SENAT W TRADYCJI I PRAKTYCE USTROJOWEJ RZECZYPOSPOLITEJ

Warszawa, 2013

Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej

Materiały z konferencji zorganizowanej
przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej
we współpracy z Polskim Towarzystwem Historycznym
i Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych
z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu
II Rzeczypospolitej

11 grudnia 2012 roku

SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej

Kancelaria Senatu
Warszawa 2013

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Opracowanie:
MAGDALENA NAROŻNA
ROBERT STAWICKI

Projekt okładki:
KRZYSZTOF KORNELUK

Redakcja techniczna:
JACEK PIETRZAK

ISBN 978-83-63220-13-6

CIP - Biblioteka Narodowa
Senat w tradycji i praktyce ustrojowej
Rzeczypospolitej / [oprac. Magdalena Narożna,
Robert Stawicki] ; Senat Rzeczypospolitej
Polskiej. - Warszawa : Kancelaria Senatu, 2013

Biuro Informatyki
Dział Edycji i Poligrafii
Warszawa 2013
Nakład 350 egz.

Spis treści

Wicemarszałek Senatu Jan Wyrowiński
Otwarcie konferencji 9

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 listopada 2012 r. w 90. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej 11

CZĘŚĆ I. PANEL HISTORYCZNY

Prof. dr hab. Tomasz Schramm 15

Prof. dr hab. Krzysztof Mikulski
Senat I Rzeczypospolitej – geneza, skład i kompetencje 16

Prof. dr hab. Tomasz Schramm 24

Prof. dr hab. Włodzimierz Mędrzecki
Senat w systemie prawno-ustrojowym II Rzeczypospolitej 25

Prof. dr hab. Tomasz Schramm 31

Prof. dr hab. Czesław Osękowski
Referendum ludowe z 30 czerwca 1946 roku i zniesienie Senatu przez władze ludowe . 32

DYSKUSJA

Prof. dr hab. Tomasz Schramm 43
Prof. dr hab. Czesław Osękowski 43
Prof. dr hab. Tomasz Schramm 44
Prof. dr hab. Piotr Winczorek 44
Prof. dr hab. Czesław Osękowski 45
Prof. dr hab. Tomasz Schramm 46
Prof. dr hab. Czesław Osękowski 46
Prof. dr hab. Piotr Winczorek 46
Prof. dr hab. Czesław Osękowski 47
Prof. dr hab. Tomasz Schramm 47

Dr hab. Andrzej Stroynowski 47
Prof. dr hab. Tomasz Schramm 49
Prof. dr hab. Krzysztof Mikulski 49
Prof. dr hab. Tomasz Schramm 50
Dr hab. Andrzej Gorgol 50
Prof. dr hab. Czesław Osękowski 51
Prof. dr hab. Tomasz Schramm 51
Dr hab. Marian Drozdowski 52
Prof. dr hab. Tomasz Schramm 52

CZĘŚĆ II. PANEL POLITOLOGICZNY

Prof. dr hab. Roman Bäcker 55
Prof. dr hab. Ryszard Chruściak
Senat w systemie politycznym III Rzeczypospolitej 56
Prof. dr hab. Roman Bäcker 61
Prof. dr hab. Jarosław Szymanek
Druga izba w systemach politycznych państw współczesnych 62
Prof. dr hab. Roman Bäcker 72
DYSKUSJA PANELOWA
SENAT III RZECZYPOSPOLITEJ W DYSKURSIE POLITYCZNYM I NAUKOWYM
Dr hab. Krzysztof Skotnicki 74
Prof. dr hab. Roman Bäcker 75
Dr Ryszard Piotrowski 75
Prof. dr hab. Roman Bäcker 78
Dr Ryszard Piotrowski. 79
Prof. dr hab. Roman Bäcker 79
Prof. dr hab. Jarosław Szymanek 79
Prof. dr hab. Roman Bäcker 80
Dr hab. Krzysztof Skotnicki 80
Prof. dr hab. Roman Bäcker 82
Prof. dr hab. Ryszard Chruściak 82
Prof. dr hab. Roman Bäcker 83
Dr hab. Krzysztof Skotnicki 83
Prof. dr hab. Roman Bäcker 84
Dr Ryszard Piotrowski. 84
Prof. dr hab. Roman Bäcker 85
Prof. dr hab. Jarosław Szymanek 85
Prof. dr hab. Roman Bäcker 87
Prof. dr hab. Ryszard Chruściak 87
Prof. dr hab. Roman Bäcker 88

DYSKUSJA
Sędzia Jerzy Stępień 89
Prof. dr hab. Roman Bäcker 91
Senator Jarosław Obremski 91
Prof. dr hab. Roman Bäcker 93
Dr Marek Dobrowolski 93
Prof. dr hab. Roman Bäcker 95
Dr hab. Andrzej Bisztyga 95
Prof. dr hab. Roman Bäcker 99
Dr Marek Jarentowski 99
Prof. dr hab. Roman Bäcker 102
Prof. dr hab. Piotr Winczorek 102
Prof. dr hab. Roman Bäcker 103
Dr hab. Wojciech Orłowski 103
Prof. dr hab. Roman Bäcker 106
Dr hab. Krzysztof Skotnicki 106
Prof. dr hab. Roman Bäcker 107
Prof. dr hab. Jarosław Szymanek 107

Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz
Podsumowanie konferencji 108
Prof. dr hab. Roman Bäcker 110

MATERIAŁY DODATKOWE

Prof. dr hab. Krzysztof Mikulski 113
Prof. dr hab. Włodzimierz Mędrzecki 124
Prof. dr hab. Ryszard Chruściak 131
Prof. dr hab. Jarosław Szymanek 157

Lista uczestników konferencji 185

Wicemarszałek Senatu Jan Wyrowiński

Otwarcie konferencji

Szanowni Państwo!

Pragnę bardzo serdecznie powitać w gościnnych progach polskiego Senatu wszystkich, którzy zechcieli przyjąć nasze zaproszenie i przybyć na konferencję „Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej".

Witam wszystkich gości. Witam pana marszałka Stanisława Karczewskiego. Witam państwa senatorów, panią minister, państwa profesorów, wszystkich gości.

Szanowni Państwo!

Niespełna dwa tygodnie temu, 28 listopada, Senat Rzeczypospolitej Polskiej uroczyście obchodził dziewięćdziesiątą rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu odrodzonego po latach niewoli państwa polskiego. Przyjęciu z tej okazji przez naszą izbę uroczystej uchwały towarzyszyła wystawa, wciąż jeszcze obecna w kuluarach Senatu, poświęcona marszałkom Senatu II Rzeczypospolitej, oraz cenne publikacje poświęcone Senatowi oraz senatorom II Rzeczypospolitej. W ramach tych obchodów przewidziano również zorganizowanie konferencji, w której państwo uczestniczycie. Ma ona być ostatnim akordem uroczystości rocznicowych. Ma na celu pokazanie ciągłości tradycji historycznej Senatu jako instytucji na trwałe wpisanej w system rządów demokratycznych w Polsce.

Szanowni Państwo!

Raz jeszcze witając wszystkich państwa, którzy przybyli na dzisiejszą konferencję, kieruję słowa szczególnej wdzięczności do jej współorganizatorów: pana profesora Krzysztofa Mikulskiego – prezesa Polskiego Towarzystwa Historycznego, oraz pana profesora Romana Bäckera – prezesa Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Przedstawiciele obu tych szacownych stowarzyszeń zaprezentują szereg referatów naukowych, które wypełnią obie części naszego spotkania.

Pierwsza z nich składa się na panel historyczny. Poprowadzi go pan profesor Tomasz Schramm. Wysłuchamy w niej trzech referatów, w których przypo-

mniane zostaną dzieje, organizacja i kompetencje Senatu I i II Rzeczypospolitej oraz miejsce, jakie Senat pełnił w systemie ówczesnych organów władzy państwowej. Ponadto będzie mowa o zniesieniu Senatu po II wojnie światowej w następstwie tak zwanego referendum ludowego 1946 roku.

W drugiej części zabiorą głos politolodzy. W zaprezentowanych referatach oraz podczas panelu dyskusyjnego będzie mowa o dzisiejszym Senacie i jego roli oraz umocowaniu w systemie konstytucyjnym i politycznym III Rzeczypospolitej. Ponadto w tej części poruszona będzie problematyka dwuizbowości we współczesnych systemach politycznych.

Szanowni Państwo!

Kończąc to krótkie wystąpienie, pragnę podziękować wszystkim za przybycie. Jak każda rocznica, także i ta jest okresem podsumowań i refleksji nad tym, co było, i tym, co jest. Jest także momentem koniecznego – moim zdaniem – spojrzenia w przyszłość, określenia wyzwań stojących przed dzisiejszym Senatem.

Życząc wszystkim państwu raz jeszcze udanych obrad, mam nadzieję na wspólne spotkanie z państwem za niespełna dziesięć lat, kiedy obchodzić będziemy setną rocznicę odrodzonego Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Dziękuję bardzo.

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
z dnia 28 listopada 2012 r.
w 90. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej

28 listopada 1922 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Senatu odrodzonej po 123 latach niewoli Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja marcowa z 1921 r. ustanowiła Senat jako drugi, obok Sejmu, „organ Narodu w zakresie ustawodawstwa". Mający w Polsce wielowiekową tradycję Senat został przywrócony w nowoczesnej i demokratycznej formie wzorowanej na dwuizbowych parlamentach zachodnioeuropejskich. Senat już w I kadencji zyskał znaczenie i powagę w państwie, wpływając w istotny sposób na jakość ustawodawstwa i dając dowody kompetencji, roztropności, umiaru w sporach partyjnych, a przede wszystkim kierowania się racją stanu w traktowaniu spraw państwowych.

Do roku 1939 Senat pozostał organem ważnym i twórczym, był izbą, w której w sposób szczególny dbano o interesy państwa. W godzinie dziejowej próby, podczas II wojny światowej, znakomita część senatorów dała świadectwo patriotyzmu i odwagi. Wielu za Polskę oddało życie.

Władze komunistyczne zlikwidowały Senat w 1946 r. na podstawie sfałszowanego referendum, poprzedzonego agresywną i kłamliwą kampanią propagandową. Jako symbol niepodległego bytu państwowego Rzeczypospolitej Polskiej przywrócono Senat dopiero w 1989 r. Stał się on ważnym ogniwem władzy ustawodawczej oraz inspiratorem przeobrażeń wolnościowych i budowy niepodległego Państwa Polskiego.

Przypominając dokonania Senatu II Rzeczypospolitej, składamy hołd senatorom, którzy swą postawą i pracą spełnili złożone ślubowanie. Kierowali się umieszczoną na fryzie sali posiedzeń ówczesnego Senatu dewizą *Salus Reipublicae suprema lex*, która jest aktualna po dziś dzień.

My, senatorowie III Rzeczypospolitej, pozostajemy wierni tradycji polskiego Senatu i Najjaśniejszej Rzeczypospolitej.

Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski".

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

Część I

Panel historyczny

Prowadzenie:
Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Prof. dr hab. Tomasz Schramm*

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie! Pani Minister! Szanowni Państwo!

Rozpoczynając nasze obrady, chciałem potwierdzić słowa pana marszałka o gościnnych progach i murach Senatu oraz wyrazić wdzięczność, że możemy tutaj dzisiaj gościć z historycznej, rocznicowej okazji. Chciałem krótko przypomnieć, że niespełna cztery lata temu odbyło się takie samo spotkanie, też dwuczęściowe – uroczysta sesja podobna do tej, o której wspomniał pan marszałek, następnie zaś sympozjum naukowe. Upamiętniały one dziewięćdziesięciolecie odrodzenia parlamentaryzmu w odrodzonej Rzeczypospolitej, dziewięćdziesięciolecie pierwszych wyborów w II Rzeczypospolitej. Mówiliśmy wtedy o parlamentaryzmie; dzisiaj, ze względu na rocznicę, którą pan marszałek już przypomniał, izba wyższa koncentruje się bardziej na sobie, zwraca uwagę historyków i politologów na siebie. Pragnę jeszcze raz wyrazić naszą satysfakcję z powodu tego, że Senat Rzeczypospolitej Polskiej zwraca się do polskich środowisk naukowych, współpracuje z nimi, współpracuje owocnie i ku satysfakcji, wierzę, obu stron.

Przystępujemy zatem do realizacji naszego programu naukowego, a ściślej pierwszej jego części, historycznej, poświęconej wielowiekowemu miejscu Senatu – jednocześnie mającemu swoje przygody, swoje zwroty – w dziejach państwa polskiego.

Jako pierwszego o zabranie głosu proszę pana profesora Krzysztofa Mikulskiego z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, który będzie mówił o Senacie I Rzeczypospolitej. Panie Profesorze, proszę bardzo.

---

* Prof. dr hab. Tomasz Schramm – Instytut Historii na Wydziale Historycznym Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, członek zarządu Polskiego Towarzystwa Historycznego.

Prof. dr hab. Krzysztof Mikulski*

Senat I Rzeczypospolitej – geneza, skład i kompetencje

Panie Marszałku! Pani Minister! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Geneza kształtowania się Senatu w Królestwie Polskim była długa. Jej początków szukać trzeba w czasach Władysława Łokietka i Kazimierza Wielkiego, z naciskiem na panowanie tego ostatniego, kiedy zjednoczenie państwa spowodowało konieczność stworzenia nowych struktur sprawowania władzy i konsultacji władcy ze stanami. Władysław Łokietek zachował lokalne elity urzędnicze, pozostawiając najwyższym ich przedstawicielom: wojewodom i kasztelanom, prestiż, ale odbierając im realny wpływ na rządy dzielnicą, a co za tym idzie, państwem. Już za panowania Łokietka centrum sprawowania władzy królewskiej stał się dwór, a bezpośrednie otoczenie władcy stanowili przede wszystkim urzędnicy związani z Małopolską.

Za panowania jego syna Kazimierza doszło do swoistej rewolucji dworskiej. Urzędy nadworne zostały oddzielone od ziemskich krakowskich. Stało się to w latach około 1358–1360, kiedy na przykład urząd podkoniego krakowskiego przekształcił się w urząd marszałka, który szybko stał się najważniejszym urzędem dworskim. W tym samym czasie, około 1361 roku, wygasły kompetencje skarbnika krakowskiego, a jego miejsce jako zarządcy skarbu królewskiego przejął powołany już wcześniej – ale funkcjonujący niejako obok, najpierw jako zastępca – podskarbi nadworny.

Analogiczne zmiany zachodziły w kancelarii królewskiej. Co prawda zachowane zostało znaczenie kanclerzy dzielnicowych, którzy pojawiali się u boku króla podczas jego podróży po kraju, ale ich udział w pracach kancelarii królewskiej został wyraźnie ograniczony na rzecz kanclerza krakowskiego i podkanclerzego nadwornego. Ten ostatni urzędnik, powołany do życia jako zastępca wszystkich kanclerzy dzielnicowych, obejmował swoimi kompetencjami całe

* Prof. dr hab. Krzysztof Mikulski – Instytut Historii i Archiwistyki na Wydziale Nauk Historycznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, wiceprezes Polskiego Towarzystwa Historycznego.

państwo, podczas gdy kanclerze mieli je tylko w obrębie swoich dzielnic. Za panowania Ludwika Andegaweńskiego ostatecznie kanclerz krakowski i podkanclerzy uzyskali status urzędników koronnych, a więc obejmujących swoimi kompetencjami całe państwo, a w przeciągu kilkunastu następnych lat funkcje kanclerzy dzielnicowych zupełnie zanikły.

W otoczeniu Kazimierza Wielkiego ukształtowały się ostatecznie dwa gremia doradcze. Pierwsze, węższe stanowiła grupa zaufanych doradców króla, którzy stale asystowali przy władcy. Byli to między innymi kanclerz Janusz Suchywilk i podkanclerzy Janko z Czarnkowa, kolejni marszałkowie i podskarbiowie. Obok nich król często powoływał na swoich doradców szersze grono urzędników, wśród których dominowali najwyżsi urzędnicy ziemscy. Przy królu najczęściej zjawiali się tacy, jak kasztelan i wojewoda krakowski, wojewoda i kasztelan sandomierski, kasztelan wiślicki. Byli też hierarchowie kościelni, przede wszystkim arcybiskup gnieźnieński i biskup krakowski. Grupa ta określana już wówczas jako rada nie była ściśle zhierarchizowana, nie obowiązywał w niej żaden *cursus honorum*. Władca zapraszał do rady poszczególnych uczestników indywidualnie, nie kierując się przy tym rangą piastowanych urzędów czy nawet przynależnością stanową. Do owej szerszej rady za panowania Władysława Jagiełły coraz częściej dopraszani byli urzędnicy z prowincji i ziem, w których przebywał aktualnie władca.

Obok tego gremium o dość niestabilnym składzie Jagiełło zaczął zwoływać walną radę, w której skład wchodzili wszyscy biskupi, urzędnicy nadworni, a więc centralni, wojewodowie i kasztelanowie oraz osoby specjalnie zapraszane przez władcę.

Taka pełna rada królewska stała się najważniejszym elementem zwoływanych od lat osiemdziesiątych XIV wieku sejmów walnych. Instytucja ta okrzepła i stała się najważniejszym forum konsultacji władcy z poddanymi właśnie za panowania Jagiełły. W 1422 roku na sejm walny do Niepołomic król ten wezwał „prałatów, baronów, szlachtę, mieszczan i pospólstwo Królestwa naszego […] dla naprawy ustroju Królestwa naszego". W dwóch pierwszych grupach uczestników, prałatach i baronach, możemy się doszukiwać członków owej pełnej rady królewskiej. Członkowie tej rady byli, jak i wcześniej, wzywani na sejmy indywidualnie, ponadto król kierował zaproszenia do określonych grup urzędników ziemskich jako przedstawicieli swoich ziem. Kapituły i miasta były reprezentowane przez swoich pełnomocników. Mimo licznego udziału szlachty w kolejnych sejmach walnych najważniejsze jednak decyzje w sprawach państwowych zapadały zazwyczaj w gronie rady królewskiej.

Za panowania Kazimierza Jagiellończyka, w latach 1447–1492, doszło do ostatecznego wykształcenia się hierarchii najwyższych urzędów w Królestwie

Polskim. Na początku listy świadków wymienieni byli zawsze biskupi: pierwszy arcybiskup gnieźnieński już wówczas jako prymas, dalej arcybiskup lwowski, biskupi krakowski, włocławski, poznański. Potem wymieniano wojewodów i kasztelanów z tym wyjątkiem, że listę tę otwierał zawsze kasztelan krakowski jako najwyższy urzędnik ziemski. Ta wyższość kasztelana krakowskiego nad wojewodą datuje się jeszcze na wiek XII, kiedy to książę krakowski, wobec którego wojewoda był właściwie największym przeciwnikiem politycznym i w pewnym sensie stał w stosunku do niego w opozycji, postanowił wywyższyć kasztelana krakowskiego i od tego czasu tenże właśnie urzędnik stał się najwyższym urzędnikiem księstwa centralnego, a później najważniejszych ziem dawnej Rzeczypospolitej, dawnego Królestwa Polskiego.

W świetle badań Wojciecha Fałkowskiego nad elitą władzy za panowania Kazimierza Jagiellończyka wśród siedemdziesięciu urzędów, których nosiciele wystąpili jako świadkowie na jego dokumentach, jedynie piętnaście urzędów nie należało do grupy biskupów, wojewodów i kasztelanów oraz ministrów królestwa. Wśród tych urzędników byli jednak na przykład: starosta krakowski, starosta generalny wielkopolski, starosta ruski, a więc najwyżsi przedstawiciele władzy królewskiej w swoich prowincjach, a także inni starostowie głównie z Małopolski i ziem ruskich oraz kilku wyższych urzędników ziemskich z ziemi krakowskiej i sandomierskiej: podkomorzy, chorąży, sędzia, rzadziej z Wielkopolski i Kujaw. Pewnym ewenementem na tej liście był świadkujący dwadzieścia dwa razy ochmistrz dworu królowej. Na czele tej listy dominowali jednak zawsze najwyżsi urzędnicy ziemscy. Najczęściej przy królu pojawiali się: kasztelan krakowski, biskup włocławski, wojewoda krakowski, wojewoda kaliski, biskup krakowski, wojewoda poznański, wojewoda sandomierski, kasztelan sandomierski oraz arcybiskup gnieźnieński. Generalnie jedynie dwadzieścia osiem urzędów było reprezentowanych na listach świadków przy królu co najmniej sto razy, w tym tylko jeden – starosta krakowski pochodził spoza grupy późniejszych członków Senatu. Można więc uznać, że skład rady królewskiej był podczas tego długiego panowania w znacznej mierze już wykrystalizowany, a grupa ta zdradzała tendencje do zamykania się dla osób spoza urzędów o określonej randze.

Odmienna była geneza rady wielkoksiążęcej w Litwie. Składała się ona z tak zwanej rady ściślejszej, którą tworzyli najwyżsi dygnitarze litewscy: biskup wileński, wojewodowie wileński i trocki, kasztelanowie wileński i trocki, starosta żmudzki, oraz urzędnicy centralni: marszałek ziemski i kanclerz. W skład szerokiej rady, którą można identyfikować z sejmem litewskim – jego początków można się doszukiwać w końcu XV wieku – wchodzili ponadto namiestnicy powiatów w województwach wileńskim i trockim, namiestnicy ziem ruskich

i pozostali urzędnicy dworscy. Jeden z badaczy początków parlamentaryzmu litewskiego wskazał wręcz, że naród polityczny w Wielkim Księstwie Litewskim w latach 1429–1529 tworzyły zaledwie dziewięćdziesiąt trzy rodziny, z których trzydzieści osiem wywodziło się z Rusi, reszta z Litwy właściwej.

Dwuizbowy charakter miały też niektóre zgromadzenia prowincjonalne. W Prusach Królewskich, korzystających aż do 1569 roku ze znacznej autonomii ustrojowej, tamtejsze zjazdy stanów, a od 1526 roku sejmiki generalne, toczyły obrady w dwóch izbach. Izbę wyższą tworzyła tak zwana rada pruska, w skład której wchodzili biskupi warmiński i chełmiński, wojewodowie, kasztelanowie i podkomorzowie z trzech województw tej prowincji oraz po dwóch przedstawicieli wielkich miast: Gdańska, Torunia i Elbląga, co było ewenementem w skali Rzeczypospolitej, gdyż mieszczanie tylko i wyłącznie w Prusach Królewskich stanowili naród polityczny i ich przedstawiciele zasiadali w obu izbach tamtejszego sejmiku.

Momentem przełomowym dla ostatecznego ukształtowania się Senatu Królestwa Polskiego jako jednej z dwóch izb polskiego parlamentu i jednego z trzech stanów sejmujących, obok króla i izby poselskiej, były lata 1501–1505. W 1501 roku członkowie rady królewskiej usiłowali wymusić na królu Aleksandrze w ramach tak zwanego przywileju mielnickiego ograniczenie władzy królewskiej na rzecz rady, po raz pierwszy w tym dokumencie określonej mianem Senatu. Przywilej nie wszedł ostatecznie w życie, ale nowa nazwa izby wyższej parlamentu polskiego ostatecznie się ustaliła i utrwaliła w praktyce ustrojowej. W tym samym mniej więcej czasie doszło do wyraźnego zamknięcia dostępu do Senatu dla urzędników ziemskich. W 1504 roku do Senatu wchodziło osiemdziesięciu siedmiu senatorów: dziewięciu biskupów i siedemdziesięciu ośmiu senatorów świeckich. Senat górował wówczas liczebnie nad izbą poselską, którą tworzyło podczas sejmu zaledwie czterdziestu pięciu przedstawicieli sejmików.

Kształtowanie się kompetencji sejmu jako najwyższego organu ustawodawczego w państwie zakończyła ostatecznie konstytucja *nihil novi*, ustanowiona na sejmie radomskim w 1505 roku, która też określiła rolę Senatu: „odtąd na potomne czasy nic nowego stanowionym być nie ma przez nas i naszych następców bez wspólnego zezwolenia senatorów i posłów ziemskich, co by było z ujmą i ku uciążeniu Rzeczypospolitej oraz ze szkodą i krzywdą czyjąkolwiek, tudzież zmierzało ku zmianie prawa pospolitego i wolności publicznej".

Liczba senatorów w pierwszej połowie XVI wieku była dość stabilna. Po 1529 roku zasiadało w nim dwóch arcybiskupów i siedmiu biskupów katolickich, piętnastu wojewodów, siedemnastu kasztelanów większych i pięćdziesięciu kasztelanów mniejszych oraz pięciu ministrów – razem dziewięćdziesięciu sześciu senatorów. Realna liczba senatorów była nieco niższa, gdyż niektóre

urzędy ministerialne można było jeszcze wówczas łączyć z innymi godnościami senatorskimi.

Ostateczny kształt Senatu uformował się na sejmie lubelskim w 1569 roku. Do Senatu włączono wówczas senatorów z Wielkiego Księstwa Litewskiego, z ziem inkorporowanych do Korony oraz z Prus Królewskich i nieco później z Inflant. W 1569 roku Senat liczył stu czterdziestu członków. W latach 1593–1598 przybyło siedmiu senatorów inflanckich: biskup oraz sześciu senatorów świeckich. W 1638 roku do Senatu wszedł biskup smoleński. Po ostatecznej utracie Inflant w 1660 roku na mocy nowej ordynacji dla księstwa inflanckiego z 1667 roku zlikwidowano dotychczasowe trzy hierarchie tamtejszych urzędów i wprowadzono tylko dwa urzędy senatorskie: wojewody i kasztelana inflanckiego. W 1635 roku utworzono też na ziemiach zdobytych na państwie moskiewskim urzędy wojewody i kasztelana czernihowskiego. Po 1677 roku Senat Rzeczypospolitej liczył więc ogółem stu czterdziestu sześciu członków. Następnie ta sytuacja się ustabilizowała. Kolejne zmiany wprowadzono dopiero w 1764 roku, kiedy powołano kasztelana buskiego, i w 1768 roku, kiedy utworzone zostały urzędy wojewody gnieźnieńskiego, kasztelana mazowieckiego oraz do Senatu wprowadzono, co bardzo ciekawe, hetmanów wielkich i polnych oraz podskarbich nadwornych. Do tej pory hetmani, mimo iż byli właściwie najwyższymi i najbardziej znaczącymi urzędnikami, łączyli do 1768 roku swój urząd hetmański z innym urzędem, senatorskim, i dopiero od 1768 roku zasiedli w Senacie już jako właśnie hetmani. Po 1768 roku Senat liczył więc stu pięćdziesięciu pięciu senatorów. Kolejnych trzech kasztelanów mniejszych powołano w 1775 roku, liczba ta wzrosła więc wówczas do stu pięćdziesięciu ośmiu, z tym że należy tutaj zaznaczyć, że po 1772 roku, a więc po pierwszym rozbiorze Rzeczypospolitej, niektórzy hierarchowie kościelni, tacy jak biskupi chełmiński i warmiński, arcybiskup lwowski i przemyski, nie brali już udziału w pracach Senatu, aczkolwiek nigdy nie przestali być postrzegani jako jego członkowie. Generalnie, proszę państwa, mimo iż Rzeczpospolita po 1660 roku ponosiła straty terytorialne, nie powodowało to likwidacji urzędów senatorskich. Na przykład mimo odpadnięcia województw smoleńskiego i czernihowskiego w 1654 roku, a ostatecznie na mocy traktatu andruszowskiego w 1667 roku i później tak zwanego pokoju Grzymułtowskiego, urzędy związane z tymi województwami nadawane były aż do III rozbioru Rzeczypospolitej.

W Senacie Rzeczypospolitej – ja wymienię tylko grupy, oczywiście nie będę wymieniał wszystkich urzędów – zasiadało siedemnastu arcybiskupów i biskupów, trzydziestu ośmiu wojewodów, trzydziestu trzech kasztelanów większych, tak zwanych krzesłowych, pięćdziesięciu czterech kasztelanów mniejszych, tak zwanych drążkowych, i wreszcie tę listę zamykało szesnastu ministrów.

Formalnie urzędnicy ci zamykali listę senatorów, ale faktycznie niewątpliwie byli oni najważniejsi wśród senatorów.

Prawo mianowania senatorów należało do najważniejszych prerogatyw królewskich. Król miał w ten sposób znaczący wpływ na kształtowanie elity władz. Ograniczało go jedynie dożywotnie pełnienie tych urzędów. Król mógł ewentualnie mianować senatora na urząd wyższy w hierarchii, nie mógł go jednak pozbawić godności. Jedynym sposobem na usunięcie senatora był wyrok skazujący wydany przez trybunał lub sąd sejmowy za zdradę stanu. Taka procedura została wykorzystana do usunięcia z urzędu podkanclerzego Hieronima Radziejowskiego w 1652 roku. Senator zobowiązany był do złożenia przysięgi w momencie obejmowania urzędu. Roty przysiąg były różne w zależności od sprawowanej funkcji. Złożenie takiej przysięgi ograniczało wolność sądu senatora, który zazwyczaj deklarował służenie radą władcy.

Zgodnie z konstytucją z 1576 roku król zobowiązał się utrzymywać przy dworze szesnastu senatorów rezydentów. Byli oni wybierani przez sejm na dwa lata, przy królu miało przebywać stale czterech senatorów, którzy zmieniali się co pół roku. Król był zobowiązany zasięgać ich rady w najważniejszych kwestiach związanych z funkcjonowaniem państwa, a szczególnie w sprawach wojny i pokoju, między posiedzeniami sejmu. Senatorowie rezydenci mieli też sprawować kontrolę nad poczynaniami władcy i składać sprawozdania ze swojej działalności na każdym kolejnym sejmie. Początkowo zasada utrzymywania senatorów rezydentów nie była przestrzegana przez władcę, dopiero po przypomnieniu o tym obowiązku w konstytucji z 1607 roku od 1613 roku zaczęli oni systematycznie towarzyszyć królowi. W 1641 roku podniesiono ich liczbę do dwudziestu ośmiu.

W miarę pogłębiania się kryzysu sejmu senatorowie rezydenci zaczęli wchodzić do tak zwanych rad Senatu – *senatus consilia*, które władca starał się wykorzystywać jako przeciwwagę sejmu. Formalnie uczestniczący w radach Senatu senatorowie mieli udzielać królowi zaleceń, które spisywano i przedstawiano na początku posiedzenia następnego sejmu. Jednak w związku z narastającym, szczególnie w czasach saskich, zjawiskiem zrywania sejmów, rady Senatu stały się wygodnym narzędziem kreowania decyzji politycznych z pominięciem izby poselskiej.

Senatorowie nie mieli obowiązku uczestniczenia w posiedzeniach sejmu. Opuszczali oni obrady z różnych przyczyn: osobistych, na przykład ze względu na chorobę lub podeszły wiek, dla uniknięcia konieczności złożenia deklaracji wspierania władcy w jego planach, bądź ze względów finansowych, uboższych członków Senatu nie stać było na kosztowną wyprawę na sejm. O ile posłowie otrzymywali często „zwrot kosztów" sprawowania poselstwa, to senatorom

takie diety nie przysługiwały, stąd dość wysoka absencja senatorów w obradach. Najlepiej pod tym względem prezentował się Senat z lat sześćdziesiątych XVI wieku. Frekwencja najwyżej notowanych biskupów i wojewodów, z kasztelanem krakowskim na czele, na tak zwanych sejmach egzekucyjnych przed 1569 rokiem była bardzo wysoka i wynosiła około 80%. Wśród kasztelanów większych wahała się w tym samym czasie między 50 a 60%, a wśród kasztelanów mniejszych rzadko przekraczała 50%. Za panowania Zygmunta III Wazy na sejmy przybywało już tylko około 36–40% żyjących senatorów. Za Władysława IV udział senatorów w sejmach jeszcze zmalał. W obradach uczestniczyło około 25% senatorów wówczas funkcjonujących. Za panowania Jana Kazimierza obecnych było średnio na każdym sejmie około trzydziestu senatorów koronnych, czyli około 26% ogółu. Podobnie było za rządów Jana Sobieskiego – obecność senatorów koronnych na sejmach była podobna.

Z badań nad frekwencją senatorów za panowania Jana Kazimierza wynika, że najczęstszą przyczyną nieobecności znaczących senatorów były choroby, a wśród nich królowała między innymi dna moczanowa, czyli podagra, której przyczyn można się doszukiwać w nadmiernym jedzeniu i nadużywaniu trunków, a także malaria i dolegliwości związane z wszechobecnym wówczas wśród wyższych sfer Europy syfilisem. Oczywiście nadal przybywali na sejmy przede wszystkim senatorowie zasiadający na najwyższych miejscach. Coraz rzadsze były wizyty kasztelanów mniejszych.

W początkowej fazie sejmu senatorowie wygłaszali tak zwane wota, a więc swoje stanowiska wobec kwestii będących przedmiotem obrad, najczęściej zgodne z oczekiwaniami króla. Senatorowie nie głosowali nad uchwałami sejmowymi. Wypowiedzi zawarte w wotach podsumowywał sam władca lub w jego imieniu kanclerz w ramach tak zwanej konkluzji. Wota nie miały poważniejszego wpływu na dalszy przebieg prac izby poselskiej. W czasach Jana Kazimierza tematyka obrad izby poselskiej i hierarchia poruszanych spraw często pozostawały w jaskrawym kontraście z treścią legacji, propozycji od tronu i wotów senatorskich.

Senatorowie zazwyczaj nie wykazywali inicjatywy ustawodawczej. Co prawda niekiedy historycy analizujący treść wotów senatorskich dopatrują się w nich elementów inicjujących postępowanie uchwałodawcze lub – częściej – interpelacji, to były jednak przypadki niezbyt częste. Do takich wyjątków można zaliczyć kilka sejmów z okresu panowania Zygmunta III Wazy, kiedy to Senat sam układał konstytucje. Zazwyczaj jednak to w izbie poselskiej dyskutowano nad propozycją od tronu. Posłowie mogli też wnosić projekty innych konstytucji – pod tą nazwą rozumiano dzisiejsze ustawy. Z gotowym tekstem takich konstytucji posłowie udawali się do Senatu, gdzie były one odczytywane. Se-

natorowie mieli prawo wnieść do przedstawionych propozycji poprawki lub całkowicie je odrzucić. Aby uzyskać moc prawną, konstytucja uchwalona przez izbę poselską i zaakceptowana przez Senat musiała jeszcze uzyskać sankcję króla. Zazwyczaj, jeśli król był obecny na sejmie, było to równoznaczne z pozytywną opinią Senatu, którą, podobnie jak po wotach, wygłaszał w postaci konkluzji sam władca lub w jego imieniu kanclerz. Odrębna sankcja była niezbędna w przypadku, gdy króla nie było podczas obrad.

Senatorowie pełnili ważną rolę jako członkowie tak zwanych deputacji, mieszanych komisji senacko-poselskich powoływanych do układania szczególnie kontrowersyjnych konstytucji. Byli też asesorami w sądach sejmowych. Po ustanowieniu sądów trybunalskich sąd sejmowy pozostał sądem najwyższej instancji w sprawach najważniejszych z punktu widzenia państwa i stanu szlacheckiego. Do jego kompetencji należały tak zwane zbrodnie stanu oraz przestępstwa zagrożone karą śmierci, uwięzieniem, utratą czci i majątku przez szlachcica.

W drugiej połowie XVII wieku można mówić o upadku autorytetu Senatu. Przyczyniały się do tego głębokie podziały polityczne wśród senatorów i zaostrzająca się walka stronnictw. Powodowało to rosnącą niechęć szlachty do Senatu. Podczas elekcji w 1669 roku tłumnie zgromadzona szlachta odważyła się nawet strzelać do senatorów, którzy chcieli wpłynąć decydująco na tok elekcji. W 1677 roku wojewoda poznański Krzysztof Grzymułtowski jako pierwszy z senatorów wstrzymał obrady sejmowe, korzystając z prawa weta. W trakcie obrad Sejmu Wielkiego doszło do próby zreformowania Senatu. Senat miał przestać być ciałem wybieranym, czy składać się z urzędników wybieranych dożywotnio. Do ogólnej liczby dwustu czterech posłów, po sześćdziesięciu ośmiu z każdej z trzech prowincji, do Senatu miało być wybieranych dwa razy mniej delegatów, a więc sto dwie osoby. Miały to być osoby pochodzące z wyboru, a więc nie miały być mianowane dożywotnio i wchodzić z tego tytułu do Senatu. Miały być wybierane na sejmikach ziemskich.

Podsumowując, generalnie Senat w drugiej połowie XVII i w XVIII wieku przechodził, podobnie jak cały parlament dawnej Rzeczypospolitej, głęboki kryzys. Próby jego rozwiązania, jego reform podjęte na Sejmie Wielkim sprowadzały się do likwidacji tej izby w formie praktykowanej wcześniej. Senatorowie mieli być, podobnie jak posłowie, wybierani przez sejmiki. Zachowując więc dwuizbowość parlamentu, twórcy Konstytucji 3 Maja chcieli zlikwidować, postrzeganą przez nich jako przeżytek, dożywotniość urzędów senatorskich. Warto pamiętać też, że konstytucja wprowadzała zasadę odpowiedzialności ministrów przed parlamentem, który mógł odwołać ministra większością 2/3 głosów. Reformy te pozostały jednak, podobnie jak cały dorobek Sejmu

Wielkiego, zniweczone poprzez upadek Rzeczypospolitej. Rozbiory przerwały ciągłość polskiego parlamentu, ale wzorce wypracowane w czasach I Rzeczypospolitej zostały, przynajmniej w sensie nazewniczym, przywrócone podczas prób restytucji tych organów za czasów Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego, a także po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku.

Dziękuję bardzo.

Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Dziękuję bardzo panu profesorowi za przybliżenie nam Senatu I Rzeczypospolitej, za ukazanie zarówno złożoności organizmu, jakim ona była, jak i specyfiki ustrojowej tego czasu, który przykuwa rosnącą uwagę badaczy już na skalę europejską. Przybliżono nam także między innymi specyfikę kondycji zdrowotnej i warunków obradowania senatorów owego czasu. Bardzo dziękuję.

Proszę państwa, w czasie, gdy system parlamentarny był już ugruntowaną normą europejską, rozwiązanie dwuizbowe było wcale powszechne, zostało też, jak wiemy, przyjęte w polskiej konstytucji uchwalonej 17 marca 1921 roku.

Teraz o ukazanie kształtu i funkcjonowania naszego dwuizbowego parlamentu, a zwłaszcza jego izby wyższej, poproszę pana profesora Włodzimierza Mędrzeckiego z Uniwersytetu Warszawskiego.

Prof. dr hab. Włodzimierz Mędrzecki*

Senat w systemie prawno-ustrojowym II Rzeczypospolitej

Szanowni Państwo!

Powołanie Senatu jako wyższej izby parlamentu II Rzeczypospolitej poprzedziła ożywiona dyskusja, toczona nie tylko w ramach komisji konstytucyjnej sejmu ustawodawczego, ale także na forum publicznym. Dla ugrupowań i środowisk lewicowych jednoizbowy sejm odrodzonej Rzeczypospolitej miał być symbolem republikańsko-demokratycznego charakteru państwa polskiego. W optyce konserwatystów i obozu narodowego Senat stanowić miał nie tylko nawiązanie do polskiej tradycji ustrojowej, ale też istotną barierą chroniącą przed zdominowaniem władzy ustawodawczej przez radykalnie lewicowe, w domyśle demagogiczne i nieodpowiedzialne, ugrupowania polityczne. A opanowanie sejmu przez lewicę wydawało się całkiem realne w warunkach obowiązywania pięcioprzymiotnikowej ordynacji wyborczej i przyznania prawa głosu kobietom. Ostatecznie zawarty został kompromis – lewica zgodziła się na parlament dwuizbowy za cenę znacznego ograniczenia kompetencji izby wyższej.

W myśl postanowień konstytucji marcowej Senat składał się ze stu jedenastu senatorów wybieranych w wyborach powszechnych, bezpośrednich, tajnych, równych i proporcjonalnych, jednak krąg wyborców był mniejszy w stosunku do wybierających posłów. Bierne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które ukończyły lat 40, czynne – tym, które ukończyły lat 30. Miało to sprawić, że przeciętny wyborca do Senatu oraz kandydat do fotela senatorskiego byli osobami bardziej doświadczonymi, a tym samym bardziej odpornymi na podszepty rozmaitych radykalizmów, niż wyborcy i kandydaci do sejmu.

Zakres władzy Senatu był ograniczony. Najważniejszą prerogatywą był udział w tworzeniu Zgromadzenia Narodowego wybierającego Prezydenta Rzeczypospolitej. Senat nie posiadał inicjatywy ustawodawczej, ani uprawnień politycznych w stosunku do rządu, senatorowie mogli jedynie zgłaszać interpelacje.

* Prof. dr hab. Włodzimierz Mędrzecki – Zakład Historii Społecznej w Instytucie Historii PAN.

W procesie legislacyjnym miał jedynie prawo w ciągu 30 dni od uchwalenia projektu przez sejm zgłosić swój sprzeciw lub zaproponować wprowadzenie zmian. Sejm zwykłą większością głosów poprawki przyjmował lub odrzucał większością kwalifikowaną – wynoszącą 11/20. Senat nie miał uprawnień do powoływania nadzwyczajnych komisji do badania konkretnych spraw. Wyższa izba parlamentu kończyła kadencję lub ulegała rozwiązaniu jednocześnie z izbą poselską.

Wybory do Senatu I kadencji potwierdziły oczekiwania wiązane z ustaleniem wysokiego wieku wyborców. Ugrupowania prawicowe i centrowe osiągnęły znacznie więcej niż w wyborach do izby poselskiej. Niekwestionowanym zwycięzcą okazał się Związek Ludowo-Narodowy, który wprowadził 29 senatorów, na drugim miejscu uplasował się PSL „Piast" z 17 mandatami, trzecie było Koło Żydowskie z 12 miejscami, a czwarty był klub Chrześcijańsko-Narodowy, który uzyskał 11 miejsc.

Zdecydowana większość senatorów reprezentowała środowiska inteligenckie i ziemiańskie. Fotele senatorskie uzyskało kilku duchownych, w tym arcybiskup lwowski obrządku ormiańskiego Józef Teodorowicz oraz biskup krakowski Adam Sapieha. Obaj zostali jednak zobowiązani do złożenia mandatów przez Stolicę Apostolską. Do końca kadencji pozostał senatorem ks. Stanisław Adamski, patron wielkopolskiego Związku Spółek Zarobkowych i Gospodarczych. W izbie wyższej znalazły się też osoby wybitnie zasłużone dla sprawy narodowej w okresie zaborów, a wśród nich legenda ruchu socjalistycznego Bolesław Limanowski oraz ludowego Bolesław Wysłouch. Widoczna była reprezentacja świata akademickiego – należeli do niej między innymi profesorowie: Józef Buzek (statystyk), Stanisław Kalinowski (geograf), prawnicy Stanisław Kasznica i Juliusz Makarewicz oraz Juliusz Nowak (lekarz). W fotelach senatorskich I kadencji zasiadły kobiety: Aleksandra Karnicka z list ludowych, Dorota Kłuszyńska – socjalistka, Helena Lewczanowska – Ukrainka, i Józefa Szebekówna – ZLN.

Usytuowanie Senatu w systemie prawno-ustrojowym określonym przez konstytucję marcową sprawiło, że w okresie I kadencji (1922–1927) nie odegrał on istotniejszej roli ani jako uczestnik procesu legislacyjnego, ani jako ośrodek polityczny. Co więcej, w pierwszych latach kadencji nawet część senatorów lewicy kontestowała pracę izby, podkreślając, że nie ma ona żadnego praktycznego znaczenia. Przedmiotem sporu był nawet obowiązek uzyskania akceptacji nowego rządu przez izbę wyższą. Nie miała też przełomowego znaczenia poprawa jego pozycji w stosunku do izby poselskiej, która nastąpiła po zmianach konstytucji na mocy tak zwanej noweli sierpniowej z 1926 roku. Należy jednak podkreślić, że jednoznaczne (a często ujawniane w literaturze) deprecjonowanie roli Senatu jako elementu ustroju państwa wydaje się, w świetle badań

prowadzonych po 1989 roku, nieuzasadnione. Ustalenia Jacka Czajowskiego wsparte przez Piotra A. Tusińskiego każą postrzegać izbę wyższą parlamentu II Rzeczypospolitej jako miejsce rzetelnej i odpowiedzialnej pracy nad doskonaleniem projektów ustaw przygotowanych przez izbę poselską. Jak pisze Czajowski: „Istotną rolę w praktyce realizowania przez senat jego kompetencji ustawodawczych odgrywała świadomość, że rozpatrywany projekt ustawy jest rezultatem, czasami z wielkim trudem osiągniętego kompromisu między stronnictwami w sejmie, a także z udziałem innych, nie wchodzących w skład sejmu sił społecznych i politycznych". W tej sytuacji wprowadzanie poprawek do projektu sejmowego traktowano jako ostateczność. Zdarzały się także negocjacje między przedstawicielami obu izb, których celem było uzgodnienie treści poprawek senackich tak, by zapewnić im akceptację ze strony sejmu.

W wyborach parlamentarnych w 1928 roku Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem zdobył 46 foteli senatorskich. Drugi co do wielkości klub senatorski, liczący 12 osób, utworzyli senatorowie ukraińscy, trzeci, dziesięcioosobowy, socjaliści. Dopiero na czwartym miejscu znalazła się dziewięcioosobowa reprezentacja narodowej demokracji. Na marszałka wybrany został profesor nauk medycznych Uniwersytetu Stefana Batorego Julian Szymański, na wicemarszałków Hipolit Gliwic (BBWR), Michał Hałuszyński (Klub Ukraiński) i Stanisław Posner (PPS). Wśród najbardziej znanych i wpływowych polityków ówczesnej doby w Senacie zasiadali Stanisław Głąbiński i Marian Seyda (ND) oraz August Zaleski i Janusz Radziwiłł (BBWR). Ozdobą izby była grupa zasłużonych polityków konserwatywnych (Zdzisław Lubomirski i Witold Czartoryski), ludowych (Wiktor Kulerski, Tomasz Nocznicki oraz Andrzej Średniawski) i socjalistycznych (Bolesław Limanowski). W Senacie i tym razem nie zabrakło kobiet: socjalistek Zofii Daszyńskiej-Golińskiej i Doroty Kłuszyńskiej, chrześcijańskiej demokratki ze Śląska Józefy Bramowskiej (od grudnia 1929 roku) i Ukrainki Heleny Kisielewskiej (UNDO).

W czasie II kadencji rola Senatu jako uczestnika procesu legislacyjnego i czynnika współkształtującego życie polityczne kraju uległa zmianie w podobnym stopniu, co izby poselskiej. Parlament przegrał batalię o faktyczną możliwość kontroli działalności prawodawczej rządu i prezydenta, a dodatkowo jego działalność została ograniczona poprzez wprowadzenie zasady sesyjności pracy parlamentu.

Do niespodziewanego wzrostu roli wyższej izby parlamentu polskiego doszło za czasów III kadencji, szczególnie w latach 1934–1935. Zadecydowała o tym w znacznej mierze ogromna przewaga, którą w wyniku wyborów brzeskich uzyskał w Senacie obóz sanacyjny. Mianowicie uzyskał on 75 mandatów senatorskich, gdy następna lista – narodowej demokracji otrzymała jedynie

12 miejsc. Socjaliści, ludowcy i mniejszości narodowe wprowadziły do Senatu praktycznie symboliczną reprezentację. Na marszałka izby powołany został Władysław Raczkiewicz.

Taki układ sił został przez obóz rządzący wykorzystany w pracach nad nową konstytucją. W styczniu 1934 roku z pomocą fortelu przeprowadzono przyjęcie przez sejm projektu nowej konstytucji przygotowanego pod kierownictwem Walerego Sławka. Projekt ten został przedstawiony Józefowi Piłsudskiemu, który stwierdził, „że dla Ustawy Konstytucyjnej uchwalanie jej dowcipem lub trickiem nie jest zdrowe i wobec tego należy ten trick pokryć i zneutralizować poprzez szczegółową debatę i zmiany w senacie". Co do meritum „Komendant przyznał, że tez konstytucyjnych nie czytał", jednak wygłosił szereg opinii, które stały się następnie przedmiotem rozmaitych interpretacji i sporów członków elity rządzącej. Senat pracował nad ostateczną wersją nowej konstytucji oraz ordynacji wyborczej prawie rok. Zespołem przygotowującym ostateczny kształt projektu kierował senator Wojciech Rostworowski, współdziałający ściśle z wicemarszałkiem sejmu Stanisławem Carem. W pracach senackiej komisji konstytucyjnej i na forum plenarnym dochodziło do sporów zarówno między sanatorami a opozycją, jak i między przedstawicielami obozu rządzącego. Szczególne emocje wzbudzała kwestia ordynacji wyborczej, w której sprawach jeszcze pod koniec 1934 roku różne wysoko postawione osoby antyszambrowały u Komendanta. Można więc śmiało powiedzieć, że Senat stał się miejscem, w którym skoncentrowały się prace nad ostatecznym kształtem konstytucji kwietniowej, choć nie ulega wątpliwości, że senatorowie nie wypracowywali samodzielnie rozwiązań ustrojowych, a jedynie realizowali ustalenia zapadające gdzieś między Belwederem, siedzibą premiera, gabinetami marszałków sejmu i Senatu oraz przewodniczącego BBWR. Wypracowaną w wyniku długotrwałych wysiłków propozycję Senat przegłosował w stosunku 74 – za, 24 – przeciw i 1 – wstrzymujący się, a następnie przekazał sejmowej komisji konstytucyjnej 16 stycznia 1935 roku. Sejm zaakceptował nową wersję dokumentu, który wszedł w życie po podpisaniu go przez Prezydenta w dniu 23 kwietnia 1935 roku.

Wejście w życie postanowień konstytucji kwietniowej oznaczało daleko idącą przebudowę ustrojową Polski. Zasadę suwerenności narodu zastąpiła doktryna „jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej" przypisanej Prezydentowi Rzeczypospolitej. W konsekwencji kompetencje dwuizbowego parlamentu zostały znacznie ograniczone na rzecz głowy państwa, a w razie konfliktu między prezydentem a parlamentem ostatnie słowo należało do prezydenta. Mógł on w dowolnym momencie rozwiązać obie izby. Wpływ prezydenta na parlament zwiększał dodatkowo fakt, że mianował on wedle swego uznania 1/3 składu Senatu, liczącego 96 miejsc, a więc mianował 32 senatorów.

Konstytucja kwietniowa znacznie zwiększała znaczenie Senatu w stosunku do izby poselskiej. Obecnie to marszałek Senatu (a nie, jak poprzednio, marszałek sejmu) miał pełnić funkcję głowy państwa w razie śmierci lub niemożności wypełniania obowiązków przez prezydenta. Senat uzyskał pewną rolę w procedurach parlamentarnej kontroli nad rządem. Na przykład głosowanie nad wnioskiem o postawienie członków rządu przed Trybunałem Stanu prowadzone było wspólnie przez obie izby parlamentu.

Zmiany w trybie wyłaniania składu Senatu nie ograniczyły się do wprowadzenia instytucji nominatów. Nowa ordynacja wyborcza z lipca 1935 roku przyznawała czynne prawo wyborcze do Senatu osobom powyżej 30. roku życia, które mogły wykazać się zasługami osobistymi udokumentowanymi odznaczeniami państwowymi, miały wykształcenie minimum średnie lub stopień oficerski, cieszyły się zaufaniem obywateli wyrażającym się w pełnieniu funkcji w instytucjach samorządowych, społecznych i w związkach zawodowych (w 1935 roku było to łącznie 267 tysięcy osób, w 1938 roku – około 300 tysięcy osób). Osoby posiadające czynne prawo wyborcze wyłaniały spośród siebie określoną liczbę elektorów (w 1935 roku – 2577), którzy dokonywali wyboru senatorów. Opisane procedury wyborcze pozwalały czynnikom organizującym i przeprowadzającym wybory na bardzo precyzyjne określanie nie tylko charakteru politycznego, ale i składu osobowego izby wyższej parlamentu polskiego, zwłaszcza w warunkach bojkotu wyborów przez znaczną część ugrupowań politycznych.

W składzie Senatu IV kadencji znaleźli się między innymi Józef Beck oraz byli premierzy: Janusz Jędrzejewicz, Leon Kozłowski i Aleksander Prystor (został marszałkiem). Wśród nominatów prezydenta byli między innymi: Kazimierz Świtalski, Adolf Bniński, Zdzisław Lubomirski, Maksymilian Malinowski, profesorowie Bolesław Miklaszewski, Wojciech Świętosławski i Artur Śliwiński oraz pisarz Wacław Sieroszewski. Ponadto prezydent ujął się za środowiskami mniejszościowymi, zapraszając do objęcia fotela dwóch Niemców Erwina Hasbacha i Rudolfa Weisnera, dwóch Żydów Jakuba Trokenheima i Mojżesza Schorra oraz mianując Reginę Danysz-Fleszarową i Stefanię Kudelską (a w 1937 roku jeszcze Wandę Norwid-Neugebauer).

W następstwie przedterminowego rozwiązania parlamentu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, w listopadzie 1938 roku odbyły się kolejne wybory do Senatu. Tym razem na listach uprawnionych do głosowania znalazło się około 300 tysięcy osób. Wybory miały charakter wewnętrznej rozgrywki w obrębie obozu władzy i, generalnie, okazały się sukcesem grupy ozonowej. Udało się wyeliminować liczną grupę działaczy tak zwanej lewicy sanacyjnej, którzy w poprzedniej kadencji utrudniali życie rządowi i władzom OZN. Klub senatorów

OZN liczył 66 osób. Senat tradycyjnie utrzymał charakter ekskluzywnego salonu dla szczególnie zasłużonych, arystokracji oraz przedstawicieli świata nauki i kultury. Tym razem jego ozdobą byli ks. Wacław Bliziński oraz Jan Dębski – powszechnie znany polityk związany z ruchem ludowym, a jednocześnie z Piłsudskim. Poza tym znaleźli się w nim uczestnicy elity obozu rządzącego oraz duża grupa działaczy niepodległościowych, którzy nie posiadali większych ambicji politycznych, ale mieli stanowić gwarancję uczciwości wszystkiego, co dzieje się w Senacie, oraz dowodzić, że Ojczyzna odwołuje się do swych najlepszych synów i córek! Marszałkiem izby został jeden z najbardziej wpływowych polityków tamtego okresu – Bogusław Miedziński. Wybuch drugiej wojny światowej sprawił, że Senat V kadencji zaprzestał swojej działalności na jednej sesji zwyczajnej, zakończonej 16 czerwca 1939 roku – właściwie nie zdążył ukazać swej istotnej wartości i charakteru.

Senat II Rzeczypospolitej nie miał i nie ma dobrej prasy. Zadecydowały o tym trzy podstawowe czynniki. Jako pierwszy wymienić należy zdecydowaną, doktrynalną niechęć lewicy do drugiej izby parlamentu. Argumenty na rzecz tezy, że Senat wyposażony w realne kompetencje to bastion reakcji i wstecznictwa, a Senat o niewielkich kompetencjach to wyrzucanie publicznych pieniędzy, znajdowały posłuch niemałej części opinii publicznej, nie tylko w pierwszych latach niepodległości. Likwidacja Senatu była jednym z ważnych wątków w dyskusjach nad przebudową ustroju Polski w końcu lat 20. i w latach 30. Drugi – to fakt, że Senat stał się ważnym symbolem zmian ustrojowych wprowadzonych przez konstytucję 1935 roku. Zdecydowanie odbiegająca od standardów liberalno-demokratycznych ordynacja wyborcza, a do tego instytucja nominatów prezydenckich, czyniły izbę wyższą parlamentu polskiego wdzięcznym obiektem krytyki. Wreszcie trzeci czynnik – krytyka Senatu bezpośrednio po drugiej wojnie światowej stała się jednym z ważnych elementów propagandy politycznej obozu komunistycznego. Przy czym nie bez znaczenia dla powodzenia tej kampanii był fakt, że autorem pierwszej, spektakularnej krytyki instytucji Senatu był Konstanty Grzybowski, który opublikował w 1946 roku w Łodzi broszurę pod znamiennym tytułem *Senat albo niedemokratyczny albo niepotrzebny!*

Z dalszej perspektywy czasowej i wolni od bieżącej presji politycznej możemy stwierdzić, że choć Senat w II Rzeczypospolitej nie odgrywał decydującej roli politycznej, nie sposób odmówić mu znaczenia jako instytucji współtworzącej prawo oraz odrębny polski model życia publicznego. W ramach roli, jaką określały dla niego ramy konstytucyjne i realny układ sił politycznych, wypełniał swoje zadania co najmniej dobrze, przyczyniając się do podnoszenia prestiżu państwa, kultury procesu legislacyjnego i dyskusji publicznej.

Dziękuję.

Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Dziękuję bardzo panu profesorowi.

W sposób istotny ukazał pan profesor uwarunkowania działań izby wyższej i praktykę tej działalności. Wydaje mi się, że szczególnie wielka była rola I kadencji, kiedy to zostały wypracowywane pewne praktyki, kiedy była okazja wykazania dojrzałości politycznej senatorów. Tu zasługuje na podkreślenie rola marszałka Trąmpczyńskiego, a także zestawienie pozycji Senatu w obu konstytucjach, co ukazuje zróżnicowane koncepcje tego, czym w ogóle ma być izba wyższa. A nie była to już tylko polska specyfika. No i, tak jak pan profesor zasygnalizował w zakończeniu swojego referatu, szczególnie głośno stało się o Senacie po drugiej wojnie światowej, w 1946 roku, kiedy to w ogóle kwestia istnienia izby wyższej wpisana została w dramatyczny proces tego, co Krystyna Kersten nazwała swego czasu narodzinami systemu władzy.

Proszę pana profesora Czesława Osękowskiego z Uniwersytetu Zielonogórskiego o przedstawienie tego rozdziału naszych dziejów i dziejów Senatu.

Prof. dr hab. Czesław Osękowski*

Referendum ludowe z 30 czerwca 1946 roku i zniesienie Senatu przez władze ludowe

Szanowni Państwo!

Referendum z 30 czerwca 1946 roku było jednym z najważniejszych wydarzeń politycznych w powojennej Polsce. Choć pierwotnie nieplanowane przez polskie władze i mocarstwa międzynarodowe, zostało wykorzystane przez ludzi i siły powiązane z Moskwą do realizacji doraźnych i strategicznych celów politycznych. Stanowiło także przykład dwulicowego stylu politycznego komunistów w walce o władzę.

Zanim zapadła decyzja o przeprowadzeniu w Polsce referendum powszechnie rozważano zorganizowanie wyborów do sejmu. Odbycie wolnych wyborów w Polsce uwarunkowane było, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, decyzjami międzynarodowymi, ponadto porozumieniem wewnątrzpolskich sił politycznych. Najważniejsze ustalenia zapadły podczas konferencji w Jałcie, rozmów w Moskwie nad utworzeniem Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (16–21 czerwca 1945 roku) i na konferencji w Poczdamie.

Po skomplikowanych uzgodnieniach na 15 czerwca 1945 roku zostali zaproszeni do Moskwy przedstawiciele rządu tymczasowego, politycy związani z emigracją polską w Londynie oraz politycy z kraju opozycyjni w stosunku do komunistycznej wizji państwa, pozostający jednak poza strukturami rządowymi. Rozmowy moskiewskie dotyczyły trzech zasadniczych kwestii: systemu partyjnego w Polsce, składu TRJN i udziału stron konferencji w sprawowaniu władzy w Polsce oraz przyszłych wyborów do sejmu. Na przebiegu negocjacji w znacznym stopniu zaciążył rozpoczęty 18 czerwca 1945 roku proces 16 przywódców Państwa Podziemnego. Był on swoistą prowokacją, zarazem zaś manifestacją mającą pokazać determinację Moskwy w ustanowieniu w Polsce

* Prof. dr hab. Czesław Osękowski – Instytut Historii na Wydziale Humanistycznym Uniwersytetu Zielonogórskiego.

władzy komunistów. W takiej sytuacji bez szans były zabiegi Stanisława Mikołajczyka o legalizację Stronnictwa Narodowego. Komuniści przystali jedynie na wyjście z konspiracji i działalność Stronnictwa Pracy, które jednak miało podjąć bliską współpracę ze Stronnictwem Demokratycznym. Przewidywano szybkie połączenie obu partii.

Spisana, lecz niepodpisana tak zwana umowa moskiewska przewidywała także szybkie przeprowadzenie wyborów do sejmu. Nie sprecyzowano jednak dokładnego ich terminu. Zapis o wyborach był natury ogólnej i zakładał odbycie głosowania „możliwie do końca 1945 roku". Wybory do sejmu miały być powszechne, równe, bezpośrednie i tajne, miano przestrzegać ich „czystości i swobody".

Koncepcja wolnych i demokratycznych wyborów w Polsce zyskała akceptację wszystkich legalnie działających partii politycznych, poparły ją także ugrupowania pozostające w podziemiu. Porozumienie w sprawie wyborów było jednak pozorne, wkrótce uwidoczniły się różnice zdań co do ich terminu i ewentualnych koalicji międzypartyjnych. Polska Partia Robotnicza dążyła do narzucenia sojusznikom i opozycji politycznej najkorzystniejszych dla siebie terminów i sojuszy wyborczych. Władysław Gomułka jako najkorzystniejszy termin wyborów wskazywał wiosnę lub lato 1946 roku. Zabiegi komunistów o odłożenie wyborów stały się, po zwycięstwie wyborczym na Węgrzech (5 listopada 1945 roku) Niezależnej Partii Drobnych Rolników (57% głosów), celem wręcz strategicznym. Obawiano się, że podobny do węgierskiego sukces wyborczy w Polsce może odnieść Polskie Stronnictwo Ludowe, mające duże wpływy w społeczeństwie i opozycyjny wobec PPR program polityczny.

Jak najpóźniejszym odbyciem wyborów do sejmu zainteresowana była również Polska Partia Socjalistyczna, chociaż w kierownictwie partii nie było w tym względzie zgodności. Do jak najwcześniejszych wyborów dążył Mikołajczyk. Po czerwcowych rokowaniach w Moskwie liczył na ich odbycie jeszcze w 1945 roku. Termin ten okazał się jednak nierealny.

Równolegle ze sporami o termin wyborów toczyła się batalia o sojusze wyborcze. PPR zmierzała do utworzenia bloku wyborczego wszystkich legalnie działających w Polsce partii politycznych i głosowania na wspólną listę. Chciano w ten sposób przekształcić demokratyczne wybory, których wynik mógłby być niekorzystny dla komunistów, w już z góry przygotowany podział mandatów. W drugiej połowie 1945 roku i w dwóch pierwszych miesiącach 1946 roku toczyły się w Polsce rozmowy pomiędzy legalnie działającymi partiami politycznymi na temat sojuszy wyborczych. Zakończyły się one jednak niepowodzeniem, głównie za sprawą PSL, które zdecydowanie odrzuciło PPR-owską zunifikowaną koncepcję polskich wyborów.

Po zerwaniu rozmów utrwalił się w Polsce podział na dwa przeciwstawne obozy polityczne: blok czterech lewicowych partii politycznych (PPR, PPS, SL i SD) oraz opozycję polityczną (PSL, SP). Pomiędzy partiami bloku a opozycją polityczną zaostrzyła się walka polityczna, przybierająca z upływem czasu coraz brutalniejsze formy. Głównym celem ataków było PSL, najbardziej wyrazista siła polityczna, zdolna do przejęcia i samodzielnego sprawowania władzy w Polsce. Obok legalnych, lecz opozycyjnych wobec siebie dwóch bloków na scenie politycznej Polski istniał także trzeci: podziemie niepodległościowe. Nie miało ono jednak jednorodnego charakteru. Zazwyczaj wskazuje się, przyjmując za kryterium formę podejmowanych działań, dwa jego nurty: polityczny i zbrojny.

Po zerwaniu rozmów w sprawie bloku upadła część argumentów na rzecz dalszego odkładania wyborów. Bez względu na sytuację polityczną w kraju komuniści musieli zgodzić się na ich rychłe przeprowadzenie, tak aby wypełnić warunki umowy moskiewskiej. Szybkich wyborów, oprócz opozycyjnych wobec PPR i jej sojuszników sił politycznych (krajowych i emigracyjnych), coraz głośniej domagali się także zachodni alianci. Spośród największych partii politycznych za rychłym odbyciem wyborów konsekwentnie opowiadało się PSL. W odróżnieniu od wcześniejszych miesięcy coraz mniej przeciwna niezbyt odległym wyborom była PPR, przynajmniej w sposób oficjalny. Większość kierownictwa PPS natomiast nadal dążyła do ich odsunięcia w czasie.

PPR i PPS zaczęły poszukiwać możliwości wyjścia z sytuacji powstałej po niepowodzeniu działań na rzecz stworzenia szerokiego bloku wyborczego. Chodziło także o przezwyciężenie dysonansów w sprawie głosowania między tymi partiami, zwłaszcza niechętnego współdziałania socjalistów z komunistami w terenie. W grę nie mogło wchodzić już manipulowanie terminem wyborów. Opóźnienie w ówczesnych warunkach mogło dokonać się jedynie przez przeprowadzenie innego niż wybory plebiscytu, jednak z udziałem społeczeństwa i wszystkich legalnie działających partii politycznych. Taką możliwość mogło stworzyć referendum nad zagadnieniami strategicznymi dla państwa i ludności kraju.

Zdania na temat źródła odbycia w Polsce referendum są podzielone. Część badaczy dziejów najnowszych uważa, że mimowolnym pomysłodawcą referendum był Mikołajczyk, który 22 lutego 1946 roku w czasie trójstronnego spotkania PPR, PPS i PSL w sprawie bloku wyborczego w luźnej uwadze wypowiedział się za możliwością odbycia takiej formy głosowania nad przyszłą konstytucją. Myśl Mikołajczyka miała być podchwycona przez komunistów i socjalistów oraz skutecznie wdrożona w odniesieniu do innych zagadnień. Taka interpretacja ma podstawy źródłowe. Inni historycy uważają, że inicjatywa referendum wyszła z PPS. Jeszcze inni oceniają, iż koncepcja referendum powstała w kierownictwie

PPR, ale rola inicjatora referendum została przekazana socjalistom. Pierwsze kroki w sprawie referendum wykonane zostały przez PPS.

Po krótkiej i burzliwej dyskusji pomiędzy partiami politycznymi, zwłaszcza na forum Centralnej Komisji Porozumiewawczej Stronnictw Demokratycznych oraz na Prezydium Krajowej Rady Narodowej, ustalono zasadnicze kwestie związane z przeprowadzenie w Polsce referendum ludowego. Podczas Sesji plenarnej KRN w dniach 26–28 kwietnia 1946 roku uchwalono, że referendum odbędzie się 30 czerwca 1946 roku, a Polacy odpowiedzą na trzy pytania:

1. Czy jesteś za zniesieniem Senatu?

2. Czy chcesz utrwalenia w przyszłej konstytucji ustroju gospodarczego wprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki narodowej z zachowaniem podstawowych uprawnień inicjatywy prywatnej?

3. Czy chcesz utrwalenia zachodnich granic państwa polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej?

Wszystkie trzy pytania referendum zostały sformułowane po myśli PPR. Miały one sporą szansę na uzyskanie poparcia nawet osób nieprzychylnych i wrogich komunistom. Stwarzały także korzystne uwarunkowania do prowadzenia kampanii politycznej i propagandowej wokół postawionych pytań i pozyskiwania osób afirmujących polityczne dążenia PPR. Jednocześnie miały przyczynić się do polaryzacji polskiej sceny politycznej. W konsekwencji zaś pokazać, że komuniści są główną siłą stabilizacji sytuacji wewnętrznej kraju, gwarantem postępu i bezpieczeństwa zewnętrznego.

Ustawa o przeprowadzeniu głosowania ludowego uprawniała do udziału w referendum obywateli polskich, którzy ukończyli 21. rok życia. Referendum miało zostać przeprowadzone przez aparat wykonawczy głosowania ludowego, który tworzyli: Generalny Komisarz Głosowania Ludowego oraz okręgowe i obwodowe komisje głosowania. Karty do głosowania w całym kraju miały kolor biały i były opatrzone pieczęcią odpowiedniej komisji okręgowej. Koperty natomiast musiały mieć jednakowy kolor jedynie w danym obwodzie głosowania. W lokalu wyborczym uprawniony do głosowania podawał komisji swoje nazwisko i imię, po otrzymaniu urzędowej koperty i karty do głosowania wpisywał przy każdym pytaniu słowa „tak" lub „nie", przy czym odpowiedź twierdzącą mógł zastąpić krzyżykiem a przeczącą kreską. Karta niewypełniona oznaczała, że głosujący odpowiedział „tak" na wszystkie trzy pytania. Następnie wkładał on swą kartę do koperty i podawał przewodniczącemu komisji lub jego zastępcy, który w obecności głosującego wrzucał ją do urny.

Komuniści nie mieli szans na sukces w referendum przeprowadzonym drogą demokratycznych wyborów. Stąd przygotowywali się do ich sfałszowania.

PPR, oprócz oficjalnych działań politycznych i propagandowych, skupiło się na organizacyjnej stronie głosowania. Kontrolę czynności związanych z przeprowadzeniem referendum ułatwiała komunistom dominująca pozycja w państwie. Tak było już na etapie tworzenia projektów ustaw o głosowaniu, później podczas przygotowań do jego odbycia oraz w czasie samego aktu wyborczego i obliczania głosów. Taktyka komunistów polegała na obsadzeniu swoimi ludźmi organów głosowania, zwłaszcza komisji okręgowych i obwodowych, oraz centralnego i terenowego aparatu Generalnego Komisarza, którym został Wacław Barcikowski (SD).

Komisje wyborcze zostały zdominowane przez członków PPR i ich sojuszników. Według wiarygodnych danych źródłowych aż 83% członków komisji okręgowych stanowili członkowie PPR, PPS, SL i SD. PSL nie miało swoich przedstawicieli aż w 10, a SP w 8 spośród 16 komisji okręgowych. Podobnie było w 11 057 komisjach obwodowych, których opanowanie miało jeszcze większe znaczenie. Członkowie PPR przewodniczyli 4068 spośród nich, PPS – 2193, SL – 958, SD – 274, PSL – 461, SP – 91. Resztę stanowiły osoby bezpartyjne, zazwyczaj zwerbowane przez UB. Komuniści i ich sojusznicy opanowali również około 71% stanowisk zastępców przewodniczących komisji obwodowych. Spośród około 120 000 członków komisji obwodowych do PPR należało 24,5%, PPS – 13%, SL – 6,7%, SD – 2,7%, PSL – 12,6%, SP – 1%, a 39,5% stanowiły osoby bezpartyjne, zazwyczaj powiązane z PPR lub UB.

Kluczową rolę w sfałszowaniu referendum, obok PPR, odegrały władze bezpieczeństwa. Funkcjonariusze UB przed głosowaniem brali udział w zwalczaniu podziemia niepodległościowego i opozycji politycznej, w formowaniu i kontroli pracy komisji głosowania i wywieraniu presji na społeczeństwo, aby głosowało: „trzy razy tak". Przed referendum UB współpracował głównie z PPR, wojskiem, KBW, WOP, MO i ORMO. Powołana została Państwowa Komisja Bezpieczeństwa, która miała koordynować działania wojska i organów bezpieczeństwa w zwalczaniu podziemia zbrojnego, zabezpieczyć referendum i następnie wybory do sejmu. W poszczególnych województwach powołano Wojewódzkie Komitety Bezpieczeństwa, które miały zwalczać podziemie zbrojne, zabezpieczać referendum i koordynować pracę agitacyjno-propagandową wojska wśród ludności kraju. We wszystkich powiatach powołane zostały powiatowe sztaby ochrony głosowania ludowego. W całym kraju do ochrony komisji głosowania skierowano 109 885 osób, w tym siły MO liczyły 25 700 osób, ORMO – 28 070, KBW – 8370, UB – 11 315, WP – 36 400, a 13 250 osób stanowiło rezerwę.

Oprócz zadań realizowanych wspólnie z wojskiem, MO i KBW władze bezpieczeństwa w czasie referendum prowadziły niezależne działania operacyjne,

które ułatwiły sfałszowanie wyników głosowania. Dokumenty Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego wskazują, że dla 70% komisji obwodowych w kraju władze bezpieczeństwa założyły tak zwane teczki obserwacyjne, w których gromadzono wszystkie informacje o ludziach i dotyczące danego obwodu wyborczego. UB kontrolował w bezpośredni sposób 65–70% wszystkich komisji wyborczych w kraju.

Od wiosny 1946 roku władze bezpieczeństwa nasiliły walkę z PSL. Jej celem było rozbicie struktur organizacyjnych stronnictwa, zmniejszenie jego wpływów w społeczeństwie oraz ograniczenie udziału w przygotowaniu i przeprowadzeniu głosowania. Jednocześnie rozpoczęto inwigilację i zastraszanie społeczeństwa, aby 30 czerwca zagłosowało w sposób zalecany przez PPR i jej sojuszników. W walce UB z PSL najpowszechniej stosowaną metodą były aresztowania. W maju i czerwcu 1946 roku władze bezpieczeństwa zatrzymywały członków stronnictwa najczęściej za agitowanie przeciwko głosowaniu „trzy razy tak", lżenie komunistów i ZSRR, niszczenie propagandy tak zwanego bloku demokratycznego i pod pretekstem kontaktów z podziemiem niepodległościowym. Działania represyjne UB wobec PSL nie zakończyły się wraz z referendum, lecz trwały przez kolejne miesiące, a po likwidacji stronnictwa jeszcze przez następne lata prześladowano jego byłych członków i sympatyków. Szykany UB wobec członków PSL przed referendum przedstawione zostały w proteście władz stronnictwa przeciw nadużyciom w związku z głosowaniem ludowym z 9 lipca 1946 roku i dołączonych doń 16 załącznikach.

Przed referendum poszczególne powiatowe urzędy bezpieczeństwa z rozkazu Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego przygotowały specjalne listy osób do tak zwanych aresztowań prewencyjnych. Ofiarami zatrzymań, których dokonano pomiędzy 24 a 27 czerwca, padło 5200 osób. Dalszych 370 osób aresztowano 28 i 29 czerwca. W samym dniu głosowania, to jest 30 czerwca, zatrzymano kolejne 710 osób, w tym 210 członków komisji obwodowych. Wśród osób aresztowanych przed referendum 90% stanowili członkowie PSL. W stosunku do najaktywniejszych członków stronnictwa władze bezpieczeństwa stosowały w tym czasie także wiele innych form terroru, między innymi odbierano zakłady rzemieślnicze (piekarnie, warsztaty krawieckie i szewskie), zwalniano z pracy w administracji państwowej, bito ludzi, a nawet pozbawiano ich mieszkań i gospodarstw. Władze bezpieczeństwa stosowały specyficzne formy represji wobec członków PSL na Ziemiach Odzyskanych. Ich zasięg był tu przeważnie większy niż w pozostałej części kraju. Ponieważ więzi pomiędzy ludźmi były słabsze, a poczucie stabilizacji mniejsze niż w innych regionach kraju, władzom łatwiej było podporządkować sobie i zastraszyć osadników. Władze bezpieczeństwa przed referendum uderzyły w struktury PSL i prowadzone

przez ludowców formy pracy politycznej i agitacyjnej. Chciano doprowadzić do paraliżu organizacyjnego stronnictwa i pozbawić je wpływu na przygotowania do głosowania.

W przygotowanie i przeprowadzenie referendum włączono wojsko, którego działania w związku z głosowaniem obejmowały trzy zasadnicze formy: walkę z podziemiem, ochronę komisji głosowania oraz pracę polityczną wśród ludności kraju. Część zadań wojsko wykonywało samodzielnie, inne we współpracy z UB, KBW, WOP i MO, jeszcze inne w uzgodnieniu z terenowymi ogniwami PPR i administracją państwową. Włączenie wojska do kampanii wyborczej władze wojskowe i cywilne przedstawiały jako symbol przemian ustrojowych w państwie. Twierdzono, że stanowi to akt jedności armii ze społeczeństwem w budowie nowej, sprawiedliwej ojczyzny. Pracę polityczną w terenie wśród ludności kraju prowadziły tak zwane wojskowe brygady propagandowe. Do miast, miasteczek i wsi wojsko skierowało 2500 brygad, składających się z 20 000 żołnierzy. Ponadto około 240 grup propagandowych, liczących 2400 żołnierzy, wysłał w teren KBW. Również WOP skierowały do pracy politycznej wśród ludności 3000 żołnierzy. Według źródeł wojskowych, grupy propagandowe dotarły do około 80% miejscowości kraju, zorganizowały ponad 19 tysięcy zebrań, wieców i masówek, w których wzięło udział około 4,5 mln ludności. Wojsko rozkolportowało kilkadziesiąt milionów różnych materiałów propagandowych (broszury, ulotki, plakaty, afisze, odezwy itp.). Otrzymywano je z Ministerstwa Informacji i Propagandy oraz od partii politycznych, w tym zwłaszcza PPR. Także wojsko wydrukowało i rozkolportowało około 6 mln własnych materiałów propagandowych. Wojsko pomagało także w organizacyjnym przygotowaniu referendum, w tym zwłaszcza w zakresie zabezpieczenia transportu. Sztab Generalny WP przydzielił do dyspozycji wojewódzkich komitetów bezpieczeństwa 46 samolotów, spośród których 14 udostępniły wojska radzieckie. Te samoloty były wykorzystywane przede wszystkim do rozrzucania ulotek i transportowania dokumentacji wyborczej z powiatów do województw.

Przed referendum odbyła się krótka, lecz niezwykle intensywna kampania wyborcza, prowadzona przez wszystkie siły polityczne w kraju oraz przez Kościół katolicki. PPR, PPS, SL i SD nawoływały społeczeństwo kraju do głosowania „trzy razy tak", PSL zalecało, aby głosować „jeden raz nie i dwa razy tak", do podobnego głosowania jak PSL nawoływało SP (poza frakcją Zygmunta Felczaka), podziemie niepodległościowe zalecało, aby głosować „trzy razy nie" lub aby zbojkotować głosowanie. Niejednolita była postawa duchowieństwa wobec referendum, choć na ogół była niechętna a nawet wroga. Księża zazwyczaj nawoływali do głosowania „dwa razy nie" i „jeden raz tak" oraz rzad-

ko „trzy razy nie". Znacznie większy dystans wobec referendum wykazywali hierarchowie Kościoła.

Stosunek społeczeństwa polskiego do referendum nie był jednakowy i pozostawał w zależności od wielu czynników. Zasadnicze różnice wynikały z przynależności partyjnej i sympatii politycznych. Inne wiązały się na przykład z miejscem zamieszkania, przynależnością społeczną, zawodową, wiekiem. Odmienne były opinie ludzi na temat referendum wczesną wiosną 1946 roku, odmienne w czasie kampanii wyborczej, a jeszcze inne po głosowaniu. Reakcje społeczne zmieniały się z upływem czasu, pod wpływem stosowanych metod propagandowych oraz represji ze strony władz. Spore różnice w ocenie referendum występowały również pomiędzy wsią a miastem, Polską centralną a Ziemiami Odzyskanymi. Nieco odmiennie odnosili się do głosowania chłopi niż robotnicy, inteligencja lub młodzież. Stosunek duchowieństwa do referendum nie zawsze był zgodny ze stanowiskiem episkopatu. Wrogą postawę wobec głosowania przejawiały na ogół mniejszości narodowe oraz ludność niemiecka na poniemieckich ziemiach przejętych po wojnie przez Polskę.

Głosowanie trwało od godziny 7.00 do 21.00. Duży bałagan wystąpił na listach wyborczych, w wielu obwodach na listach uprawnionych do głosowania umieszczono błędną liczbę osób, na przykład w Słupsku na listach znalazło się o 5000 osób więcej niż było zameldowanych w mieście. W wielu innych obwodach wyborczych pominięto osoby uprawnione do głosowania. Głosowanie od godzin porannych cieszyło się na ogół dużą frekwencją. Często przed lokalami wyborczymi tworzyły się duże kolejki, zwłaszcza po nabożeństwach, gdy ludzie, niekiedy z księdzem, podążali do urn. Innym powodem długich kolejek były zbiorowe marsze pod przewodem sołtysów mieszkańców wsi do lokali wyborczych. Zatory powstawały również z powodu prac komisji, które niekiedy komplikowały oddanie głosów. W niektórych lokalach wyborczych w kraju zabrakło kart do głosowania, co wpływało na zwiększenie kolejki do urn i najczęściej przedłużało referendum poza godzinę 21.00.

Po zamknięciu lokali wyborczych komisje miały przystąpić do obliczania głosów. Uczyniono to jedynie w około 60% obwodów w kraju. Z pozostałych urny przewożono do starostw powiatowych i dopiero tam obliczano głosy. Transport urn wyborczych z obwodów do powiatów odbywał się każdorazowo pod silną eskortą funkcjonariuszy UB, MO i wojska. W większości komisji obwodowych w kraju doszło do mniejszych lub większych sporów o sposób obliczania głosów, głównie między członkami PPR i PSL. Ludowcy żądali postępowania zgodnego z ordynacją wyborczą, komuniści zaś, spodziewając się niekorzystnego dla siebie wyniku głosowania, nie chcieli przystać na demokratyczne procedury. W wielu obwodach w kraju głosy liczyły tylko wybrane

osoby. Część członków komisji, jeszcze w czasie trwania referendum lub bezpośrednio po jego zakończeniu, została zmuszona do opuszczenia lokali wyborczych.

Przebieg referendum i obliczanie głosów w obwodach odbywały się w obecności i pod presją funkcjonariuszy UB i wojska. Wymuszali oni podporządkowanie się wyborców i członków komisji narzuconym rygorom postępowania. Po zakończeniu głosowania funkcjonariusze UB dokładnie wiedzieli, kto ma zostać w lokalu wyborczym i obliczać głosy, kogo zaś nawet siłą należy z niego usunąć. Podczas obliczania głosów w obwodach doszło do częściowego sfałszowania referendum. Nie wszędzie jednak było to możliwe. Tam, gdzie przy liczeniu głosów byli obecni wszyscy członkowie komisji oraz członkowie PSL, często nie udało się sfałszować wyników. Ludowcy notowali lub zapamiętywali rzeczywiste wyniki głosowania, później przekazywali je swoim władzom zwierzchnim i na tej podstawie ustalono właściwe rezultaty referendum dla części obwodów w kraju. W takich wypadkach fałszerstwo dokonane zostało w powiatach, gdzie trafiły dokumenty głosowania i karty wyborcze z poszczególnych obwodów.

W opanowanych przez komunistów obwodach głosowania dokonanie fałszerstwa nie nastręczało większych trudności. Podobnie było w sytuacjach, gdy głosy liczyli tylko wybrani członkowie komisji. Najczęściej po ustaleniu rzeczywistego wyniku referendum w obwodzie przystępowano do jego fałszowania przez zamianę kart z głosami na „nie" na karty czyste, zamianę kart z głosami na „nie" na karty wypełnione „trzy razy tak", podrabianie kart wypełnionych znakami minus oraz unieważnienie części głosów. Skala fabrykowania wyników referendum uzgadniana była z pełnomocnikami odpowiedzialnymi za przebieg głosowania w poszczególnych obwodach. Po obliczeniu wyników referendum w obwodach dokumentacja wyborcza przewożona była do powiatów. Tam już bez kontroli ze strony opozycji politycznej dopełniono fałszerstwa wyborczego w odniesieniu do obwodów, w których nie udało się dokonać tego wcześniej. Uczestniczyli w tym także funkcjonariusze Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego ZSRR. Specjalna ich ekipa pod dowództwem płk. Arona Pałkina, przebywając w Polsce od 25 czerwca do 27 sierpnia 1946 roku, napisała od nowa 5994 protokoły komisji obwodowych i podrobiła około 40 tysięcy podpisów ich członków.

Właściwe wyniki referendum w powiecie znały 3–4 osoby. Byli to pełnomocnik powiatowy (najczęściej etatowy pracownik KW lub KC PPR), delegat MBP na dany powiat, szef powiatowego sztabu ochrony głosowania ludowego oraz I sekretarz Komitetu Powiatowego PPR. Właściwe wyniki z poszczególnych powiatów trafiały za pośrednictwem KW PPR do Franciszka Mazura,

kierownika Wydziału Organizacyjnego KC PPR, oraz Romana Zambrowskiego i za ich pośrednictwem przekazywane były Bolesławowi Bierutowi i Władysławowi Gomułce. Do MBP docierały z dwóch źródeł. Szefowie PUBP informacje o wynikach referendum składali szefom WUBP, ci przekazywali je następnie do MBP. Osobne sprawozdania z powiatów i województw składali pełnomocnicy MBP. Trafiały one do ministra MBP i Departamentu V MBP.

Społeczeństwo polskie było przekonane, że referendum zakończyło się klęską partii bloku. Wnioskowano tak na podstawie wyników głosowania, które odnotowali w części obwodów członkowie PSL i które przedostały się do opinii publicznej. Ponadto ludzie wymieniali uwagi i spostrzeżenia o przebiegu referendum, porównywano, jak głosowano, w rodzinach, zaufanych kręgach i wśród znajomych. Na takie przekonania Polaków wskazują raporty UB, PPR i władz administracyjnych z pierwszych dni po głosowaniu.

Generalny Komisarz Głosowania Ludowego ogłosił wyniki referendum 12 lipca 1946 roku. Według oficjalnego komunikatu uprawnionych do głosowania było 13 160 451 osób, z których głosowało 11 857 968 (90,1%). Głosów ważnych miano oddać 97,2%, nieważnych – 2,8%. Na pierwsze pytanie miało paść 7 844 552 (68%) odpowiedzi twierdzących, na drugie pytanie 8 896 105 (77,2%) głosów twierdzących, na trzecie pytanie 10 534 697 (91,4%) głosów twierdzących.

Taki wynik głosowania wynikał z zapotrzebowania politycznego komunistów. Opozycja natomiast miała dowody, że referendum zostało sfałszowane. PSL ustaliło wiarygodne wyniki głosowania dla Krakowa i Tarnowa, gdzie dwa pierwsze pytania w wyraźny sposób nie uzyskały poparcia wyborców. PSL ustaliło wyniki głosowania dla 2805 obwodów w kraju (25,37%). Według danych PSL na pierwsze pytanie twierdząco odpowiedziało zaledwie 15,46% głosujących. Również podziemie niepodległościowe posiadało dowody na brak poparcia przez Polaków dwóch pierwszych pytań referendum.

Udostępnione w ostatnich latach do badań źródła archiwalne z Archiwum Akt Nowych i Departamentu V MBP nie pozostawiają wątpliwości, że wyniki referendum zostały sfałszowane. Wskazują na to zarówno zestawienia liczbowe i procentowe, jak i informacje opisowe oraz oceny sporządzone po zakończeniu głosowania w gminach, powiatach i województwach. Z dostępnych dziś materiałów archiwalnych wynika, że Polacy nie poparli dwóch pierwszych pytań referendum. Tylko pytanie trzecie uzyskało aprobatę głosujących. Na pierwsze pytanie referendum „tak" odpowiedziało 26,9% głosujących, na drugie – 42% i na trzecie – 66,9%. Skala fałszerstwa wyborczego była zatem ogromna, bowiem do rzeczywistych wyników referendum dopisano do pierwszego pytania 41,1% odpowiedzi „tak", do drugiego – 35%, do trzeciego – 24,5%.

Podstawowym celem kierownictwa PPR od pierwszych dni lipca stało się dążenie do zwrócenia uwagi społeczeństwa na inne niż referendum obszary życia politycznego. Starano się jednak przedstawić głosowanie jako sukces partii bloku i porażkę opozycji politycznej. Jednocześnie wskazywano najbardziej niechętne komunistom środowiska społeczne i zawodowe jako źródło zagrożenia powojennej stabilizacji życia w kraju. Władze nasiliły także represje wobec społeczeństwa, podziemia, opozycji politycznej i mniejszości narodowych.

Sfałszowane referendum potwierdziło, zdaniem komunistów, słuszność podjętych w Polsce przemian ustrojowych i aż do lat osiemdziesiątych XX wieku stanowiło punkt odniesienia w kolejnych działaniach politycznych. Referendum odsunęło w czasie wybory do sejmu, dając tym samym komunistom czas na ugruntowanie pozycji w państwie i przygotowanie do kolejnego głosowania Polaków, zamknęło także drogę do dwuizbowego parlamentu w powojennej Polsce. W sumie sfałszowane referendum stanowiło legitymizację władzy PPR.

Dziękuję.

DYSKUSJA

Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Dziękuję bardzo panu profesorowi za ten ogromnie ciekawy referat, który przyniósł nam dużo danych, bowiem wydaje mi się, że wiedza potoczna o referendum może się sprowadzać do tego, że był to manewr polityczny ze strony władz komunistycznych i że wyniki oficjalne były różne od rzeczywistych. Tutaj otrzymaliśmy nie tylko dużą porcję szczegółowych informacji ukazujących nam w pełni, czym to było, ale także i cenne interpretacje.

Proszę państwa, mamy jeszcze czas na dyskusję i zapraszam do niej wszystkich uczestników. Zaznaczam, że będzie ona utrwalana, żeby następnie znaleźć się w materiałach z naszego posiedzenia, dlatego wszystkich pragnących zabrać głos zapraszam na mównicę i proszę o podawanie swojego nazwiska.

Proszę bardzo. Kto z państwa pragnie odnieść się do któregoś z wysłuchanych trzech referatów? Nikt?

W takich wypadkach przypomina się nieśmiertelny cytat z *Rejsu*: „Na każdym zebraniu jest tak, że ktoś musi zacząć".

Nadal nie widzę chętnych. W takim razie pozwolę sobie rozpocząć, dopytując jeszcze pana profesora Osękowskiego. Pokazał nam pan profesor kuchnię polityczną, to znaczy etap przygotowywania referendum, i zaznaczył pan profesor – to zwróciło moją uwagę – łatwość przeprowadzenia fałszerstwa poprzez dokonanie jakiegoś zapisu na kartce. O ile się orientuję, to z głosami robiono różne rzeczy. Czy jest pan profesor w stanie powiedzieć, na ile przerabiano te głosy, a na ile po prostu usuwano te, które były nieodpowiednie?

Prof. dr hab. Czesław Osękowski

Szanowni państwo, metod fałszowania było bardzo wiele. Otóż przede wszystkim wystarczyło dorzucić do urny wyborczej sto głosów – czystych kartek, zabierając sto niewiadomych. To już było sto głosów na „tak". Zdarzały się sytuacje paradoksalne, bo często więcej było głosów oddanych niż osób poszło do urn.

Członkowie Polskiego Stronnictwa Ludowego kontrolowali głosowanie ludowe. Byli w składach komisji wyborczych i obserwowali, jak się odbywa głosowanie. Nie wszędzie to było możliwe, bo w wielu komisjach nie było członków PSL. Jeżeli komisja była „zaufana", przepraszam za to słowo, tak muszę jednak powiedzieć, „zaufana", czyli ukształtowana przez władze, to przerabiano znaki minus na znaki plus. Jeżeli wynik był mocno niekorzystny, to zabierano urnę z obwodu wyborczego, przewożono do starostw i tam sporządzano protokoły. Archiwalne dokumenty Urzędu Bezpieczeństwa mają o tyle dużą wartość, że podawano najpierw wynik rzeczywisty, a obok sfałszowany. Takich dokumentów widziałem setki. Te dokumenty trafiły do Departamentu V MBP i do dzisiaj są w archiwum przedtem Urzędu Ochrony Państwa, dzisiaj Instytutu Pamięci Narodowej.

Szanowni państwo, w 2000 roku w Wydawnictwie Sejmowym wydałem książkę *Referendum 30 czerwca 1946 roku w Polsce*, w której opisałem aż do bólu cały mechanizm wyborczy. Najpowszechniej dorzucano do urn głosy i poprawiano karty do głosowania. I tutaj wkroczyła przybyła z Moskwy grupa płk. Pałkina. Często była rozbieżność pomiędzy tym, co zapisała komisja, a tym, co podawano do komisji okręgowej. Grupa Pałkina poprawiła 4600 takich dokumentów, oczywiście po to, żeby uwiarygodnić wyniki. Są dokumenty na pobyt grupy płk. Pałkina w Polsce. Ilu było w niej funkcjonariuszy, tego nie potrafię powiedzieć, ale są dowody potwierdzające jej pobyt – to jest udokumentowane.

Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Dziękuję bardzo panu profesorowi.

Nawiasem mówiąc, zauważyłem, że w tym, co pan profesor mówi, jest pewne odniesienie do dyskusji o wiarygodności dokumentów ubeckich. Pan profesor jakby potwierdził, że jednak na własny użytek oni potrzebowali prawdy.

Proszę bardzo.

Prof. dr hab. Piotr Winczorek*

Miałbym pytanie do pana profesora dotyczące interpretacji tych wydarzeń, o których mówił. Czy Pana zdaniem referendum miało charakter decyzyjny? Tak było planowane? Czy też to miało być referendum, którego celem było

* Prof. dr hab. Piotr Winczorek – Instytut Nauk o Państwie i Prawie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

zbadanie opinii publicznej, taki po prostu sondaż nastrojów, a po drugie w dalszej perspektywie legitymizacja władz, które tych zmian miałyby dokonywać, bo przecież zniesienie Senatu nie było jakimś przedsięwzięciem szczególnie trudnym?

Prawdą jest, że do dzisiaj słyszymy różne głosy o tym, czy Senat jest potrzebny czy niepotrzebny. Również przed wojną była o tym mowa, o czym tutaj wspomniano. Tak więc ówczesna, powojenna władza mogłaby Senat zlikwidować chyba bez wielkich problemów.

Kolejna kwestia to sprawa zmian gospodarczo-społecznych, które by się i tak dokonały za sprawą sił, które wówczas rządziły.

Ostatnia sprawa: granic. Czy można sobie wyobrazić wtedy powrót do granic sprzed wojny? Czy można było sobie wyobrazić, że oddajemy ziemie zachodnie Niemcom czy komukolwiek, a wracamy do Wilna i Lwowa? To jest chyba nieprawdopodobne. Wobec tego o co tu naprawdę chodziło?

Prof. dr hab. Czesław Osękowski

Panie Profesorze, po pierwsze chodziło o odłożenie w czasie wyborów. To była decydująca sprawa. 5 listopada 1945 roku na Węgrzech odbyły się wolne, demokratyczne wybory i Partia Drobnych Rolników je wygrała. W związku z tym było jasne, że demokratyczne wybory w Polsce wygrałoby Polskie Stronnictwo Ludowe. Wszystko na to wskazywało. Decyzja była związana głównie z tym.

Natomiast, Panie Profesorze, w Polsce budowano system polityczny na wzór sowiecki. Nie było miejsca na parlament dwuizbowy, nie było miejsca na Senat.

Inne cele. Polskie Stronnictwo Ludowe, nawołując do tego, żeby odpowiadać na pierwsze pytanie „nie", chciało pokazać, jakie były rzeczywiście nastroje w społeczeństwie polskim. I to się udało, tylko że te wyniki nie zostały upublicznione. Myślę, że komuniści zastanawiali się w tym czasie nad postawą PSL. Chciano odłożyć wybory. W moim przekonaniu wynik referendum nie byłby stanowiący. Było to przygotowanie do kolejnego, konstytucyjnego rozwiązania i oczywiście ten etap był potrzebny tylko i wyłącznie po to, żeby oddalić wybory, ale przy okazji zamierzano politycznie wykorzystać jednoznaczne stanowisko Polaków: „Nie chcemy Senatu". I po prostu tak wykorzystano wyborcze fałszerstwo. Tak pokazują, Panie Profesorze, źródła. Być może z prawnego punktu widzenia ta interpretacja może być nieco inna, natomiast źródła i sposób postępowania władz – motywacja, argumentacja, propaganda, którą stosowano – wskazują właśnie na takie podejście.

Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Dziękuję bardzo.

Zauważmy zresztą, że prawdziwa odpowiedź na trzecie pytanie była „tak". Mimo wszystko.

Prof. dr hab. Czesław Osękowski

Pan profesor podniósł jeszcze bardzo ważną kwestię związaną z granicami Polski. Otóż ja nie przesądzam, szanowni państwo, że nie było strachu. Ziemie wschodnie straciliśmy na rzecz Związku Sowieckiego – to jest sprawa oczywista, to już było przecież dokonane, także ustalone umowami międzynarodowym, w tym polsko-radzieckimi.

Natomiast jeśli chodzi o granice zachodnie, pomimo tego że były one potwierdzone na konferencji jałtańskiej i później na konferencji poczdamskiej, przecież była bardzo duża presja w samych Niemczech na ich zmianę. Kiedy powstała Niemiecka Republika Demokratyczna w 1949 roku, to odżyły takie ciągoty i pojawiła się ogromna liczba głosów, żeby dokonać weryfikacji granicy zachodniej. Polacy, którzy przyjechali ze wschodu, bardzo się bali, bo przybyli na poniemieckie ziemie, kulturowo, przestrzennie przecież związane z państwem niemieckim, a nie mieliby dokąd wracać. Tereny wschodnie zostały bezpowrotnie stracone na rzecz Związku Radzieckiego. Ci ludzie panicznie się bali jakiejkolwiek zmiany granic i oni właściwie, kiedy szli do głosowania, to na pytanie, czy jesteś za utrwaleniem granic, z przekonaniem mówili „tak". Nawiasem mówiąc, w ogóle na całych Ziemiach Odzyskanych wyniki referendum były dla władz korzystniejsze na każde z trzech pytań. To potwierdza, że były tu słabsze więzi społeczne, występowała dezintegracja ludzi i pewne poczucie tymczasowości.

Prof. dr hab. Piotr Winczorek

Panie Profesorze, czy jeśli tak łatwo ówczesna władza sfałszowała wyniki referendum w 1946 roku, zresztą wybory z 1947 roku też zostały sfałszowane, to czy nie można było, nie odsuwając wyborów do sejmu, równie dobrze je sfałszować już w 1945 roku? *Notabene* w Związku Radzieckim parlament był dwuizbowy, a nie jednoizbowy.

Prof. dr hab. Czesław Osękowski

Rzeczywiście, Panie Profesorze. Miałem na myśli to, że 1945 rok nie sprzyjał wyborom. Uważam, że przeprowadzenie wyborów w pierwszych miesiącach po wojnie nie było możliwe. Nie był jeszcze utrwalony system polityczny w Polsce. Trwała przecież walka polityczna. Mocne było podziemie niepodległościowe. Sądzę, że w 1945 roku nie było warunków, chociaż Polskie Stronnictwo Ludowe parło do jak najszybszych wyborów. Trzeba było osłabić opozycję polityczną, podziemie niepodległościowe i dopiero kiedy PPR zdobyło władzę, właściwie przejęło władzę w całym kraju – nad pseudosamorządami, nad gospodarką, w administracji, nad urzędami bezpieczeństwa, nad wojskiem – można było pozwolić sobie, przepraszam za to słowo, na wybory, które trzeba było jednak sfałszować. Nie wiadomo, czy dałoby się sfałszować wybory w 1945 roku na przykład w lipcu czy w sierpniu. Myślę, że nie na taką skalę i w taki sposób. Jednak do czerwca 1946 roku komuniści utrwalili swoją pozycję w państwie i dopowiedzieli to, legalizując swoją władzę we wszystkich organach, instytucjach państwa sfałszowanym referendum i później wyborami w styczniu 1947 roku.

Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Dziękuję.
Czy ktoś z państwa jeszcze pragnie zabrać głos?
Proszę bardzo.

Dr hab. Andrzej Stroynowski*

Pragnę zwrócić uwagę, że dotychczas właściwie cała dyskusja poszła w kierunku referendum z 1946 roku, które część z nas albo pamięta, albo rodziła się około tego wydarzenia. Warto natomiast wrócić do pierwszego wystąpienia, które obejmowało nie jeden rok, czy tylko jeden dzień z naszej historii, ale od razu całą genezę parlamentaryzmu. Ja współczuję panu profesorowi Mikulskiemu, że w dwudziestu minutach wykładu musiał zamknąć trzy wieki historii parlamentaryzmu, i to z dobrym okładem. Stąd wystąpiły pewne uogólnienia.

Dlatego chcę zwrócić uwagę na jedną rzecz. W dyskusji widać tendencję do uznania, że spadek znaczenia Senatu i jego likwidacja nastąpiły dopiero w 1946

* Dr hab. Andrzej Stroynowski – profesor nadzwyczajny, Instytut Historii na Wydziale Filologiczno-Historycznym Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie.

roku, a później dokonały się jego odrodzenie i odbudowa roli. Miał to być jak gdyby powrót do tradycji, do dawnych wartości. Chciałem jednak zaznaczyć, że powolny spadek znaczenia Senatu następował już w epoce staropolskiej, gdy jeszcze obowiązywała zasada konsensusu, oznaczająca konieczność osiągnięcia zgody króla, Senatu i izby poselskiej. W pewnym momencie pojawił się wśród senatorów brak wiary w sens funkcjonowania Senatu, wyrażający się częstym pytaniem: czy w ogóle warto przyjechać na obrady do Warszawy lub Grodna? To przełożyło się na to, że liczba senatorów uczestniczących w obradach spadała, co tutaj pan profesor wskazywał, ale w wieku XVIII był to spadek jeszcze bardziej gwałtowny. W ostatnim sejmie w 1793 roku, sejmie grodzieńskim, uczestniczyło maksymalnie 8% senatorów – nawet po uzupełnieniu wakatów, które powstały akurat w czasie przełomu od Konstytucji 3 Maja i wojny polsko-rosyjskiej.

Ten spadek zainteresowania udziałem w obradach Senatu wynikał po części z tego, że senatorowie nader często właściwie nie mieli o czym dyskutować, ponieważ zasadnicza dyskusja toczyła się w izbie poselskiej. W rezultacie członkowie Senatu siedzieli i czekali na informacje z izby poselskiej. Świadczą o tym dramatyczne zapisy w diariuszu, że senatorowie przez cały dzień siedzieli w milczeniu. Sytuacja właściwie kompromitująca. Czemu wobec tego służyły te posiedzenia? Oczywiście popisom oratorskim, podziękowaniom za krzesła, za łaski, pochwałom króla czy innym kwestiom, które i tak nie miały większego znaczenia.

W efekcie pojawiły się symptomy narodzin nowych koncepcji funkcjonowania naszego parlamentu, które zmierzały w kierunku połączenia obydwu izb, co następowało w czasie sejmów skonfederowanych czy w pracach delegacji sejmowych. Przy konfederacji obradowano bowiem łącznie, co miało szczególnie głęboki sens dla senatorów. W czasie konfederacji głosy były bowiem liczone łącznie i zyskiwało się realny wpływ na wynik głosowania. Ponadto senator miał zawsze pierwszeństwo do zabrania głosu w dyskusji, co powodowało, że posłowie – szczególnie z niższych województw, jak dla przykładu czernihowskiego – musieli liczyć się z tym, że ich przemówień właściwie już nikt nie słuchał. Wobec tego zabranie głosu przez senatora w czasie konfederacji miało sens, miało swoją moc i to był istotny argument za udziałem senatorów w obradach.

Warto zauważyć, że w czasach stanisławowskich Senat przestawał wierzyć w swoją misję, w swoją rolę, o czym świadczy zjawisko rezygnacji z krzeseł senatorskich. Już wcześniej Wacław Rzewuski, a potem Szczęsny Potocki, gdy chcieli odegrać faktycznie dużą rolę polityczną i przyczynić się do reformy państwa, to zrezygnowali ze swoich senatorskich urzędów, by móc ubiegać się o kierownictwo izby poselskiej jako jej marszałkowie.

Oznaczało to oczywiście tylko element szerszego procesu przemian w funkcjonowaniu parlamentu czasów stanisławowskich, gdy tradycyjny Senat zaczął zmieniać swój charakter, gdy pojawiły się oddolne dążenia do ograniczenia jego roli. Z jednej bowiem strony każdy władca dążył przynajmniej do utrzymania pozycji Senatu, bądź nawet wzmocnienia jego roli i możliwości wpływania na wynik głosowania, czemu służyło podnoszenie liczby senatorów przez Stanisława Augusta. Z drugiej strony coraz powszechniejsze stawało się oddolne dążenie posłów do ograniczenia liczby senatorów. Izba poselska – w obliczu częstego konfederowania sejmów czy zawiązywania ich pod węzłem konfederacji – czuła się bowiem dyskryminowana liczebnością senatorów, dysponujących ponad stu pięćdziesięcioma kreskami, choć była to przewaga czysto teoretyczna, z racji wspomnianej już niskiej frekwencji członków Senatu. Stąd pojawiały się propozycje zmiany proporcji w liczebności izby poselskiej i senatorskiej poprzez ograniczenie liczby senatorów lub – bardziej popularne i grzeczniejsze w formie – zdecydowane zwiększenie liczby posłów. Ostatecznie to rozwiązanie zrealizowano na Sejmie Czteroletnim.

To są tylko pewne uwagi do bardzo ciekawego i szerokiego referatu profesora Mikulskiego.

Niestety, ja też urodziłem się w momencie, kiedy jeszcze wszędzie na murach widniały napisy „trzy razy tak", i stąd z zainteresowaniem przysłuchiwałem się również dyskusji nad przebiegiem i sensem referendum z 1946 roku.

Dziękuję za uwagę.

Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Dziękuję bardzo.

To ukazało właśnie, nie po raz pierwszy zresztą, że dyskusja może uzupełnić to, czego rygory czasowe nie pozwolą zmieścić w referacie.

Czy pan profesor pragnie się odnieść do tego głosu?

Prof. dr hab. Krzysztof Mikulski

Będąc pod presją pana przewodniczącego, zwracającego uwagę na czas mojego wystąpienia, musiałem po prostu pewne jego fragmenty opuścić. Rzeczywiście, nie zdążyłem powiedzieć właśnie o upadku znaczenia Senatu przede wszystkim w XVIII wieku czy też ostatecznie próbie likwidacji tej izby, a także o usunięciu różnic między izbą poselską a Senatem za panowania Stanisława Augusta, szczególnie w obradach i w reformach Sejmu Czteroletniego. Bardzo dziękuję za te uzupełnienia, bo są one jak najbardziej właściwe i potrzebne.

Dziękuję.

Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Dziękujemy bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby się wypowiedzieć? Są dwa głosy. Proszę bardzo pierwszą osobę.

Dr hab. Andrzej Gorgol*

Mam pytanie związane z referendum ludowym. Chciałbym w tym miejscu wrócić do wypowiedzi profesora Osękowskiego, w której pan profesor zasygnalizował dość ciekawą konkluzję dotyczącą wpływu opozycji, a konkretnie samego Stanisława Mikołajczyka, na podjęcie decyzji przez komunistów w sprawie wprowadzenia referendum ludowego. Zastanawiam się, czy w rzeczywistości decydujący czynnik był krajowy, jeżeli chodzi o przeprowadzenie tego referendum, czy też to była konsekwentna realizacja pewnego modelu sowieckiego. O to chciałbym zapytać.

Czy pan profesor upatruje w referendum z 1946 roku pewnych podobieństw do rozwiązań stosowanych po pakcie Ribbentrop-Mołotow? Na przejętych przez ZSRR terenach wschodnich Rzeczypospolitej przeprowadzono stosowne referendum, gdzie, co zresztą nie dziwi, wynik demokracji bezpośredniej doprowadził do tego, że obcojęzyczna ludność miejscowa, ale także część ludności polskiej, z radością opowiedziała się za przyłączeniem do „państwa szczęśliwości". Moje pytanie konkretnie zmierza więc do wyjaśnienia kwestii, na ile w systemie komunistycznym stosowano instrumenty demokracji bezpośredniej, takie jak referendum, w sposób socjotechniczny, instrumentalny, a na ile była to potrzeba legitymizacji władzy oraz na ile były to działania wywołane czynnikami wewnętrznymi, krajowymi, a na ile uzgodnionymi z czynnikiem zewnętrznym, w tym wypadku – sowieckim.

Dziękuję uprzejmie.

Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Bardzo proszę, pan profesor Osękowski.

---

* Dr hab. Andrzej Gorgol – Instytut Administracji i Prawa Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Nauk Prawnych Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu.

Prof. dr hab. Czesław Osękowski

Może wrócę do sprawy Mikołajczyka. Był on inspiratorem mimowolnym. On po prostu rzucił w trakcie posiedzenia, że być może kiedy będzie się przyjmować konstytucję, trzeba przeprowadzić referendum i zamknął na tym problem. W następstwie tego jego myśl została wykorzystana w innym celu.

Demokracja bezpośrednia nie była stosowana w tym wypadku, o którym Pan mówi, ona była bardzo koniunkturalnie wykorzystana. Na pewno, szanowni państwo, jest cała dokumentacja potwierdzająca, że każdy krok związany z wyborami, z referendum, łącznie z pytaniami w referendum, był konsultowany z Moskwą i to w sposób podwójny, poprzez system doradców, sowieckich doradców, którzy byli w Polsce przy każdej ważniejszej instytucji, przy każdym urzędzie, przy wszystkich wojewódzkich urzędach bezpieczeństwa i przy niektórych powiatowych urzędach bezpieczeństwa. Pomijam wojsko, bo tam było to przecież powszechne. Sam termin odłożenia czy przesunięcia wyborów, też nie ma wątpliwości, był uzgadniany. Z tym że, Szanowni Państwo, osoby zajmujące się historią najnowszą doskonale wiedzą, że na niektóre decyzje i działania w Polsce nie ma dokumentów. Z tego powodu, że pewne dyrektywy, polecenia, instrukcje były wydawane w sposób ustny, nie dokumentowano ich, stąd można szukać źródła pośredniego, a więc w efektach. Poprzez efekty, wyniki, a nie przez określoną dyrektywę. To też jest po prostu źródło dla badacza dziejów najnowszych.

I tak jest, uważam, również w tym wypadku. Pewnych instrukcji o zabijaniu ludzi, o aresztowaniach nie ma. Pewne są. Myślę, że inaczej nie da się odpowiedzieć. Utarło się, że przedstawiciele władzy zawsze i wszędzie stosowali samowolę. Jest to trudne do udowodnienia, bo brakuje pełnej dokumentacji, a czas powoduje zacieranie się faktów. Samowola nierzadko była uzgadniana, jak również nieuzgadniana. Wśród funkcjonariuszy UB było ciche przyzwolenie na samowolę wobec przeciwników politycznych, a kontrola wewnętrzna w tym względzie była niewielka.

Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Dziękuję bardzo.

Jako ostatniemu udzielam głosu panu profesorowi Marianowi Drozdowskiemu.

Dr hab. Marian Drozdowski*

Chciałbym się odnieść do referatu pana profesora Mikulskiego oraz do wystąpienia pana profesora Stroynowskiego, którzy słusznie zwrócili uwagę na fakt wspólnych obrad zarówno izby poselskiej, jak i Senatu w czasie konfederacji, która była wspólnym dziełem obu tych reprezentacji. Ten temat jest jak na razie słabo rozpoznany, ale nie ulega wątpliwości, że wtedy, powiedzmy sobie, ta współpraca senatorów i posłów, ich wspólne działanie było po prostu znacznie bardziej wyraźne niż w innych sytuacjach.

Według mnie trzeba by się szczególnie przyjrzeć wypadkom z lat 1767–1768, czyli okresowi konfederacji radomskiej i sejmu Repninowskiego oraz delegacji sejmowej na pierwszym sejmie rozbiorowym w kontekście działań na rzecz osłabienia znaczenia Senatu, co było wyraźnie zauważalne w okresie Sejmu Czteroletniego. Kiedyś trochę naukowo zajmowałem się tym tematem i zauważyłem, że w kwestii politycznej walki o ratyfikację rozbiorów i przekonywania posłów senatorowie odegrali niechlubną i wiodącą rolę, a zwłaszcza przedstawiciele ówczesnego episkopatu. Tak jak pan profesor Mikulski wspomniał, spośród siedemnastu senatorów będących biskupami i arcybiskupami tylko dwóch było przeciw rozbiorom, zaś pozostali byli albo za, albo milcząco je aprobowali. To jest wątek uzupełniający to, o czym mówił pan profesor.

Dziękuję.

Prof. dr hab. Tomasz Schramm

Dziękuję bardzo.

Nie wiem, czy pan profesor jeszcze chce zabrać głos w odpowiedzi? Widzę, że nie.

W takim razie, proszę państwa, na tym kończymy panel historyczny. Na zakończenie mojego przewodniczenia tej części chciałbym podziękować referentom i wszystkim dyskutantom. Dziękuję bardzo.

---

* Dr hab. Marian Drozdowski – profesor nadzwyczajny, Instytut Historii i Politologii na Wydziale Filologiczno-Historyczny Akademii Pomorskiej w Słupsku.

Część II

Panel politologiczny

Prowadzenie:
Prof. dr hab. Roman Bäcker

Prof. dr hab. Roman Bäcker*

Szanowni Państwo!

Rozpoczynamy drugą część naszej konferencji, tak zwaną część politologiczną. Nazywam się Roman Bäcker, jestem pracownikiem Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, a oprócz tego przewodniczę Polskiemu Towarzystwu Nauk Politycznych wraz z obecnym tutaj profesorem Stanisławem Sulowskim z Uniwersytetu Warszawskiego, któremu już w tej chwili bardzo serdecznie dziękuję za współorganizację tej części konferencji.

Bardzo proszę pana profesora Ryszarda Chruściaka z Uniwersytetu Warszawskiego o wystąpienie na temat Senatu w systemie politycznym III Rzeczypospolitej. Bardzo proszę.

* Prof. dr hab. Roman Bäcker – Katedra Teorii Polityki na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, prezes Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych.

Prof. dr hab. Ryszard Chruściak*

Senat w systemie politycznym III Rzeczypospolitej

Szanowni Państwo!

Bardzo dziękuję organizatorom za zaproszenie na dzisiejszą konferencję i umożliwienie mi wystąpienia na temat miejsca Senatu w systemie politycznym.

Gdy otrzymałem to zlecenie, to w pierwszej chwili zamierzałem podejść do tego tak, powiedziałbym, statycznie, czyli przedstawić, jak ten system wygląda, jak funkcjonuje. Jednak po pewnym czasie uznałem, że byłoby to niewskazane czy też mniej wskazane z tego względu, że jednak miejsce Senatu w systemie politycznym można uznać za stabilne i bogato opisane w literaturze, zarówno prawa konstytucyjnego, jak i nauk politycznych; wspomnę, że kilka lat temu ukazał się, został opublikowany doktorat z nauk politycznych, który dotyczył właśnie tego tematu. Słowem, mamy tutaj do czynienia z daleko idącą stabilizacją i chyba bym niewiele wniósł. Ta stabilizacja, nawiasem mówiąc, dotyczy również tych elementów, które nie mają natury normatywnej czy konstytucyjnej, a mają właśnie ten element polityczny, zmienny. Jak się jednak okazuje, te elementy zmienne również sprzyjają raczej stabilizacji niż zmianom. Mam tu na myśli przede wszystkim wybory do Senatu, które właśnie nie są „skrępowane", że tak powiem, konstytucją. Mimo to okazało się, że choć te wybory odbyły się po raz pierwszy w okręgach jednomandatowych, czyli według niektórych oczekiwań miały prowadzić czy otwierać drogę do dalej idących zmian, to ich wynik jest prawie taki sam jak przy poprzednich rozwiązaniach prawnych. Inaczej mówiąc, ten element zmienności nie doprowadził do zmiany. Okazało się, że jest tak jak jest. Wobec tego uznałem, że może bardziej uzasadnione będzie jednak mówienie o tym, co się w pozycji ustrojowej Senatu zmienia, czy też może zmieniać, czyli takie podejście, powiedziałbym, dynamiczne.

* Prof. dr hab. Ryszard Chruściak – Instytut Nauk Politycznych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

W początkowej części referatu przypominam, ale tylko syntetycznie, dotychczasowe wypowiedzi na temat tych propozycji zmian – zresztą kilku autorów tych wypowiedzi jest tu na sali. Nawet przygotowałem syntetyczny katalog postulatów, jakie w nauce, w wypowiedziach specjalistów prawa konstytucyjnego i nauk politycznych, zostały do tej pory przedstawione. Uznałem, że skoncentruję się na propozycjach i projektach, a właściwie na projektach i propozycjach. Tu przy okazji wprowadzam w mojej wypowiedzi takie, dosyć umowne, rozróżnienie: projektami będę nazywał te z dokumentów, które oficjalnie, urzędowo stały się projektami – zostały skierowane do Sejmu, otrzymały numer druku i w mniejszym lub większym stopniu rozpoczęły się nad nimi formalne prace legislacyjne; propozycje zaś to, moim zdaniem, takie dokumenty (niektóre z nich miały postać taką jak projekty, czyli pełnego dokumentu prawnego zbudowanego z norm), których wnioskodawcy czy autorzy z nie do końca dla mnie zrozumiałych względów nie zdecydowali się, aby propozycje te wnieść do Sejmu i uczynić przedmiotem formalnych postępowań.

Przypominam również, że w ramach tych właśnie projektów i propozycji były także wypowiedzi za zniesieniem Senatu, ale może nie będę w tej izbie tego wątku rozwijał. Natomiast dodam jeszcze tylko jedną uwagę. Otóż, przejrzałem programy partii politycznych, które zdobyły mandaty do Sejmu w ostatnich wyborach, oczywiście poszukując tam odniesień do Senatu. Większość ugrupowań w sposób kategoryczny nie odnosiła się do tego problemu. Natomiast najbardziej zdecydowane stanowisko wyrażał Ruch Palikota, opowiadając się stanowczo za zniesieniem Senatu. Jest to chyba w tej chwili najmocniejszy głos w tej sprawie, jeżeli chodzi o ugrupowania polityczne, które są obecnie reprezentowane w parlamencie. Ale też zwróciłem uwagę, że w programie wyborczym Platformy Obywatelskiej znalazł się fragment stwierdzający, że PO jest zwolennikiem okręgów jednomandatowych także w wyborach do Sejmu, a w przyszłości – jednoizbowego parlamentu. Tak więc z tego dokumentu wynika, że obecnie rządząca partia też nie jest chyba do końca przekonana do idei dwuizbowego parlamentu. To jest istotne, bo oczywiście ważne jest nie tylko to, jakie argumenty padają odnośnie do Senatu, ale też to, jakie siły polityczne te argumenty przedstawiają. Wiadomo jest, że gdy określona siła polityczna odgrywa niewielką czy znikomą rolę, to jej argumenty nie mają większego znaczenia. Oczywiście, w referacie przytaczam też poglądy partii politycznych, które nie odgrywają już dzisiaj większej roli. Nie to jest może ważne, czy partia ma pozycję pierwszoplanową, czy też nie. Ważniejsza jest kwestia, jaką propozycję odnośnie do Senatu ta partia przedstawiła. Oczywiście przy ocenie wagi tych propozycji faktyczna rola danej partii ma znaczenie.

Krótko więc o pierwszej kwestii, mianowicie o projektach.

Jeżeli chodzi o projekty zmian w konstytucji, czyli te formalnie wniesione, to przypomnę, że do tej pory zostało wniesionych szesnaście takich projektów. Odniesienia do Senatu znalazły się w trzech projektach. Mówię odniesienia, bo w jednym projekcie były to wprost propozycje zmiany obowiązujących przepisów, a w dwóch projektach było to dopisanie czegoś, czego obecnie w konstytucji nie ma. Przypomnę więc, że jedynym projektem, który proponował zmiany w obowiązujących przepisach, był projekt grupy posłów Platformy Obywatelskiej, proponujący najszerszy zakres zmian, zawierający niemal dwadzieścia ich dotyczących propozycji.

W związku z instytucją Senatu to przedłożono w zasadzie dwie propozycję. Pierwsza z nich dotyczyła zmiany formuły kształtowania składu Senatu, proponując zmniejszenie liczby mandatów senatorskich do 49; inaczej mówiąc, od dwóch do sześciu senatorów z poszczególnych województw. W zasadzie to była kluczowa zmiana. Druga z nich proponowała możliwość włączenia w skład Senatu byłych prezydentów. Jest to zresztą postulat, który pojawia się w wielu propozycjach. W sumie więc zmiana niezbyt znacząca.

Przytaczam też opinie ekspertów, z których wszyscy byli zgodni, że to są kwestie jednak drugorzędne dla funkcjonowania Senatu. Osobiście do obu propozycji odnoszę się raczej sceptycznie oraz krytycznie. Nie jestem bowiem zwolennikiem zmniejszania składu Senatu. Uważam nawet, że gdyby doszło do jakiegoś poważnego „dogadania się" głównych sił politycznych i byłaby możliwa jakaś dalej idąca reforma Senatu, to bym nawet nie wykluczał zwiększenia liczby senatorów, a zmniejszenia liczby posłów. Jest to oczywiście wysoce mało prawdopodobne w najbliższym czasie. Natomiast pomysł zmniejszania liczby senatorów uważam za nieuzasadniony, tak więc nie znajduje on mego poparcia.

Tak na marginesie, uważam, że pomysł wprowadzania do Senatu osób, które pełniły w przeszłości różne funkcje publiczne, nie przyniósłby aż takich pożytków, jakie niekiedy, można odnieść wrażenie, są z tym faktem łączone. Nie jest to jednak problem kluczowy.

Dwa pozostałe projekty dotyczyły spraw związanych z Unią Europejską. Pierwszy przedłożył prezydent Bronisław Komorowski, drugi posłowie PiS. W dużym skrócie, te projekty przewidywały w szczególności wprowadzenie nowego rozdziału dotyczącego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Prace nad nimi były dosyć zaawansowane w Sejmie, co świadczyło o przygotowaniu na ich podstawie sprawozdania, które zostało skierowane do drugiego czytania. W drugim czytaniu zgłoszono poprawki, które komisja rekomendowała Sejmowi. Nie doszło jednak do trzeciego czytania, choć to była propozycja zmiany konstytucji mająca chyba najszersze poparcie, zarówno w środowisku naukowym, jak i pośród wielu polityków. Wydawało się, że ta zmiana konsty-

tucji była bardzo wskazana, ale ostatecznie do niej nie doszło. W omawianym projekcie rola Senatu została wzmocniona poprzez nadanie mu kompetencji czyniących go bardziej zbliżonym do Sejmu niż jest w ogólnym mechanizmie asymetrycznej dwuizbowości. Tak więc gdyby te rozwiązania weszły w życie, na pewno można by mówić o wzmocnieniu pozycji Senatu.

Jeżeli zaś chodzi o propozycje, czyli opracowane rozwiązania, które zostały przygotowane w zasadzie w taki sposób jak projekty ustaw, ale nie stały się formalnymi dokumentami, to chcę przypomnieć o jednej z nich, którą kilka lat temu przedstawiła Liga Polskich Rodzin. W odniesieniu do Senatu zaproponowano szereg rozwiązań znaczących i odmiennych od obowiązujących. Między innymi zaproponowano funkcję kontrolną Senatu w odniesieniu do działalności Rady Ministrów i administracji, więc coś, czego nie przewiduje obowiązująca konstytucja. Zaproponowano także, to w niektórych postulatach się pojawia, rozłączność kadencji Sejmu i Senatu. Senat miałby dłuższą kadencję, nie mogłaby być ona skrócona, co byłoby możliwe w wypadku kadencji Sejmu.

Rozwiązanie, można powiedzieć, bardzo oryginalne, mianowicie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z treścią projektu, miałoby charakter ostateczny, lecz prezydent mógłby zaskarżyć to orzeczenie właśnie do Senatu. Senat uzyskałby przez to absolutnie wyjątkową kompetencję, nawet na tle innych propozycji. Ponadto projekt przewidywał również znaczące rozszerzenie funkcji kreacyjnej umożliwiającej Senatowi powoływanie wielu organów państwowych.

Interesująca była również formuła dotycząca składu Senatu. Przewidywała liczbę stu senatorów, lecz tylko połowa z nich pochodziłaby z wyborów. Dwudziestu dwóch senatorów reprezentowałoby Polaków zamieszkałych za granicą. Pozostali to byliby przedstawiciele senatów reprezentujących większość uczelni uniwersyteckich w kraju.

Również Prawo i Sprawiedliwość dwukrotnie przygotowało propozycję zmian w konstytucji dotyczących Senatu. Najpierw zawarto je w projekcie z 2005 roku. Projekt ten został nieznacznie zmodyfikowany i ponownie ogłoszony w 2010 roku. Przewidywał on znaczące zmiany. W skład Senatu miało wchodzić pięćdziesięciu senatorów, poprzedni zaś wspomniany projekt z 2005 roku przewidywał skład trzydziestoosobowy. Stanowiłoby to rekord, jeżeli chodzi o propozycję zmniejszenia obecnego składu Senatu. Uważam, że była to propozycja absolutnie nie do zaakceptowania. Nawet jeżeli można rozważać zmniejszenie liczby senatorów, to liczba trzydziestu mandatów w izbie parlamentu w takim państwie jak Polska wydaje się nieporozumieniem.

Odnośnie do innych propozycji zmian, to również projekt ten przewidywał wzmocnienie funkcji kreacyjnej Senatu. W omawianym projekcie PiS był rozdział poświęcony rozwiązaniom dotyczącym Unii, ale był on wzorowany na

projekcie PiS zawierającym zmiany w konstytucji, o którym wcześniej wspomniałem, czyli propozycja także była zbliżona: w pewnym zakresie wyrównana pozycja Senatu i Sejmu.

Interesującym wydarzeniem, z punktu widzenia projektów zmian konstytucji – a raczej propozycji zmian, trzymając się już tego określenia – była propozycja, przedstawiona jesienią 2009 roku przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane przez śp. doktora Janusza Kochanowskiego, zawarta w trzech projektach zmian konstytucji. Jednakże z punktu widzenia Senatu to wydarzenie może nie było korzystne, ponieważ tylko jeden z nich proponował utrzymanie parlamentu dwuizbowego, zaś w pozostałych przewidywano istnienie parlamentu jednoizbowego. W tych projektach proponowano system zracjonalizowany – parlamentarno-gabinetowy, klasyczny i system prezydencki. Jeżeli zaś chodzi o tę propozycję, która przewidywała istnienie Senatu, to miałby on się składać z pięćdziesięciu senatorów. Można również powiedzieć, że niektóre inne rozwiązania były dla Senatu bardzo korzystne, jak na przykład propozycja dotycząca skrócenia kadencji Sejmu; dokonywałby tego prezydent za zgodą Senatu, więc było to rozwiązanie dosyć nietypowe na tle obecnych rozwiązań konstytucyjnych. Natomiast, niestety, ten projekt był niekorzystny z punktu widzenia kluczowej funkcji Senatu, czyli ustawodawczej. Mianowicie do Senatu nie byłyby kierowane wszystkie ustawy, lecz tylko część z nich, w bardzo wąskim zakresie. Byłyby to ustawy ratyfikacyjne – czyli ustawy bardzo specyficzne. Pozostałe mogłyby być skierowane do Senatu jedynie wtedy, kiedy zażądałby tego rząd. Według mnie była to dosyć dziwna propozycja, którą pozwalam sobie nieco skrytykować. Moim zdaniem, była ona zbyt daleko idąca, żeby od zgody rządu zależało to, czy ustawa trafia do parlamentu – jego drugiej izby. Ponadto omawiany projekt przewidywał istotne rozszerzenie funkcji kreacyjnej Senatu, porównując kompetencje izby w tym obszarze na gruncie obowiązującej konstytucji.

Proszę państwa, na koniec chciałbym wspomnieć o propozycji dotyczącej kwestii konstytucyjnych, która została wyrażona, tym razem nie w formie projektu, tylko w postaci uchwały Rady Naczelnej PSL z grudnia 2009 roku. PSL zaprezentowało w niej swoje stanowisko odnośnie do problematyki konstytucyjnej, w tym dotyczące Senatu. Zaproponowano, aby Senat stał się izbą samorządową. Jest to znany problem, często podnoszony w różnych debatach i propozycjach. Sam pomysł nie był zbyt oryginalny, poza tym że w tej koncepcji izba samorządowa byłaby szeroko ujęta, bo poza samorządem terytorialnym (pamiętamy o koncepcjach, w których w Senacie byłby tylko on reprezentowany) Senat reprezentowałby także szeroką gamę samorządów zawodowych. Ponadto reprezentowani w tej izbie byliby także przedstawiciele różnych innych środowisk, w tym środowisk polonijnych.

Osobiście nie jestem zwolennikiem próby reformy Senatu w kierunku izby samorządowej, zarówno w węższym, jak i w tym szerszym rozumieniu. Uważam, że nie jest to właściwy kierunek zmian.

Proszę państwa, konkludując, można powiedzieć, że jeżeli porównuje się zwłaszcza to, co zostało sformułowane w nauce, czyli w wypowiedziach doktryny, przez specjalistów prawa konstytucyjnego, i to, co się znalazło we wspomnianych projektach i propozycjach, to wydaje się, że koncepcje tam wyrażane raczej się nie pokrywają. W szczególności nie ma w tych dokumentach tego, co przedstawiciele doktryny mocno formułują – tu patrzę na pana doktora Dobrowolskiego, który mocno postuluje, aby odejść od obowiązującej zasady, w myśl której Sejm uchwala ustawy, a Senat wnosi do nich poprawki – czyli automatycznie zredukowanej roli Senatu – i przejść do formuły, że ustawa jest wspólnym dziełem obu izb. Tego rodzaju propozycji zmian w omówionych projektach i propozycjach ja nie dostrzegam, widząc raczej aprobatę dla obecnego stanu rzeczy w tym obszarze zagadnień konstytucyjnych. Podkreślam, że najwięcej z nich to propozycje zmian dotyczących rozszerzenia funkcji kreacyjnej Senatu, w niektórych propozycjach właściwie prawie cała funkcja kreacyjna należałaby do Senatu, oraz także propozycje dotyczące ewentualnego wyposażenia Senatu w funkcję kontrolną.

Dziękuję bardzo.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję bardzo.

Był to bardzo dobry, przemyślany wstęp do czekającej nas dyskusji dotyczącej przyszłości Senatu.

W tej chwili poproszę pana profesora Jarosława Szymanka z Uniwersytetu Warszawskiego o wygłoszenie swoich własnych refleksji na temat drugiej izby w systemach politycznych państw współczesnych. Jestem ciekaw tego komparatystycznego ujęcia.

Prof. dr hab. Jarosław Szymanek*

Druga izba w systemach politycznych państw współczesnych

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jeśli chodzi o drugą izbę parlamentu, to przede wszystkim należy powiedzieć, że jest ona prawdziwym ustrojowym paradoksem, a to dlatego, że po pierwsze, nazywamy ją drugą, choć patrząc na chronologię kształtowania się zgromadzeń parlamentarnych była ona tak naprawdę izbą pierwszą. Po drugie zaś dlatego, że nazywamy ją izbą wyższą, a przynajmniej jeszcze niektórzy ją tak nazywają, choć patrząc dzisiaj na tę izbę trudno jest mówić, że jest ona autentyczną izbą wyższą, gdyż w rzeczywistości, jeśli uwzględnimy jej siłę ustrojowo-prawną mierzoną przede wszystkim funkcjami i wykonywanymi przez tę izbę kompetencjami, to jest ona jak najbardziej niższą, zdecydowanie słabszą izbą parlamentu.

Wreszcie, co być może jest sprawą najważniejszą, izbę drugą można potraktować jako paradoks, ponieważ jedno, co jest niepodważalne, jeśli mówimy o tej izbie parlamentu, to właśnie podważalność wszystkiego, co dotyczy samej izby drugiej i dwuizbowości. Proszę bowiem zauważyć, że druga izba jest w pełnym tego słowa znaczeniu fakultatywnym elementem w strukturze współczesnych parlamentów. Nie ma w związku z tym apriorycznie zdeterminowanej konieczności, a nawet zasadności istnienia izby drugiej, czy to w postaci typowego senatu, czy jakiejś innej, ale podobnej do niego izby parlamentarnej. Z reguły jest więc tak, że o tym, czy izba druga ma egzystować w strukturze parlamentu, czy może lepiej przyjąć postać parlamentu jednoizbowego, decyduje cała gama bardzo rozmaitych czynników i argumentów o różnym ciężarze gatunkowym. Nie łudźmy się też przy tym. Najczęściej głównym i rozstrzygającym argumentem przesądzającym o istnieniu izby drugiej, tak samo zresztą jak i o jej nieistnieniu, jest argument *par excellence* polityczny. To przecież

* Prof. dr hab. Jarosław Szymanek – Instytut Nauk Politycznych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

argumenty polityczne, jak chociażby w Polsce w 1989 roku czy w Republice Czeskiej w 1992 roku, a jeszcze wcześniej w Czechosłowacji w 1920 roku albo w Hiszpanii w 1976 roku, najczęściej, a właściwie prawie zawsze decydowały o tym, że ustanowiono izbę drugą parlamentu. Pod tym względem rzeczywiście jest tak, że to polityczny kontekst w bardzo dużym stopniu odpowiada na pytanie, czy parlament ma być jedno- czy może dwuizbowy. Stąd zresztą nader często mówi się, że izba druga jest izbą polityczną, przy czym jej polityczność ma w tym wypadku wyrażać cały kompleks argumentów i okoliczności, jakie doprowadziły do ustanowienia tej izby parlamentu.

Badania porównawcze również nie podsuwają nam tutaj żadnej jednoznacznej odpowiedzi. Jeśli popatrzymy na parlamenty świata globalnie, to wypada uznać, że nieco ponad jedna trzecia parlamentów to parlamenty dwuizbowe; pozostała, znakomita większość to parlamenty jednoizbowe. A więc nie jest tak, że izba druga musi być bezwzględnie częścią legislatyw. Owszem, może ona funkcjonować, ale nie ma żadnych z góry określonych powodów, dla których miałaby ona istnieć, tak samo zresztą jak nie ma analogicznych powodów, dla których miałaby ona nie istnieć.

Oczywiście badania komparatystyczne będą trochę inaczej wyglądały, jeśli popatrzymy na geografię dwuizbowości. Możemy z całą mocą powiedzieć, że dwuizbowość, jeśli nawet nie jest zjawiskiem typowym, to przynajmniej jest charakterystyczna dla euroatlantyckiej kultury politycznej czy prawnopolitycznej. Unia Europejska jest tutaj znakomitym przykładem, a to dlatego, że na dwadzieścia siedem parlamentów państw członkowskich trzynaście ma strukturę dwuizbową, trzynaście zaś ma jednoizbową. Oznacza to, że argumenty i zwolenników, i przeciwników dwuizbowości rozkładają się *fifty-fifty*. Pozostały jeden parlament jest wypadkiem wątpliwym, to znaczy można go potraktować jako dwuizbowy, ale można go równie dobrze potraktować jako jednoizbowy (chodzi tutaj o luksemburską Radę Stanu, przy czym należy uznać, że nie jest ona izbą drugą, ani w ogóle izbą parlamentarną).

Zresztą tych wątpliwych wypadków jest dużo więcej. Wystarczy przypomnieć ciągle sporny status niemieckiego Bundesratu. Czy jest on naprawdę izbą drugą parlamentu, czy może – jak to definiuje ustawa zasadnicza – izbą, za pomocą której kraje związkowe współdziałają w administracji oraz w sprawach wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej? Doktryna w definiowaniu Bundesratu jest podzielona. Jedni, śladem postanowień ustawy zasadniczej, postrzegają go jako organ *sui generis*, który nie może być potraktowany jako właściwa izba druga, inni z kolei, akceptując jego odmienności, są mimo to skłonni kwalifikować go jako izbę parlamentarną, a w konsekwencji jako izbę drugą. Te kontrowersje są udziałem rozmaitego rodzaju ustrojodawców, którzy

czasami świadomie tworzą bardziej skomplikowane struktury parlamentarne. Niekiedy doprowadzają one wprost do nazywania tych dziwnych wypadków dwuizbowości dwuizbowością jednoizbową, dwuizbowością pozorną, dwuizbowością fikcyjną, czy na przykład ułomną. Tych określeń stygmatyzujących dość niepewny, z punktu widzenia ontologicznego, charakter izby drugiej jest bardzo dużo. Dwuizbowość okazuje się więc nie tylko fakultatywna, nieobowiązkowa, ale również – przynajmniej w niektórych wypadkach – wątpliwa i mocno kontrowersyjna. Wiele izb, mimo że nie spełnia kryteriów izby drugiej, uznaje się za takie jedynie siłą rozpędu, tradycji, konwencji, bądź po prostu przyzwyczajenia. Inne z kolei, choć są właściwą izbą drugą, dawno straciły swój ustrojowy blichtr i polityczne znaczenie.

Oczywiście drugie izby – i to jest kolejne istotne ustalenie – są elementem charakterystycznym dla państw, które stanowią pewne wzorce ustrojowe. To prawdopodobnie – bo tu pewności nigdy nie mamy – jest *notabene* jedna z zasadniczych, a przynajmniej ważniejszych przyczyn wprowadzania dwuizbowości. Skoro bowiem izby drugie mają tak modelowe – z punktu widzenia cech państwa demokratycznego – kraje, jak: Stany Zjednoczone Ameryki, Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Włochy czy Hiszpania, to dość machinalnie przenosi się te wzorcowe rozwiązania do innych państw i innych regionów. Siła oddziaływania owych modeli ustrojowych, pośród których tkwi również izba druga, jest tak wielka, że bardzo często przenosi się izbę drugą zupełnie bezrefleksyjnie, chciałoby się powiedzieć metodą „kopiuj – wklej", bez właściwego rozeznania powodów, dla których winna ona być wpisana w strukturę parlamentu. Tutaj, jak łatwo zgadnąć, przykładem może być chociażby Afryka, gdzie takich drugich izb, obecnych tylko dlatego, że one są elementem architektury ustrojowej dawnych metropolii, jest co najmniej kilka.

Trzecie ustalenie komparatystyczne, które często jest przez politologów sygnalizowane, to fakt, że druga izba przy całej swojej złożoności, przy całej swojej fakultatywności i przy całej swojej problematyczności jest elementem, który z pewnością charakteryzuje ustroje czy systemy demokratyczne. Tu oczywiście prostej i bezdyskusyjnej relacji nie ma, bo przecież możemy znaleźć bardzo wiele państw w pełni demokratycznych, choć zaledwie jednoizbowych, jak na przykład: Szwecja, Izrael, Estonia, Finlandia czy Dania, i odwrotnie, państw nie do końca respektujących kwantum demokratycznych zasad, cech i wartości, a mimo to wpisanych w model bikameralizmu (*vide*: Rosja, Białoruś, Etiopia). Niemniej jednak, jak sugeruje duża część politologów, możemy odnaleźć taką oto prawidłowość, że państwa odpowiadające wzorcowym demokracjom to państwa posiadające struktury dwuizbowe, podczas gdy jednoizbowość występuje znacznie częściej w krajach przeżywających mniej bądź bardziej

długotrwałe kłopoty z utrzymaniem demokratycznych reguł gry. Zauważymy, że ta politologiczna obserwacja jest pewnym paradoksem. Dlaczego? Ponieważ jeśli popatrzymy na argumenty tych, którzy byli zwolennikami abolicji izby drugiej, to zawsze była ona odsądzana od demokratycznej czci i wiary, posądzana o to, że – jak mówi chociażby Maurice Duverger – jest wsteczna, reakcyjna, zachowawcza czy tylko kosztowna.

Konkludując, trzeba powiedzieć, że rzeczywiście izba druga jest elementem nieobowiązkowym w architekturze parlamentu. O tym, czy istnieje czy nie, rozstrzyga bardzo wiele rozmaitych problemów, argumentów i kontrargumentów, zaś puentą tych wszystkich „za" i „przeciw" jest to, że nie ma żadnego uniwersalnego, homogenicznego, powtarzalnego zawsze i wszędzie standardu izby drugiej. W gruncie rzeczy, parafrazując tytuł sztuki Luigiego Pirandella *Chacun sa vérité*, można powiedzieć, że każdemu taka izba druga, jaka mu się podoba, a mówiąc precyzyjniej, każdemu taka druga izba, jakie argumenty za nią przemawiają i jakie instrumentarium aranżacji ustrojowej izby drugiej ma do dyspozycji ustrojodawca, a to instrumentarium aranżacji izby drugiej, jak zaraz zobaczymy, jest stosunkowo obszerne i bogate.

Problemem zasadniczym, problemem, który od wielu lat tak naprawdę jest sprężyną wszystkich intelektualnych sporów o dwuizbowość, jest problem reprezentatywności. Z pewnością bowiem to, co w największym stopniu dywersyfikuje modele dwuizbowości, z jakimi mamy bądź mieliśmy historycznie do czynienia, to kwestia tego, kogo izba druga reprezentuje, bądź kogo powinna – w ujęciu teoretycznym – reprezentować. Pytanie „być albo nie być" senatu jest pytaniem rudymentarnym i dotykającym najważniejszego problemu bikameralizmu, mianowicie reprezentacji i reprezentatywności.

Emmanuel-Joseph Sieyès mówił przecież wyraźnie, że jeśli izba druga będzie funkcjonowała, to będzie z definicji niepotrzebna, bo naród-suweren ma tylko jedną wolę, a ta jest jedna i niepodzielna, w związku z tym nie można jej dzielić na dwa osobne, debatujące zgromadzenia. Jeśli więc ustanawia się dwuizbowość, to albo w sposób zupełnie zbędny dzieli się wolę suwerena, albo ustanawia się niebezpieczny, bo antagonizujący mechanizm przeciwstawiania i konkurencji reprezentowanych interesów. Idąc tropem myśli Sieyès'a, zwolennicy dwuizbowości akcentowali w związku z tym konieczność zróżnicowania oblicza przedstawicielstwa wyrażonego w każdej z dwóch izb parlamentu. To jednak, przynajmniej dla niektórych, wcale nie rozwiązuje problemu. Przypomina się tutaj dobrze znana myśl Benjamina Franklina, który dwuizbowe ciało ustawodawcze konstruowane w oparciu o rozmaite systemy wyborcze, a docelowo reprezentujące bardzo różne segmenty narodu-suwerena, przyrównywał do wozu ciągnionego w dwie przeciwne strony: przez jednego konia do przodu, przez drugiego konia wstecz.

Rzeczywiście ten dylemat reprezentatywności izby drugiej jest z pewnością kluczowy. Dlaczego? Ponieważ, jak to pięknie wyraził kiedyś Jean Mastias, druga izba, jeśli jest izbą taką samą pod względem przedstawicielstwa jak izba pierwsza, to przypomina jedynie zbyteczną gałąź tego samego drzewa. Oznacza to, że jeśli izba druga w prosty sposób paralelizuje obraz przedstawicielstwa, jaki wyraża w swoim składzie izba pierwsza, jest izbą niepotrzebną, bo dzielącą w sposób nieuprawniony jedną i niepodzielną wolę suwerena. Jeśli więc chciałoby się odejść od błędu dublowania woli narodu i jej nieuprawnionego dzielenia na dwie osobne izby, to należałoby wymyślić zupełnie inną formułę reprezentacji dla każdej z nich (o ile w ogóle chce się utrzymać izbę drugą, co dla Sieyès'a było aberracją). To jednak, uwzględniając myśl Franklina, obarczone jest dużym ryzykiem politycznym, gdyż wolę reprezentowaną w izbie pierwszej przeciwstawia się woli wyrażonej w izbie drugiej.

Stąd pomysły na drugą izbę są bardzo rozmaite, ale wszystkie w swoim centrum, u swojego źródła mają zasadniczy problem: kogo właściwie izba druga ma reprezentować. Przy założeniu, że nie zrobimy, jak to mówił Jean Mastias, „błędnego powtórzenia", czyli nie zreplikujemy reprezentacji w izbie drugiej w porównaniu z tą odzwierciedloną w substracie osobowym izby pierwszej, to musimy odnaleźć jakiś klucz reprezentacji dla pozostałej, drugiej izby parlamentu. Przy tym musi być on na tyle odmienny, żeby w ogóle uzasadniał istnienie drugiej izby.

Pomysłów na reprezentację oddaną w składzie izby drugiej jest co najmniej kilka. Pierwszy jest najbardziej bezdyskusyjny i, chciałoby się powiedzieć, oczywisty, mianowicie jest to model dwuizbowości federalnej. Tutaj nikt nie poddaje w wątpliwość fenomenu dwuizbowości, nikt się nie spiera o federalną izbę drugą, bo ona jest koniecznym elementem w strukturze państwa związkowego. Nawet w Związku Radzieckim była dwuizbowość federalna właśnie dlatego, że było to państwo federalne, a ono najzwyczajniej wymaga istnienia izby drugiej. Tutaj logika jest oczywista. Izba druga w państwie federalnym reprezentuje interesy podmiotów składających się na federację, a przede wszystkim zapewnia ich równość, niezależnie od tego, że przecież podmioty te faktycznie nie są, bo i nie mogą, być równe. W izbie drugiej są więc równo (czy też w miarę równo) reprezentowane stany, landy, kantony itd. Oczywiście pamiętajmy, że federalna izba druga, dla której pewnego rodzaju wzorcem, matrycą, czy też schematem uniwersalnie i dość zgodnie replikowanym w pozostałych państwach federalnych jest Senat Stanów Zjednoczonych, to nie tylko izba będąca modelem z punktu widzenia tego, kogo reprezentuje. Senat USA to także izba dodająca do długiej listy argumentów za bądź przeciw dwuizbowości istotny argument natury pozafederalnej, argument ogólnokonstytucyjny,

mianowicie taki, iż jest to izba – i to jest drugi taki wielki *Leitmotiv* w dyskusji o senacie – która pomaga lepiej, dokładniej, głębiej i precyzyjniej zrealizować konstytucyjny postulat podziału władz, a zarazem izba, która świetnie pasuje do mechanizmu hamowania i równoważenia. Stąd też dzisiaj, jeśli szuka się jakiegoś racjonalnego uzasadnienia dla izby drugiej, to wskazuje się jej związek z zasadą podziału władz i to, że dwuizbowość wręcz idealnie wpisuje się w schemat podziału, a przy okazji współdziałania, które przecież ma wprawiać w ruch podzielone segmenty aparatu państwowego.

Drugim wzorcem reprezentacji odwzorowanym w izbie drugiej jest izba regionalna czy też terytorialna. Tutaj, jak łatwo zgadnąć, mamy do czynienia z państwem co prawda jednolitym, ale zarazem państwem, w którym istnieją bardzo daleko idące różnice, regionalne czy terytorialne, wymagające jakiegoś odwzorowania w składzie osobowym izby drugiej. Włochy czy Hiszpania są przykładem zastosowania takiej regionalnej izby drugiej. Sugeruje się jednocześnie, że model tego rodzaju jest modelem przejściowym, że państwo zregionalizowane to swoiste państwo tranzycyjne, czyli takie, które docelowo stanie się albo państwem unitarnym, albo federalnym z krwi i kości.

Kolejny model izby drugiej to izba etniczno-narodowościowa. Ten profil reprezentacji jest mocno specyficzny. Często też kryje się on, przynajmniej formalnie, za reprezentacją federalną bądź zregionalizowaną. Niemniej jednak zdarza się, że izba druga świadomie i przede wszystkim jest pomyślana jako izba, która będzie forum agregacji i artykulacji interesów stygmatyzowanych podziałami narodowościowymi, etnicznymi, czasami językowymi, a może się zdarzyć, że także wyznaniowymi. Przykładem takiego rozwiązania, do czasu reformy federalnej przeprowadzonej w 1994 roku, był belgijski senat. Obecnie podręcznikowym wręcz przykładem izby narodowo-etnicznej jest Izba Narodów w Bośni i Hercegowinie. To rozwiązanie znakomicie dowodzi prawdziwości tezy George'a Tsebelisa, w którego opinii druga izba, o ile ma mieć ustrojowy sens i znaczenie, powinna stanowić gremium reprezentacji mniejszości, przy czym owe mniejszości mogą i powinny być różnie rozumiane, to jest jako mniejszości narodowe, etniczne, językowe, terytorialne, kulturowe czy nawet polityczne.

Kolejny model izby drugiej to przywoływany już przez profesora Chruściaka model izby samorządowej. Uznaje się, że w tym wypadku nie ma federacji, nie ma też tak istotnych różnic regionalnych albo terytorialnych, które generowałyby potrzebę ustanowienia izby regionalnej czy terytorialnej, nie ma także różnic o charakterze etniczno-narodowym bądź językowym, ale są samorządy, najczęściej umocowane lokalnie. Oczywiście wzorcem jest tu V Republika Francuska i jej senat. Jest to bodajże najczęściej spotykany model dwuizbowości we współczesnych systemach politycznych. Wypada jednak

poczynić tu uwagę, że model izby samorządowej występować może zarówno w wersji pełnej, jak i niepełnej. W wersji pełnej występuje on wtedy, kiedy samorząd jest traktowany poważnie, a co za tym idzie nie jest zredukowany do samorządu terytorialnego, obejmując swoim zasięgiem również samorząd gospodarczy i zawodowy. Natomiast wszędzie tam, gdzie izba samorządowa sprowadza się do izby samorządowo-lokalnej, tam możemy mówić o niepełnym czy niekonsekwentnym, bądź ograniczonym modelu izby samorządowej – poza wspomnianą już Francją, w tym modelu mieszczą się także: Białoruś, Republika Południowej Afryki, częściowo również holenderska Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Kolejny model dwuizbowości, moim zdaniem bardzo ciekawy, bardzo oryginalny i warty głębszej refleksji, to izba korporacyjna. Dzisiaj jest to izba niepopularna, bo przecież korporatyzm kojarzy się nienajlepiej, ponieważ przywołuje obraz autorytarnej przeszłości. Z punktu widzenia schematu przedstawicielstwa jest to jednak bardzo interesujący model, warty poważniejszego rozważenia. Po dziś dzień wzorcem izby korporacyjnej jest Izba Korporacyjna z Nowego Państwa Antónia de Oliveiry Salazara, ustanowiona przez konstytucję z 1933 roku, która była wręcz idealnym modelem dwuizbowości korporacyjnej, gdzie korporacje rozumiano szeroko, obejmując nimi samorząd terytorialny, uniwersytety, rozmaitego rodzaju izby handlowe i rzemieślnicze, stowarzyszenia zawodowe, a także Kościół katolicki. Współcześnie takim modelem, choć najczęściej nienazywanym wprost izbą korporacyjną, ale raczej profesjonalną, zawodową, socjoekonomiczną, jest senat Irlandii oraz słoweńska Rada Państwa. Obie izby są przy tym niekonsekwentne, w tym sensie, że nie tylko i wyłącznie grupują przedstawicieli odpowiednich zawodów, profesji czy funkcji społecznych, ale są to izby mieszane, zawierające w sobie element samorządowy bądź jeszcze inny. Obecnie najczęściej mamy do czynienia właśnie z takimi mieszanymi modelami. Izby drugie nazywane przez nas korporacyjnymi czy profesjonalnymi są izbami, w których co najwyżej komponent korporacyjny dominuje, czy tylko w jakimś stopniu występuje. Niemniej podkreśla się, że współcześnie, kiedy podziały socjoekonomiczne odgrywają tak bardzo znaczącą rolę polityczną, model izby korporacyjnej zyskuje na atrakcyjności.

Ostatni model z punktu widzenia teleologicznych, prakseologicznych, aksjologicznych i politycznych argumentów za i przeciw senatowi jest z pewnością najbardziej dyskusyjny. To oczywiście model reprezentacji czy przedstawicielstwa paralelnego, czyli model, w którym tak naprawdę nie ma pomysłu, kogo izba druga ma reprezentować. Argumenty polityczne, często też historyczne bądź sytuacyjne, przemawiają po prostu za tym, że izba druga funkcjonuje, natomiast nie ma się do końca pomysłu na to, po co właściwie ona jest i kogo

ma reprezentować, czyje interesy ma wyrażać. Wtedy właśnie tworzy się izbę, która pod względem przedstawicielskim jest wierną kopią izby pierwszej, przy ewentualnie lekkich korektach prawa wyborczego, w myśl postulatu dwuizbowości inkongruentnej. Można więc tutaj zmienić na przykład kryteria wyborcze czy wprowadzić jakieś cenzusy, można też zamienić system proporcjonalny na większościowy albo *vice versa*, ale w gruncie rzeczy, jeśli mielibyśmy spytać o to, kogo izba druga reprezentuje, to ona reprezentuje ogół polityczny na dokładnie takich samych czy prawie takich samych zasadach, jak podstawowa, pierwsza izba parlamentu. Profil przedstawicielstwa w obu izbach jest więc w tym wypadku dokładnie taki sam, a izby oddają w swoim składzie ideę reprezentacji ogólnopolitycznej.

Ten model dwuizbowości, czyli reprezentacji paralelnej bądź replikowanej, to między innymi polski Senat. To także senat rumuński albo senat czeski. W każdym z tych wypadków, odnośnie do genezy współczesnej dwuizbowości, nie było tak naprawdę bardziej przemyślanej dyskusji na temat tego, kogo izba druga ma reprezentować, w związku z tym przyjęto model reprezentacji powtórzonej. Wydaje się, że argumentów przemawiających za takim powtórzeniem reprezentacji było co najmniej kilka.

Pierwszy odwoływał się do znanego hasła Konstantego Grzybowskiego, że senat jest albo niedemokratyczny, albo niepotrzebny. W tym wypadku rzeczywiście chodziło o to, żeby nie był niedemokratyczny. Ustrojodawcy bali się więc utworzenia senatu inaczej reprezentatywnego, wyrażającego jakąś inną wolę aniżeli ogólnopolityczna wola narodu suwerena. Skoro więc determinantą było utworzenie senatu amortyzowanego przed zarzutem niedemokratyczności, to konsekwencją tego musiało być powtórzenie w nim modelu przedstawicielstwa z izby pierwszej. Replikacja reprezentacji była swoistym działaniem ubiegającym zarzuty krytyków dwuizbowości.

Drugim argumentem przemawiającym za replikowaną reprezentacją był (i ciągle jest) argument równości pozycji kompetencyjnej obydwu izb. Od lat, o czym pisał między innymi profesor Zbigniew Witkowski, zmagają się z tym Włosi. Dwuizbowość równorzędna czy symetryczna jest najczęściej ustanawiana wówczas, kiedy pod względem przedstawicielskim izby są równe, a przynajmniej podobne. Jest to o tyle zrozumiałe, że skoro obydwie izby w takim samym stopniu reprezentują suwerena, to powinny mieć równe kompetencje. Nie ma bowiem żadnego powodu, dla którego jedna z nich miałaby być mocniejsza, silniejsza czy ważniejsza. Widać to zresztą w Rumunii, w której właśnie wzgląd na reprezentację replikowaną wygenerował w ostateczności model dwuizbowości równorzędnej. Niemniej jednak, proszę zauważyć, że skoro przyznajemy już izbom równe kompetencje i skoro izba druga jest lustrzanym odbiciem izby

pierwszej, to jak echo powraca pytanie, po co właściwie potrzebna jest izba druga. Oczywiście zastrzec też trzeba, że argument ten nie zawsze występuje. Jak dobrze wiemy, w Polsce i w Czechach nie doprowadzono do zrównania kompetencyjnego obu izb, mimo że pod względem profilu reprezentacji są one równe.

Jest wreszcie trzeci argument na rzecz reprezentacji replikowanej. Jest nim pełen komfort legitymizacji izby drugiej. Zawsze przecież nad izbą drugą wisiał, niczym miecz Damoklesa, zarzut wsteczności, reakcyjności, zachowawczości czy w końcu niedemokratyczności. Powtórzenie obrazu przedstawicielstwa zarzut ten w punkcie wyjścia eliminowało. Inna sprawa, że nie eliminowało to pytania o sens podziału parlamentu na dwa osobne zgromadzenia.

Jak widzimy, jeśli chodzi o reprezentatywność izby drugiej, mamy bardzo dużo modeli, które możemy wykorzystywać na różne sposoby i na różne sposoby kompilować. Repertuar możliwości jest tutaj wyjątkowo bogaty. Wydaje się przy tym, że najgorszym z modeli, jaki możemy sobie wyobrazić, jest model reprezentacji powtórzonej. Dlaczego? Ponieważ tak naprawdę reprezentacja powtórzona jest paradoksem. W takim wypadku mamy bowiem do czynienia albo z inflacją zgromadzeń parlamentarnych, które na takich samych czy wręcz analogicznych zasadach będą reprezentowały suwerena, albo będą doprowadzały, tak jak w Polsce, do podważenia sensu asymetryczność izb, oczywiście pod warunkiem, że będzie ona występować. Tam natomiast, gdzie izby będą symetryczne, jak na przykład w Rumunii, tam z całą ostrością pojawi się owo błędne powtórzenie, czyli zupełnie niezrozumiałe istnienie lustrzanych względem siebie izb. Takie lustrzane izby do systemu dwuizbowego wprowadzają jeszcze jeden paradoks, mianowicie brak konfliktu. Tymczasem Yves Weber pisał, że konflikt w prawdziwej i rzeczywiście potrzebnej dwuizbowości jest nie tylko nieunikniony, ale i niezbędny, gdyż jest swoistą ożywczą siłą bikameralizmu. Jeśli bowiem – jak mówił Weber – nie ma konfliktu, jeśli obie izby prezentują jedną i tą samą opinię, to nie ma też najzwyczajniejszego zapotrzebowania na drugą izbę.

Drugą wielką grupą problemów, obok profilu przedstawicielstwa, jaka pojawia się *á propos* izby drugiej, jest rozległe zagadnienie funkcji tej izby. Jeśli chcemy być racjonalni, nie możemy dokonać prostej repetycji funkcji ustawodawczej, kontrolnej i kreacyjnej z izby pierwszej, a co za tym idzie, przenieść je wszystkie, niejako automatycznie, do drugiej izby parlamentu. Dla izby drugiej trzeba znaleźć jakiś pomysł na jej funkcje, pomysł, który w ostateczności albo potwierdzi sens jej obecności w strukturze parlamentu, albo odwrotnie, udowodni, że jest ona niepotrzebna. Pomysł ten nie może być przy tym wzięty znikąd, tylko musi być konsekwencją modelu przedstawicielstwa. Musi być w jakiś sposób skorelowany z reprezentacją oddaną w składzie izby drugiej.

Pomijając ujęcia klasyczne, standardowe, warto może popatrzeć na funkcje, jakie w systemie politycznym państwa spełnia albo potencjalnie może spełniać izba druga. Przywołam propozycję profesora Webera, którego zdaniem podstawową funkcją izby drugiej jest racjonalizacja rządu przez dwuizbowość. Funkcja racjonalizacji rządu przez dwuizbowość jest, co warto zaznaczyć, funkcją obrotową, funkcją piwotalną, ponieważ druga izba może równie dobrze być izbą wspierającą rząd, jak i izbą opozycyjną w stosunku do niego. Ten drugi wypadek to oczywiście słynna izba oporu, tak jak tego chciał generał Charles de Gaulle, projektując senat V Republiki. Z kolei izba, która z założenia ma być oparciem dla rządu, ma być dla niego podporą to irlandzki senat, zaprojektowany w taki sposób, aby partia rządząca miała w nim komfort arytmetycznej większości. Wypada nadmienić, że obydwa pomysły, to jest senat jako izba oporu albo jako izba będąca podporą dla rządu, mogą być założone odgórnie, apriorycznie, bądź też być wynikiem odpowiednio ukształtowanej praktyki politycznej. W pierwszym wypadku świadomie i celowo konstruujemy izbę po to, żeby była izbą oporu, albo odwrotnie, konstruujemy ją w taki sposób, żeby, jeśli trzeba, to nawet kolanem popychała projekty rządowe, które napotykają opór w izbie pierwszej. Dobrą ilustracją tego ostatniego jest polski Senat. Praktyka polityczna ukształtowała model tej izby w taki sposób, że jest ona dzisiaj znakomitą pomocą dla kolacji rządzącej, bez względu na barwy tej koalicji. Dla odmiany irlandzki senat, również przecież wspierający gabinet, *a priori* był tak skonstruowany. W konsekwencji, model racjonalizacji rządu przez dwuizbowość nie jest, a przynajmniej nie musi być założony odgórnie. W zależności od przyjętej regulacji konstytucyjnej albo (i) praktyki izba druga pójdzie w stronę izby będącej wygodnym zapleczem dla partii rządzącej, bądź przeciwnie, stanowiącej szaniec opozycji.

Drugą ważną funkcją parlamentu dwuizbowego jest racjonalizacja parlamentu. Racjonalizacja parlamentu przez dwuizbowość przypomina nam stare, dobrze znane hasło izby refleksji i rozwagi. Rzeczywiście, od dwuizbowego parlamentu oczekuje się profesjonalizacji prac parlamentarnych, lepszej jakości tworzonego ostatecznie prawa, oceny bardziej merytorycznej aniżeli politycznej. Izba druga, by użyć określenia Jerzego Waszyngtona, ma być „łyżeczką do mieszania legislacyjnej herbaty podanej przez izbę pierwszą". Funkcja ta, jak łatwo zauważyć, jest uniwersalna i ponadczasowa. Nie ma też ona większego związku z założonym modelem przedstawicielstwa oddanym w składzie izby drugiej. Od każdego senatu oczekuje się więc przede wszystkim tego, aby był on izbą powściągliwości, refleksji i rozwagi. Pamiętać jednak wypada, że racjonalizacja parlamentu za sprawą dwuizbowości nie odnosi się jedynie do działalności ustawodawczej. Niezwykle istotnym poziomem

racjonalizacji jest także funkcja przedstawicielska parlamentu. Za sprawą dwóch odmiennych formuł reprezentacji racjonalizujemy i optymalizujemy przedstawicielstwo polityczne, bo przecież odmienne oblicza obu izb zawsze są względem siebie, a przynajmniej powinny być, nie tyle konkurencyjne co raczej komplementarne.

Wreszcie ostatnią, mocno endemiczną funkcją izby drugiej jest funkcja stabilizacyjna, zresztą bardzo rozmaicie nazywana, często również funkcją racjonalizacji systemu politycznego. Czasami mówi się też o funkcji petryfikacji *status quo*, funkcji ochronnej, funkcją moderacyjnej i tak dalej. W tych wszystkich ujęciach izba druga ma stabilizować system polityczny państwa, czyniąc to zresztą na bardzo rozmaitych poziomach i na bardzo rozmaite sposoby. Takim sposobem może być chociażby inkluzyjne działanie na mniejszości, które izba druga reprezentuje w swoim składzie. Takim sposobem może być powierzenie izbom drugim szczególnych kompetencji, na przykład do wydawania dekretów z mocą ustawy, jak odbywa się to w Czechach, albo ochrony zasad federalizmu, czego przykładem jest niemiecki Bundesrat. Pośród tych szczególnych czy wyjątkowych kompetencji lokują się również uprawnienia izby drugiej wynikające choćby z procedury *impeachmentu*. Wreszcie, stabilizujące działanie izby drugiej odnaleźć można na przykład w wydłużeniu jej kadencji (w porównaniu z pozostałą izbą parlamentu) albo niemożności jej przedterminowego rozwiązania. W tym samym duchu działają również te wszystkie rozwiązania, jak w Czechach, Francji czy USA, które zakładają brak możliwości wyboru pełnego składu izby.

Konkludując to komparatystyczne spojrzenie na drugą izbę, trzeba powiedzieć, że pomysł na izbę drugą musi być zawsze dobrze przemyślany. Izba druga musi być tak zaprojektowana, żeby uciec od pułapki błędnego powtórzenia. Izba druga musi być zaprojektowana w taki sposób, aby była drugą autentycznie, to znaczy inną, również ze względu na profil przedstawicielstwa i na głos, który izba ta zabiera w toczącej się debacie publicznej. Także funkcje tej izby nie mogą sprowadzać się do prostego powtórzenia funkcji izby pierwszej. W przeciwnym razie druga izba będzie tylko zaprzeczeniem znanego powiedzenia, że najgorsza nawet izba zawsze jest lepsza od najlepszego przedpokoju.

Dziękuję bardzo.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję bardzo serdecznie.

Te dwa referaty stanowią doskonały wstęp do dyskusji panelowej, która będzie prowadzona nie tylko przez dotychczasowych referentów, ale również

przez profesora Krzysztofa Skotnickiego z Uniwersytetu Łódzkiego oraz pana doktora Ryszarda Piotrowskiego z Uniwersytetu Warszawskiego.

Bardzo bym prosił o syntetyczne odpowiedzi naszych panelistów na pierwsze dwa pytania, po to, żebyśmy mieli więcej czasu na pozostałe. Pierwsze pytanie jest takie: Jaki był sens wprowadzenia instytucji Senatu w 1989 roku? Jeżeli można by poprosić o odpowiedź najpierw pana profesora Skotnickiego, byłbym ogromnie wdzięczny.

DYSKUSJA PANELOWA
Senat III Rzeczypospolitej w dyskursie politycznym i naukowym

Dr hab. Krzysztof Skotnicki*

Mówiąc o współczesnym Senacie, trzeba pamiętać, że powstał on w konkretnym momencie historycznym i w konkretnym celu. Była to bardzo misterna konstrukcja, w której pochodząca z wolnych wyborów druga izba legitymizowała ówczesny system polityczny, włączała w proces rządzenia opozycję, Solidarność, zachowując jednocześnie władzę w rękach tak zwanej strony partyjno-rządowej. Wyrażało się to w okrojonych kompetencjach Senatu w trybie uchwalania ustaw, w uprawnieniach przy wypełnianiu funkcji kreacyjnej, a przede wszystkim przy wyborze przez Zgromadzenie Narodowe prezydenta PRL. Ustalenia Okrągłego Stołu z jednej strony były, jak wiemy, mocno krytykowane, uważam jednak, że poczynione uzgodnienia należy uznać za sukces strony solidarnościowej. Przychylam się również do poglądu, że wówczas nie można było wynegocjować nic więcej. Przypomnę też, że ustalenia Okrągłego Stołu nie zostały w pełni odzwierciedlone w noweli kwietniowej, w której pominięto przewidywane pełnienie przez Senat funkcji kontrolnej. Trzeba wreszcie pamiętać, iż nikt nie przewidywał wówczas wyniku wyborów z 4 czerwca 1989 roku, które sprawiły, że ta misterna konstrukcja nigdy nie zaczęła funkcjonować. W moim przekonaniu, od tamtego czasu nie ma – niestety – w Polsce pomysłu na Senat, nie ma jego koncepcji. Z jednej strony widać to w kolejnych dyskusjach, czy nawet może raczej braku dyskusji na jego temat, przy uchwalaniu małej konstytucji z 1992 roku i w pracach nad konstytucją z 1997 roku. Z drugiej strony, o czym trzeba pamiętać, wydaje się, że Senat w obecnym kształcie jest wygodny dla rządzących; narzekamy na poziom naszego prawa, wiemy, że do Sejmu trafiają fatalne projekty ustaw, nienajlepsze, najdelikatniej mówiąc, są również uchwalane przez niego ustawy, stąd jest nadzieja, że w drugiej izbie będzie jeszcze można coś poprawić czy

* Dr hab. Krzysztof Skotnicki – profesor nadzwyczajny, Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

zmienić. Jak wiemy, w Senacie nie ma jednak warunków na głęboką refleksję na temat treści uchwalanych ustaw.

Odpowiadając na pytanie, chcę jeszcze raz powiedzieć, że Senat był bardzo przemyślany w 1989 roku w czasie obrad Okrągłego Stołu i w noweli kwietniowej, ustanowiony mechanizm nigdy jednak nie zaczął funkcjonować, natomiast od tamtego czasu brak jest pomysłu na Senat.

Dziękuję.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuje bardzo.

Bardzo proszę, doktor Ryszard Piotrowski.

Dr Ryszard Piotrowski*

Szanowni Państwo!

Nawiązując do spostrzeżenia przedmówcy, że brakuje pomysłu na Senat, chciałbym kilka przedstawić.

Moim pomysłem na Senat jest przede wszystkim jego powiązanie ze społeczeństwem obywatelskim, wzmocnienie roli Senatu w tworzeniu prawa i przeciwdziałanie kryzysowi parlamentu, który mamy we współczesnym świecie. Ludzie od zawsze zastanawiali się, jaka władza jest władzą godną człowieka i jakie prawo jest godne człowieka. Możemy dzisiaj powiedzieć, że proces tworzenia prawa jest jak proces poznania, niczym droga do wiedzy w sensie popperowskim. A zatem, im więcej zderzających się racji, tym lepsze efekty tego procesu. Musi to być więc proces pluralistyczny, kontradyktoryjny, w którym nawet wielki sukces wyborczy nie gwarantuje stuprocentowej racji w każdej sprawie.

W świecie współczesnym upodmiotowione społeczeństwo obywatelskie stwarza największe szanse przetrwania i rozwoju demokracji. Wiele argumentów wskazuje na to, że nie ma bezwzględnie dobrych decyzji. Są różne kryteria podejmowania decyzji – ta sama decyzja może być oceniana z punktu widzenia społecznego, z punktu widzenia aksjologicznego, z punktu widzenia wiedzy fachowej, z punktu widzenia politycznego. To nie jest tak, że jakaś ustawa może być bardzo dobra wszechstronnie, z każdego punktu widzenia. Dlatego potrzebny jest taki sposób organizacji tworzenia prawa, który by zwiększał szansę uwzględniania różnych kryteriów oceny projektowanych

* Dr Ryszard Piotrowski – Instytut Nauk o Państwie i Prawie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

ustaw i równoważenia tych kryteriów w procesie prawotwórczym. J.K. Arrow, laureat Nagrody Nobla, zauważa, że w pewnych sytuacjach w ogóle nie ma możliwości przyjęcia dobrych rozstrzygnięć w trybie demokratycznym. Dlatego ważna jest idea demokracji deliberatywnej i demokracji konsensualnej, która wskazuje na znaczenie mniejszości, a także idea demokracji komunitarystycznej. To są wszystko argumenty na rzecz takiego procesu uchwalania ustaw, który nie będzie przebiegał w strukturze jednoizbowego parlamentu. Sens Senatu polega w takim razie na jego podmiotowości wobec izby pierwszej. Jak twierdzi Giovanni Sartori, im bardziej izby są nierówne, tym bardziej mogą być zróżnicowane politycznie, ale im bardziej, moim zdaniem, Senat różni się politycznie od Sejmu, tym większe ma szanse na podmiotowość, tym rzadziej jest tylko spolegliwym recenzentem prac Sejmu. Im bardziej natomiast Senat przypomina Sejm, tym mniejsze są szanse na podmiotowość Senatu. W takim razie sens Senatu polega na jego podmiotowości wobec partii politycznych.

Na czym polega kryzys parlamentu? Na tym, że 68% badanych w Polsce uważa, iż nie mają wpływu na bieg spraw publicznych, 8% ma zaufanie do partii politycznych, 15% badanych w Unii Europejskiej przyznaje, że nie ufa żadnej instytucji publicznej. Parlamenty w państwach demokratycznych tracą poparcie opinii publicznej i tożsamość konstytucyjną, są nimi tylko z nazwy. Czy to jeszcze jest ustrój demokratyczny? Wybory w istocie są kooptacją polityczną, organizowaną przez przywódców partyjnych. Rzeczywiste problemy nie są rozwiązywane, przeciwnie, rozwiązywane są problemy pozorne i – jak twierdzi Jean Baudrillard – mamy do czynienia z wielką symulacją. Jest tak nie tylko w Polsce, ale w ogóle w krajach demokratycznych. Zarzuca się parlamentom nadmierną uległość wobec interesów gospodarczych i doprowadzenie do koncentracji władzy w rękach niewielkiej grupy.

Co można zrobić? W Stanach Zjednoczonych działa ruch obywatelski „Change Congress" na rzecz reformy wyborów do Kongresu i większej przejrzystości tej instytucji, którego twórcą jest Lawrence Lessig. Nie mamy w Polsce takiego ruchu. Nikomu z badaczy parlamentu zapewne nie przyszło do głowy, żeby organizować społeczny ruch na rzecz zmian w funkcjonowaniu przedstawicielstwa, co z naszej pragmatycznej perspektywy może się wydawać utopijne i bezproduktywne.

W Irlandii zaczęto prace nad zmianami w konstytucji. Powołano komisję konstytucyjną – wylosowano sześćdziesięciu sześciu obywateli z rejestrów wyborczych w taki sposób, by stanowili reprezentatywną grupę społeczeństwa. Wylosowano w ten sam sposób sześćdziesięciu sześciu zastępców i dodano do tego trzydziestu trzech członków stanowiących reprezentację parlamentarną oraz przewodniczącego powołanego przez rząd.

Projekt nowej konstytucji Islandii przygotowała komisja złożona z dwudziestu pięciu członków, wyłonionych przez parlament spośród tych osób, które otrzymały kolejno największą liczbę głosów w powszechnych i tajnych wyborach, w których każdy obywatel mógł zgłosić swojego kandydata (zgłoszono 522 kandydatów, którzy kandydowali indywidualnie w Islandii jako okręgu wyborczym). Ograniczyło to znacznie rolę partii politycznych w kształtowaniu składu komisji. Wynik prac komisji był przedmiotem referendum przed przekazaniem parlamentowi. W pracach nad projektem konstytucji wykorzystano internetowy *crowdsourcing*.

Trzeba sprawić, żeby izby znacząco różniły się od siebie, może na przykład powoływać skład Senatu w drodze losowania? David Beetham stwierdza w swojej pracy na temat przyszłości parlamentów, że to jest najlepsza metoda. Myślę z przerażeniem o wynikach takiego losowania, chyba jeszcze na to za wcześnie. Wobec tego co innego można zrobić? Można rozważyć dobór kandydatów na senatorów w drodze losowania spośród osób zgłoszonych przez poszczególnych wyborców po to, by kandydaci nie byli wyłącznie zależni od partii politycznych. Zapewne nie byłby to dobry system, ale obecny też nie jest przecież optymalny, chociaż zapewnia dużym partiom komfort kontroli procesu ustawodawczego.

Może stworzyć taki system, w którym część senatorów to pochodząca z wyborów stała część Senatu, nazwijmy ją radą polityczną, w składzie trzydziestu czterech? Razem z nią Senat tworzyłyby inne rady: radę prawniczą, społeczną, gospodarczą, radę kultury, jako części zmienne Senatu, być może niepowoływane w wyborach powszechnych, każda w składzie sześćdziesięciu sześciu senatorów, możliwości są różne. Byłoby to rozwiązanie przypominające radę w strukturach europejskich.

Zapewne nie są to propozycje realne ze względu na swoją złożoność. Można wybrać rozwiązania prostsze.

Przede wszystkim należałoby w art. 2 Regulaminu Senatu napisać wyraźnie, że nie ma dyscypliny partyjnej – to jest podstawowa sprawa. Artykuł ten stanowi, że senatorowie kierują się własnym sumieniem, tam postawiono kropkę. Należy ją zamienić na średnik i napisać, że nie są oni związani instrukcjami wyborców ani dyscypliną partyjną. Jeżeli to zrobimy, to być może społeczeństwo nie będzie uważało, że Senat należy znieść w drodze referendum. Gdybyśmy teraz przeprowadzili referendum na temat istnienia Senatu, to bez potrzeby fałszowania, jak przypuszczam, wyniki byłyby dla Senatu negatywne. Proponowano takie referendum przed laty, ale na szczęście eksperci uznali, że nie można przeprowadzać referendum „przedkonstytucyjnego".

Można powołać w Senacie komisję kontroli konstytucyjnej. Senat zajmuje się wdrażaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego, więc dlaczego nie miał-

by się zająć oceną tego, kto się przyczynił do uchwalenia niekonstytucyjnych – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – przepisów, kto zaproponował najgorszą poprawkę w ostatniej chwili. Komisja działałaby w ramach funkcji prawodawczej Senatu, który przecież w procesie ustawodawczym, czy w procesie stanowienia budżetu podejmuje czynności zbliżone do swego rodzaju kontroli. Nie sądzę, że zgłaszający poprawkę powie komisji: „Tak, zadzwonił do mnie i obiecał mi", ale świadomość tego, że będzie raport, może ostudzić zapał niektórych prawodawców. Komisja mogłaby występować do Państwowej Komisji Wyborczej o zmniejszenie subwencji dla partii politycznej, która jest zaangażowana w stanowienie prawa sprzecznego z konstytucją. Uchwalane są ustawy na zasadzie „dopychania kolanem", o którym tutaj była mowa, uchwalane są ustawy, które powodują poważne straty. Uchwalono na przykład prywatyzację systemu emerytalnego. Zdaniem naszego rządu przyniosło to wielomiliardowe straty, ale nie rozważano nawet kwestii odpowiedzialności za tę reformę. Senat wolny od upartyjnienia mógłby być użyteczny dla zapobieżenia tego rodzaju sytuacjom.

Dlaczego nie mielibyśmy, za Davidem Deutschem, powiedzieć, że zawsze nienajlepsze pomysły – być może takim nienajlepszym pomysłem z pewnego punktu widzenia i dość przypadkowym był Senat w jego obecnym kształcie – można zastąpić innymi dobrymi pomysłami. Na tym polega rozwój wiedzy i bez takich prób niczego nie osiągniemy. Wiem, że to jest *mission impossible* i zapewne swego rodzaju naiwność. Zmiana istniejących rozwiązań nie leży przecież w interesie rządu, partii politycznych, Sejmu. Może Senat mógłby to rozważać na zasadzie studyjnej. Z pewnością natomiast leżałoby to w interesie społeczeństwa obywatelskiego i, w dłuższej perspektywie, byłoby to także w interesie Polski, ponieważ sytuacja, w której tak wielu naszych obywateli uznaje się za pozbawionych wpływu na bieg spraw publicznych, jest trudna do zaakceptowania w państwie demokratycznym.

Pomysły na Senat zatem są, także inne niż tu przedstawione, ale nie ma politycznych możliwości ich realizacji, co nadaje tym propozycjom charakter dywagacji teoretycznych. I taki też był główny motyw mojego wystąpienia.

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję bardzo.

Doktor Ryszard Piotrowski co prawda nie odpowiedział na moje pierwsze pytanie, ale za to odpowiedział na trzecie pytanie, które dopiero chciałem zadać panelistom.

Zatem, jeżeli można, to byśmy przeszli do tego trzeciego pytania, a więc do pożądanych kierunków zmian w zakresie nie tylko funkcji i kompetencji, ale

też roli Senatu w systemie politycznym, a więc tego, co można zrobić w przyszłości. Mam tu na myśli zgłaszane różne propozycje zmian.

Dr Ryszard Piotrowski

Tak jak już mówiłem, należy uczynić Senat czynnikiem ograniczającym partiokrację. Giovanni Sartori trafnie zauważa, że współczesne państwa demokratyczne są skolonizowane przez partie polityczne. Nawiązując do tego poglądu, powiedziałbym, że w istocie mamy do czynienia raczej ze swego rodzaju nowoczesnym systemem feudalnym, w którym segmenty władzy publicznej są niczym dawne lenna. System feudalny miał się dobrze przez wiele stuleci i zapewne ten system będzie też trwał bardzo długo. Rola Senatu mogłaby na tym polegać, żeby go trochę ograniczyć.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję.

Bardzo proszę profesora Jarosława Szymanka o odpowiedź na pytanie o pożądane kierunki zmian w zakresie roli Senatu w systemie politycznym.

Prof. dr hab. Jarosław Szymanek

Pożądanych kierunków zmian, moim zdaniem, jest co najmniej kilka. Z uporem wrócę do problemu reprezentatywności, ponieważ my cały czas nie mamy odpowiedzi na pytanie, kogo tak naprawdę Senat reprezentuje, a idąc za myślą profesora Piotrowskiego, to rzeczywiście między nami jest pełna zgodność, że póki nie będzie zróżnicowania politycznego w obydwu izbach parlamentarnych, póty tak naprawdę Senat specjalnie nam nie będzie do niczego potrzebny.

Oczywiście przeciwnicy koncepcji tak zwanego bikameralizmu inkongruentnego mówią, że to jest zawsze niebezpieczne, bo rodzi konflikt, ale przecież George Tsebelis czy wspomniany już Yves Weber znakomicie udowadniają, że konflikt tak naprawdę jest siłą ożywczą każdego bikameralizmu, że jest czymś, bez czego nie może on istnieć. Sztuką tylko jest to, żeby go umiejętnie rozwiązać, a mechanizmów rozwiązywania sporów jest naprawdę bardzo dużo. Można tutaj przywołać procedurę nawetkową, wspólne obrady, czy wzorem niemieckim komisję mieszaną.

Również sposobów spowodowania odmiennego oblicza izby drugiej jest bardzo dużo, by wspomnieć tylko rozmaite mechanizmy redystrybucji man-

datów, jakie podpowiadają nam różne systemy wyborcze. Chodzi jednak nie tylko o zróżnicowanie oblicza politycznego w obu izbach przy użyciu dosyć prostych i trywialnych narzędzi, jak zmiana mechanizmu alokacji mandatów, ale o znacznie szerszy pomysł na to, żeby – znowu odwołam się do Tsebelisa – izba druga reprezentowała mniejszości, w bardzo szerokim tego słowa znaczeniu, czyli wszystkie te grupy socjospołeczno-polityczne, które nie mają pełnej czy prawidłowej albo wiernej reprezentacji w izbie pierwszej.

Drugi pomysł na odnowienie czy przebudowanie dwuizbowości leży w funkcjach izby drugiej. Ja osobiście uważam, że bardzo dobrym pomysłem jest chociażby pomysł, z którego skorzystali Brytyjczycy czy Niemcy. Chodzi oczywiście o funkcję europejską. Udział państwa w Unii Europejskiej stwarza nowe szanse, wyzwania i możliwości. Również izba druga wydaje się, że powinna śmielej z tego skorzystać i wykorzystać okazję do przebudowania swojego wizerunku.

Dziękuję.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję bardzo.
Proszę, profesor Krzysztof Skotnicki.

Dr hab. Krzysztof Skotnicki

Proszę państwa, pierwszy problem, na który chciałbym wskazać, to kwestia reprezentacji. Przed chwilą mówił już o tym pan profesor Jarosław Szymanek. Pragnę zwrócić uwagę na jedną rzecz. Twierdzi się, że Senat jest reprezentatywny dla społeczeństwa, uważam jednak, że niestety tak nie jest, że sytuacja, w której wybory do Sejmu są proporcjonalne, a wybory do Senatu większościowe, zawsze będzie powodować sytuację, w której partia, która uzyskuje w wyborach do pierwszej izby około 30% głosów, w Senacie zdobywa ponad 50% mandatów. Skrajny przykład to 2001 rok, kiedy zwycięskie ugrupowanie uzyskało około 40% głosów w wyborach do Sejmu i miało 75% mandatów w Senacie. Istniejące rozwiązanie ułatwia ugrupowaniu politycznemu, które zwyciężyło w wyborach do Sejmu, rządzenie.

Dlatego też, jeżeli mówimy o poszukiwaniu zmiany sposobu kreacji Senatu, to trzeba by było się zastanowić, w jaki sposób to uczynić. Widzę dwa rozwiązania.

Pierwsze polega na tym, że wybory do Sejmu i do Senatu nie powinny odbywać się jednocześnie. W sytuacji, w której proces ten odbywa się równolegle, wybory do drugiej izby schodzą na drugi plan i główny nacisk kładziony jest na wybory

do izby pierwszej. W moim przekonaniu rozdzielenie tych wyborów w czasie może spowodować zwiększenie zainteresowania wyborami do Senatu oraz to, że zwiększy się również frekwencja podczas wyborów uzupełniających do Senatu.

Drugie rozwiązanie to – na wzór amerykański czy czeski – dokonywanie wyboru pewnej części członków Senatu co pewien czas, na przykład co dwa lata. Proszę zwrócić uwagę, że może to wzmocnić rządzące ugrupowanie w parlamencie, ale może także być bardzo wyraźnym sygnałem ostrzegawczym dla rządzących, który spowoduje, że zmodyfikują oni styl i sposób rządzenia.

Druga moja uwaga dotyczy procesu legislacyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że Senat służy do poprawiania prawa, ustaw, które – lepsze czy gorsze – uchwalane są w Sejmie. Istniejący model to konstrukcja, w której Senat ma koncentrować się na szlifowaniu, doskonaleniu rozwiązań, które są przyjęte w Sejmie, nie zaś na dokonywaniu w tym momencie jakichś zasadniczych rewolucji. Czego byśmy nie powiedzieli, trzydzieści dni, które są wyznaczone dla Senatu na rozpatrzenie ustawy w procesie ustawodawczym, a w niektórych wypadkach przecież nawet mniej, to jest naprawdę mało czasu i za dużo możliwości na dokonywanie korekt już nie ma. W innej sytuacji jest Prezydent, który dysponuje innym aparatem urzędniczym i już wcześniej może wyrobić sobie stanowisko odnośnie do ustawy, która jest uchwalana przez Sejm i Senat.

Trzecia kwestia to funkcja europejska Senatu, o której mówił pan profesor Jarosław Szymanek.

Zastanawiam się nad tym, czy parlamenty europejskie rzeczywiście chcą tę funkcję pełnić. Proszę zwrócić uwagę, że do dzisiaj, a konkretnie do 3 grudnia – może od tego czasu jest jakaś minimalna zmiana – wszystkie parlamenty uchwaliły raptem sto sześćdziesiąt pięć opinii dotyczących projektów, które wyszły z Komisji, jeżeli chodzi o kwestię pomocniczości, w której mają się wypowiadać. Zasługa w tym wielka polskiego Senatu – i to jest odnotowywane – gdyż pierwsza opinia została sformułowana w 2010 roku, gdy wiele parlamentów nie wypowiedziało się jeszcze na ten temat ani razu. Polska jest w czołówce krajów, które wyraziły takie opinie, łącznie dziesięć razy uczynił to Sejm i dziesięć razy Senat, pięć razy zresztą w wypadku tego samego projektu. Trzeba jednak pamiętać, że kończy się 2012 rok, a więc minęły już prawie trzy lata, i dlatego naturalne jest pytanie, czy taka liczba opinii to dużo.

Sądzę, że Unia Europejska, widząc deficyt demokracji i legitymacji, poszukuje tego uzasadnienia, chce włączyć parlamenty narodowe, i oby tak się stało, ale jak na dzisiaj jest tutaj wiele do zrobienia. Charakterystyczne wydaje się również to, że w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu tych opinii było więcej niż jest w obecnej kadencji.

Dziękuję.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję bardzo.
Bardzo proszę, profesor Ryszard Chruściak.

Prof. dr hab. Ryszard Chruściak

Proszę państwa, jestem zwolennikiem poglądu, iż kluczowym, absolutnie dominującym zadaniem, funkcją Senatu, powinno być ustawodawstwo. Jest to istota funkcjonowania parlamentu i na tej płaszczyźnie obie izby – w wypadku parlamentu dwuizbowego – powinny się koncentrować. Sejm jako początkowe ogniwo tego procesu siłą rzeczy powinien mieć szersze kompetencje. Natomiast Senat powinien być drugim elementem tej procedury.

Dlatego nie jestem zwolennikiem ewentualnego poszerzania kompetencji Senatu, co prezentowałem w referacie, właśnie chociażby w sprawach kreacyjnych. Moim zdaniem nie jest to właściwa płaszczyzna dla Senatu. Tym bardziej nie ma uzasadnienia dla rozszerzania funkcji kontrolnej. Według mnie Senat powinien mieć pozycję ustrojową zbliżoną do obecnych rozwiązań. Nie widzę uzasadnienia dla rewolucji czy zasadniczych zmian w tym zakresie. Nie poszedłbym również tak daleko, jak chce doktor Dobrowolski. Moim zdaniem do realizacji tej funkcji, o której mówię, niekonieczne byłyby zbyt daleko idące zmiany na przykład w zakresie odejścia od ograniczeń poprawek na rzecz całkowitej swobody. Moim zdaniem nie jest kluczową sprawą, żeby tę funkcję ustawodawczą realizować.

Natomiast wydaje mi się, że problemem ściśle z tym związanym jest problem, jeśli tak można powiedzieć, sylwetki senatora. Otóż żeby wykonywać tę funkcję, o której mówię, jest potrzebne nie tylko to, co Senat już dzisiaj ma, czyli bardzo dobre Biuro Legislacyjne – ma ono ogromny wkład w to, co Senat osiąga na płaszczyźnie ustawodawczej. Mój, niestety mało realny, pomysł, który nie wymaga zmiany konstytucji ani nawet prawa wyborczego, polega na tym, aby nasze partie polityczne zechciały skoncentrować całą swoją polityczność na Sejmie. Natomiast żeby zechciały na listach kandydatów, i nie ma znaczenia, czy to będą okręgi jednomandatowe czy inny system wyborczy, umieszczać takich kandydatów, którzy mogliby z roli legislatorów, oczywiście w tym rozumieniu parlamentarnym, należycie się wywiązywać.

Miałem już okazję mówić o tym w Senacie 2 kwietnia tego roku, kiedy dyskutowaliśmy o piętnastoleciu konstytucji. Taką grupą, społeczną ewidentnie niewykorzystaną do tego celu, są sędziowie w stanie spoczynku. Moim zdaniem to jest znakomita grupa, w której często są także osoby mające bogatsze do-

świadczenia, bowiem były nie tylko sędziami, ale mają także pewne doświadczenia praktyczne wynikające z wykonywania inny zawodów prawniczych. Byłby to dla mnie wzorcowy model przyszłego senatora, który mógłby podjąć wspomniane obowiązki, i na tym Senat powinien się koncentrować.

Druga sprawa, którą tutaj przedmówcy też podnosili, to jest kwestia udziału Senatu w, nazwijmy to, funkcji europejskiej. Wydaje mi się, że tutaj byłaby wskazana większa aktywność. Mam pomysł, też zdaję sobie sprawę, że chyba w najbliższym czasie raczej mało realny, żeby do tej funkcji bardziej wykorzystać Zgromadzenie Narodowe, które dzisiaj ma bardzo wąskie, określone kompetencje związane tylko z Prezydentem. Natomiast przy funkcji europejskiej jest jednak problem pewnej powtarzalności. Właściwie Sejm robi trochę to samo, co Senat w węższym zakresie. W dwóch miejscach mówi się w pewnej mierze o tym samym. Gdyby udało się wypracować formułę Zgromadzenia Narodowego, czy także i wspólnej komisji sejmowo-senackiej, co przecież mieliśmy już w rozwiązaniach konstytucyjnych, to byłoby to dobre rozwiązanie. Niekoniecznie wszystko, co europejskie, musiałoby się dziać w tej formule, ale te bardziej zasadnicze kwestie mogłoby rozpatrywać właśnie Zgromadzenie Narodowe jako plenum. Natomiast niektórymi kwestiami roboczymi mogłyby zajmować się niezależnie od tego Sejm i Senat w formule odrębnych izb.

To są dwie kwestie, które chciałem poruszyć. Dziękuję.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję bardzo.

Pozostało nam jeszcze trochę czasu na drugie pytanie, którego jeszcze nie zadałem, bo o pierwszym i trzecim już rozmawialiśmy. Dotyczy ono funkcjonalności legislacyjnej Senatu w III RP, albo nawet można by szerzej powiedzieć, posługując się klasyfikacją przytoczoną przed chwilą przez profesora Szymanka dotyczącą poziomu racjonalizacji rządu, racjonalizacji parlamentu i realizacji funkcji stabilizacyjnej wypełnianej przez współczesny Senat.

Bardzo proszę, profesor Krzysztof Skotnicki.

Dr hab. Krzysztof Skotnicki

Ja już właściwie mówiłem na ten temat, podkreślając, że trzydziestu dni na rozpatrzenie przez Senat ustawy uchwalonej przez Sejm to czas, w moim przekonaniu, bardzo niewystarczający na głębokie pochylenie się nad ustawą. Opinię tę formułuję z całą odpowiedzialnością. Na sali jest wielu praktyków, którzy w różnej roli uczestniczą w procesie ustawodawczym,

i mogą to zapewne poświadczyć. Proszę na przykład zwrócić uwagę, ile czasu zajmuje napisanie opinii na temat projektu ustawy w sytuacji, gdy ma się na to tydzień czy nawet dwa tygodnie. To nie są sprawy proste i dlatego obawiam się, że gdybyśmy chcieli bardziej poważnie potraktować udział Senatu w procesie legislacyjnym, to ten czas, co do zasady, powinien być zdecydowanie wydłużony. Co prawda konstytucja przewiduje bardzo daleko idące możliwości, jeżeli chodzi o wkraczanie przez Senat w treść ustawy, która jest przez niego uchwalana, ale doskonale wiemy, jak ogromne były problemy z zakresem poprawek Senatu do ustawy, która została uchwalona przez Sejm, i że było na ten temat wiele sporów i wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Dzisiaj Regulamin Senatu wyraźnie stanowi, że jeżeli Senat dostrzeże sprawę nieuregulowaną w ustawie, to musi wystąpić z inicjatywą ustawodawczą. Należy jednak zastanowić się, czy rzeczywiście w ciągu tych dwóch tygodni można jednocześnie i poprawić ustawę, i szybko opracować projekt nowej ustawy, i wystąpić z inicjatywą ustawodawczą. Dlatego rolą Senatu jest drobne doprecyzowanie regulacji, która trafiła z Sejmu. I wydaje się, że tak postrzegają drugą izbę wszystkie parlamenty, które mają podobną konstrukcję drugiej izby do tej, która występuje w Polsce, tak jak podkreślał to w swoim referacie pan profesor Jarosław Szymanek.

Dziękuję.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję bardzo.
Pan doktor Ryszard Piotrowski, bardzo proszę.

Dr Ryszard Piotrowski

Moim zdaniem uwarunkowania polityczne, w których Senat funkcjonuje, nie pozwalają mówić o żadnej racjonalności, bo cóż to za racjonalność, w ramach której uchwalane są ustawy zasadniczo nieracjonalne, co stwierdzają w swoich wyrokach sędziowie Trybunału Konstytucyjnego.

Przypominam sobie, że dziesięć lat temu była tutaj podobna konferencja, na której był pan prezydent Aleksander Kwaśniewski i pytał senatorów, jak mogli uchwalić ustawę (o abolicji podatkowej i deklaracjach majątkowych) sprzeczną z prawami człowieka, których Senat powinien strzec. Czy jednak Senat mógł postąpić wbrew oczekiwaniom swoich mocodawców politycznych i powiedzieć „nie" ówczesnemu rządowi, który liczył na zwiększenie wpływów budżetowych? Otóż dopóki będzie trwał system, w ramach którego senatorowie

nie mogą za wiele, bo nie mogą, to rozważania o racjonalności zmian w swej istocie pozornych, choć może nawet realnych, interesujące jako konstrukcje teoretyczne, nie uchronią nas od konsekwencji kryzysu parlamentu.

I jeszcze jedna rzecz. Przecież Senat ma inicjatywę ustawodawczą, może zgłaszać sam projekty ustaw, może je tworzyć w internecie, może budować wokół siebie poparcie społeczne. Można zmienić ustawę o działalności lobbingowej, pozwolić Senatowi organizować wysłuchania publiczne, można go upodmiotowić, nie traktując wyłącznie jako ciała wspierającego rząd i większość sejmową. To wspieranie rządu jest wystarczające w Sejmie, Senat powinien raczej być izbą krytycznego rozsądku.

Jeżeli chcemy partyjnego Senatu, to można sprawić, że będzie on polityczną odwrotnością Sejmu i reprezentacją sejmowych mniejszości. Można na przykład ustalić, że partia mająca powyżej 30% mandatów w Sejmie ma prawo do dziesięciu mandatów w Senacie, a jeśli ma 5% mandatów w Sejmie, to wtedy ma prawo do trzydziestu mandatów w Senacie. W ten sposób skład Senatu odwracałby wyniki wyborów do Sejmu. To oczywiście nieco przekracza naszą wyobraźnię, ale modelowo jest możliwe, jeżeli taki miałby być ustrojowy sens Senatu. Łatwo też przewidzieć, co by na to powiedziała odpowiednia komisja konstytucyjna. My jednak dyskutujemy w zupełnie innej konwencji.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuje bardzo.
Bardzo proszę, profesor Jarosław Szymanek.

Prof. dr hab. Jarosław Szymanek

Ad vocem tych mniejszości, to ja tylko przypomnę, że badacze dwuizbowości przez pojęcie mniejszości nie rozumieją, tak jak profesor Piotrowski, mniejszości polityczno-partyjnych, tylko właśnie grupy społeczno-zawodowe i inne segmenty, elektoraty niedzielone podziałami polityczno-partyjnymi. Nie chodziło mi, gdy mówiłem o reprezentacji mniejszości, żebyśmy doprowadzili do sytuacji odwróconej niż to jest w Sejmie.

Wracając do głównego pytania, zgadzam się ze swoim przedmówcą, że rzeczywiście my możemy sobie bardzo piękne scenariusze i konstrukcje teoretyczne kreślić, natomiast zgodnie ze starą prawdą z reguły chcemy dobrze, a wygodzi jak zwykle. Natomiast można się zastanowić, czy – i tutaj pełna zgoda z profesorem Chruściakiem – legislacja, czyli to, co ma być esencją każdej

izby parlamentarnej, nie powinna być zracjonalizowana czy może powinna być inaczej zaaranżowana.

Zwrócimy jednak uwagę, że nie chodzi tutaj tylko o to, czego Senat nie ma a mieć powinien, ale również o to, co ma, a z czego nie korzysta. Posługując się określeniem profesora Pawła Sarneckiego, Senat często po prostu abdykuje z pewnych możliwości legislacyjnego działania, by przywołać przykład inicjatywy ustawodawczej. Senat po prostu nie inicjuje projektów ustaw, aczkolwiek zdaję sobie sprawę, że nie inicjuje tych ustaw nie dlatego, iż nie chce, bo na przykład uważa, że jest to zadanie kogoś innego, tylko wychodzi z prostego założenia, że jest to nieracjonalne i nieopłacalne, bo sekwencja trybu ustawodawczego senacką inicjatywę może odwrócić o 180 stopni. Poza tym pamiętajmy, że żyjemy w systemie parlamentarno-gabinetowym, w którym to systemie oczekiwanie jest oczywiste, mianowicie takie, że to rząd jest głównym promotorem legislacji.

Natomiast poruszając się jeszcze w orbicie funkcji legislacyjnej, dla mnie teoretycznie do pomyślenia jest pomysł na to, żeby tę funkcję w jakiś sposób zróżnicować wewnętrznie. Tutaj wzorcem może być na przykład senat Republiki Czeskiej, który, jak wiemy, doskonale zakłada model bikameralizmu asymetrycznego, nierównorzędnego czy nierównoprawnego, czyli generalnie przewidującego, że izba poselska jest izbą *number one*, ale w niektórych przejawach działalności legislacyjnej następuje zrównoważenie obydwu izb. Są więc wypadki, kiedy uprawnienia ustawodawcze obu izb są symetryczne, co pozwala doszukiwać się jakiejś racjonalności senatu.

My dzisiaj oczywiście także mamy to zrównoważenie, chociażby w procedurze zmiany konstytucji, ale wszyscy wiemy, że ta procedura jest z definicji ekstraordynaryjna. Dlatego można by było sobie hipotetycznie wyobrazić znalezienie pewnych pól legislacji, w których następowałaby egalitaryzacja obydwu izb parlamentarnych. To jest oczywiście jeden z pomysłów, bo tych pomysłów jest i może być więcej.

Można by się na przykład było zastanowić nad tym, czy rzeczywiście racjonalne jest obecne rozwiązanie, które jest dzieckiem Okrągłego Stołu, a historycznie nie ma żadnego uzasadnienia, to znaczy, że konstytucja to, co wychodzi z Sejmu, nazywa już ustawą. Nic by przecież się nie stało, gdyby ten akt legislacyjny ustawą stał się dopiero, kiedy definitywnie wychodzi już z parlamentu. Obecny stan rzeczy, czyli sytuacja, w której Senat pracuje już nad ustawą a nie nad projektem ustawy, ustawia izbę drugą w roli podrzędnej, co wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny. W efekcie twórczość legislacyjna Senatu zawsze będzie oceniana bardziej krytycznie i bardziej nieufnie czy bardziej restrykcyjnie z bardzo prostego powodu, mianowicie że to Sejm pracuje nad

projektem ustawy, zaś Senat pracuje już z ustawą. Rzeczą godną rozważenia byłoby również wydłużenie, na przykład do 60 dni, terminu, jaki konstytucja przyznaje Senatowi na rozpatrzenie ustawy, bo w praktyce rzeczywiście jest tak, że bardzo często Senat nie ma najzwyczajniej czasu zająć się na poważnie ustawą, zwłaszcza gdyby chciał przeprowadzić w stosunku do niej szersze konsultacje społeczne.

Nie ma także dla mnie racjonalnych powodów, dla których weto ustawodawcze Prezydenta jest odrzucane tylko przez Sejm. To znowu jest pokłosie politycznego rodowodu Senatu przy Okrągłym Stole, gdzie świadomie zaplanowano go jako izbę ułomną czy zwichniętą. Obecnie jednak nic nie stoi na przeszkodzie, żeby weto legislacyjne Prezydenta było przedmiotem rozpatrzenia przez obydwie izby parlamentu.

Znowu jednak musimy mieć świadomość, że nawet te nowe czy poprawione narzędzia pracy ustawodawczej Senatu niewiele dadzą, jeśli będziemy mieli do czynienia z sytuacją powtórzenia przedstawicielstwa w obu izbach parlamentu. Jeśli rząd ma komfort rządzenia przy użyciu Senatu, to nawet wykorzystywanie uprawnień legislacyjnych, a nawet dodanie nowych niewiele pomoże. Nic się nie zmieni, jeśli rząd będzie traktował izbę drugą jako izbę ratującą jego propozycje polityczne w myśl hasła, gdzie rząd nie może, tam Senat pośle.

Dziękuję bardzo.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję.
Proszę bardzo, profesor Ryszard Chruściak.

Prof. dr hab. Ryszard Chruściak

Powiem już tylko bardzo krótko, bo w istocie rzeczy akurat ten problem miałem okazję przedstawić w odpowiedzi na poprzednie pytanie. Tylko chciałem uzupełnić, że jeżeli chodzi o możliwość racjonalizacji funkcji ustawodawczej w obecnym kształcie, to co do zasady zgadzam się z tym, o czym mówił profesor Skotnicki. Rzeczywiście jednym z instrumentów, moim zdaniem, mogłoby być wydłużenie czasu, jaki ma Senat na rozpatrzenie tego, co – przepraszam za wyrażenie – wyprodukował Sejm. Jest to istotne w sytuacjach, z którymi mamy do czynienia. Rzeczywiście załóżmy, że projekt przychodzi do Sejmu i został nawet dobrze przygotowany, ale w Sejmie dokonano bardzo daleko idącej jego zmiany. W istocie rzeczy wychodzi z niego coś, co jest nową jakością czy bardzo znacznie nową. Jak taka ustawa trafia do Senatu, powinna być

tam poddana jednak znacznie szerszej, a co za tym idzie wymagającej czasu analizie. Być może także z wykorzystaniem dodatkowych opinii, ekspertyz czy udziału zewnętrznych podmiotów, które są w stanie dokonywać takich ocen. Oczywiście czas jednego miesiąca – a to przecież trzeba jeszcze podzielić na komisje, które mają mieć na to swój czas, i na Senat – jest w wielu wypadkach niewystarczający. Rezultatem tego jest, niestety, to, że Senat, nawet jeżeli ma wolę, to nie jest w stanie do końca wypełnić swojego zadania.

Natomiast, jeżeli chodzi o niektóre inne pomysły szczegółowe, to jestem bardziej wstrzemięźliwy. Odnośnie do weta, to nie zgadzam się z propozycją rozpatrywania weta także przez Senat. Moim zdaniem to by jednak bardziej komplikowało ten proces i to są mimo wszystko rzadkie przypadki. Niech więc pozostanie tak, jak jest, a więc bez Senatu.

Dziękuję bardzo.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Bardzo dziękuję.

Proszę państwa, tym samym zakończyliśmy najważniejsze wypowiedzi panelu dotyczącego generalnej oceny Senatu, ale też i usłyszeliśmy wiele rozmaitych, różnych propozycji zmian, możliwych bądź niemożliwych do wprowadzenia w przyszłości.

Czas rozpocząć dyskusję. Bardzo proszę, sędzia Jerzy Stępień.

DYSKUSJA

Sędzia Jerzy Stępień*

Na wstępie chciałbym podziękować za zorganizowanie tej bardzo interesującej debaty, która ujawniła najważniejsze wątki, które są do przedyskutowania, i myślę, że ten cel spełniła.

Zacznę swoją wypowiedź od konstatacji, że możemy już dzisiaj jasno powiedzieć, czego zrobić na pewno nie można – nie można zlikwidować Senatu. To już wiemy. Można oczywiście teoretyzować, twierdzić, że w takim jak obecny kształcie jest on bez sensu, że Senat powtarza pewne funkcje Sejmu i tym podobne, ale rzeczywistość jest taka, że Senat po prostu jest.

Bardzo wiele rzeczy nam się w naszej tradycji nie podoba, ale my wchodzimy w jakąś zastaną tradycję i to trzeba zauważyć. Coś się kiedyś wydarzyło i to jest naturalne, że nie ma w tym momencie czasu na dokonywanie jakichś zmian rewolucyjnych. Chyba że będzie jakaś sytuacja nadzwyczajna, jakiś historyczny punkt szczególny, kiedy można będzie przebudowywać ustrój w całości. Ale nic takiego się nie zapowiada, nie jesteśmy też w czasie tak zwanego momentu konstytucyjnego. Słowem: Senatu zlikwidować teraz nie można.

Poza tym, mnie się bardzo podoba koncepcja Senatu na przykład jako izby samorządowej, ale pod warunkiem, że będzie to reprezentacja całego zdecentralizowanego państwa, czyli nie tylko samorządu terytorialnego, do którego powstania Senat się przyczynił w sposób szczególny, ale także wszystkich izb samorządowych, czyli samorządu zawodowego, samorządu akademickiego. Mówienie, że w Polsce mamy autonomię wyższych uczelni państwowych, to jest pewne nadużycie. Mamy uczelnie samorządowe – to jest samorząd akademicki a nie autonomia wyższych uczelni. Może mamy tu do czynienia z autonomią w zakresie programowym, ale przecież nie w zakresie ustrojowym.

* Sędzia Jerzy Stępień – sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, senator I i II kadencji.

Z tego punktu widzenia dla koncepcji izby samorządowej brakuje bardzo istotnego elementu, który moim zdaniem uniemożliwia poważne myślenie o Senacie jako izbie samorządowej. Nie mamy mianowicie samorządu gospodarczego, chociaż konstytucja w art. 61 konstytucjonalizuje samorząd gospodarczy, nakładając nawet na niego pewne obowiązki, ale w tym punkcie nasz ustrojodawca nie jest konsekwentny – bo mówi o samorządzie gospodarczym, ale realnego jego istnienia nie przewiduje. Przede wszystkim to jednak ustawodawca zwykle nie robi nic, by samorząd gospodarczy zaistniał. Kiedyś badając tę sprawę, doszedłem do wniosku, że właściwie są tylko dwa elementy samorządu gospodarczego w naszym porządku prawnym, mianowicie izby rolnicze, które w gruncie rzeczy jakoś nie mogą ciągle okrzepnąć, i co najzabawniejsze, izba ubezpieczycieli, która ma przymusowość zrzeszania się. Jeśli zaś nie ma samorządu gospodarczego w państwie, który jest rzeczywistością w Europie Zachodniej, to w ogóle mówienie o Senacie jako izbie reprezentującej samorząd jest kompletnym nieporozumieniem. Jeśli w przyszłości pojawi się samorząd gospodarczy, to być może do tematu Senatu jako izby samorządowej trzeba będzie wrócić. Póki co, to jednak tę koncepcję, z uwagi właśnie na brak samorządu gospodarczego, możemy spokojnie odłożyć do lamusa, czy też na jakąś wyższą czy niższą półkę, ale w każdym razie na pewno nie powinniśmy po nią sięgać zbyt często.

Natomiast wydaje mi się, że ważne są czasami nawet niezbyt duże akcenty. Tylko przesunięcie punku ciężkości, czasami stworzenie tylko innego kontekstu może spowodować zmianę sytuacji. Wszyscy się chyba zgadzamy co do tego, że Senat w ciągu dwudziestu kilku lat swojej praktyki stworzył pewną przestrzeń dla siebie – przestrzeń doskonalenia prawa. To jest dziś zasadnicza funkcja Senatu. Myślę, że pomysły, które tutaj zostały przedstawione czy zarysowane, jak wydłużenie czasu pracy nad projektem, są warte rozważenia.

Może przydałaby się ustawa o stanowieniu prawa? Mamy kodeksy postępowania karnego, postępowania cywilnego, kodeks postępowania administracyjnego, a nie mamy kodeksu postępowania legislacyjnego. Przepisy w tej materii są rozrzucone, część z nich jest w konstytucji, inne są w regulaminach Sejmu i Senatu, a może warto po prostu pomyśleć o kodeksie postępowania legislacyjnego. W każdym razie z punktu widzenia mojej dziewięcioletniej praktyki w Trybunale Konstytucyjnym wydaje mi się, że do tego pomysłu powinniśmy wrócić.

Osobiście jestem zwolennikiem rozłączenia kadencji Sejmu i Senatu. Jeśli mielibyśmy nieco tylko wzmocnić pozycję Senatu, to wydaje mi się, że można byłoby pomyśleć o zniesieniu tej łączności, która zakłada, że Senat kończy kadencję w tym samym momencie, w którym kończy kadencję Sejm. Wskutek

rozłączenia kadencji pozycja Senatu automatycznie by wzrosła. Zgadzam się z tezą, że w tej chwili Senat głównie służy ułatwianiu funkcji rządzenia, więc tutaj gdyby się coś zmieniło, to wydaje mi się, że byłoby to z korzyścią dla naszego porządku ustrojowego.

Jeszcze jedno: oczywiście słuszna jest uwaga, że ustawa powinna wychodzić z parlamentu a nie z Sejmu. Samo przesunięcie akcentów z pozoru niewielkich, moim zdaniem, doprowadziłoby do istotnego wzmocnienia pozycji Senatu, izby, która jest potrzebna, nawet tylko z punktu widzenia „łyżeczki", która miesza, tak jak to pan profesor nawiązał do Jerzego Waszyngtona. Ta „łyżeczka" jest potrzebna, proszę państwa, nawet jeśli tam za dużo cukru się nie wsypie.

Dziękuję.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Bardzo dziękuję.
Proszę, pan senator Jarosław Obremski.

Senator Jarosław Obremski

Szanowni Państwo!

Z pewnym niepokojem zabieram głos, ponieważ państwo patrzycie na Senat z lotu ptaka, z wysoka, a ja od roku mam przyjemność patrzeć na Senat od środka. Jestem senatorem z Wrocławia o tyle specyficznym, że jedynym, który został wybrany z ruchu „Obywatele do Senatu". I to był ruch, który wychodził z pewnego założenia, że formuła Senatu wymaga odświeżenia, że może byłoby dobrze, żeby Senat był izbą samorządową. Ten ruch nie odniósł dużego sukcesu, może dlatego, że było to pospolite ruszenie, które w zderzeniu z silnymi partiami politycznymi w punkcie startu miało gorzej, również dlatego, że cały system prawny, chociażby robienia kampanii wyborczej, jest partyjny, i że jest ciężko sprzedawać kampanię do Senatu, kiedy w tym samym czasie odbywa się kampania do Sejmu i się nie kandyduje jako ugrupowanie do Sejmu. Co więcej, biernego prawa wyborczego są pozbawieni najbardziej wyraziści przedstawiciele samorządu, jakimi są prezydenci miast, bo kandydowanie oznacza automatyczną utratę mandatów.

Po roku mogę powiedzieć, że patrząc na Senat, mam mieszane uczucia. Ja to dzielę na mechanizm wewnętrzny i wynik zewnętrzny. Mechanizm wewnętrzny jest taki, że w Senacie jest wysoki poziom dyskusji merytorycznej, co więcej – mam słabą pamięć do twarzy i nazwisk – na komisjach jest mi często trudno odróżnić, kto jest z jakiego ugrupowania partyjnego. Przypuszczam, że

w Sejmie to odróżnienie jest łatwiejsze. W Senacie nie ma zacietrzewienia albo – żeby użyć modnego sformułowania – nie ma tu mowy nienawiści. Natomiast z wynikiem zewnętrznym jest trochę inaczej. Obserwuję – nie chcę powiedzieć, że skrajną, ale – daleko idącą dyscyplinę partyjną i presję czasu. Presja ta jest dwojaka. Natychmiast musimy podjąć daną ustawę, bo inaczej Polska będzie płacić wysokie kary, bo i tak jest dwa lata spóźniona z implementacją jakichś przepisów i dyrektyw Unii Europejskiej. Druga presja czasu to jest pętla naprawiania ustaw, które przed chwilą przyjęliśmy. Ja jestem chemikiem, więc dokonywałem pewnej ekstrapolacji. Tempo tych zmian jest tak duże, że jak będzie dwudniowa sesja, to będziemy poprawiać na tej samej sesji tę samą ustawę. Tu jest pewien problem jakości tworzonego prawa.

Marzy mi się, po pierwsze, żeby Polska była republiką dwuizbową, żeby nie było zakusów rozwiązania Senatu, ale wydaje mi się, że jest potrzebna nowa formuła. Ta nowa formuła nie może być poprzez danie Senatowi większego prawa do kreacji czy większej funkcji kontrolnej. Nasza propozycja była propozycją samorządności. Samorząd wydaje w tej chwili jedną trzecią publicznych środków, więc pewne spojrzenie samorządowców, ale czynnych, a nie byłych, daje szansę korygowania przepisów, które w efekcie przekładają się później na gorsze funkcjonowanie samorządowe, czyli także gorszą jakość życia mieszkańców.

Pojawiła się propozycja pewnej refleksji europejskiej, ale przyznam się – za panem doktorem Piotrowskim – że jeżeli można tutaj trochę popływać w naiwności, to pewien wielki problem państwa polskiego określiłbym jako „dryfowanie", także w wymiarze jakości prawa.

Ja nie miałem nic wspólnego z parlamentem oprócz tego, że czytałem – może to jest niezwiązane z parlamentem – strategię Hausnera, rozczytywałem się w różnych rzeczach, które pisał jeszcze za poprzedniego rządu Michał Boni. Doszedłem do wniosku, że działalność legislacyjna w 90% jest sprzeczna z przyjmowanymi strategiami. Moja naiwna myśl jest taka, że może Senat, także poprzez pewien odbiór społeczny, to, jak ludzie wyobrażają sobie sylwetkę senatora, mógłby być taką izbą, która by pilnowała spoistości strategii państwa z jakością prawa. Na razie to jest trochę doraźne, czasami nawet piarowskie. Jak Chińczycy nie płacą za autostradę, przyjmujemy ustawę, że na jednym odcinku płacimy jako państwo podwykonawcom i tak dalej, jak jest kryzys, to zmieniamy system naliczania wysokości emerytur dla ludzi starszych i tak dalej, i tak dalej.

Tak że moja sugestia jest taka, że na pewno dla powagi Senatu przydałby się inny termin wyborów, na pewno 30 dni na rozpatrzenie ustawy to jest zdecydowanie za mało. Jak próbuję z przyjaciółmi z samorządu dolnośląskiego skonsultować skutki zmiany prawa, to nie jest to realne – oni są zajęci, ja jestem w Warszawie,

właściwie brakuje możliwości. Natomiast kluczem jest jednak znalezienie innej formuły wyboru, może innej formuły spojrzenia na prawo i sposobu patrzenia na dobro wspólne. To wydaje mi się istotą przyszłości dla Senatu.

Dziękuję.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Bardzo dziękuję.

Bardzo proszę, pan doktor Marek Dobrowolski.

Dr Marek Dobrowolski [*]

Proszę państwa, chciałbym powiedzieć o dwóch kwestiach. Pierwsza dotyczy pojawiającego się już w dyskusji wątku reprezentatywności. Otóż wydaje mi się, iż jeśli chodzi o Senat, to nie jest to kwestia najważniejsza. Można byłoby uznać ją za ważną, gdybyśmy mieli, gdyby współcześnie istniały jasno wyodrębnione struktury społeczne, do których można by się odwoływać, konstruując prawo wyborcze do Senatu czy w ogóle model Senatu. Jednak w sytuacji barku takich struktur ich stworzenie czy odwołanie się do istniejącego samorządu zawodowego lub do jakichś innych form życia społecznego doprowadzi po prostu do ich upartyjnienia, gdyż współczesne partie polityczne są na tyle silne, że znajdą formułę dotarcia do takich struktur, które obecnie są słabe, nie mają tradycji, nie mają swojej podmiotowości, nie są dostatecznie zakorzenione w życiu społecznym. Z tych względów wydaje mi się, że dyskusja nad pytaniem, kogo Senat ma reprezentować, nie jest najważniejsza.

Natomiast z mojego punktu widzenia ważniejsze jest to, jaki jest cel Senatu. Wątek ten pojawiał się już w dyskusji, ale warto może coś dodać. Celem Senatu jest poprawianie prawa. Ważne jest jednak, jak to sformułowanie będziemy rozumieć. Wydaje mi się, że nie jest najważniejsze, chociaż ważne, to, że Senat pełni funkcje legislacyjne, to znaczy poprawia prawo wychodzące z Sejmu pod względem poprawności legislacyjnej. To jest istotne, ale nie najważniejsze. O wiele ważniejszy jest współudział Senatu w wypracowywaniu pewnej koncepcji ustawy, a więc tego, jak najtrafniej uregulować dane zjawiska społeczne. W moim przekonaniu to jest podstawowy cel dwuizbowości. Senat ma proponować często alternatywne sposoby regulacji danego zjawiska społecznego, bądź wręcz w niektórych sytuacjach stwierdzać, że nie ma potrzeby realizowania regulacji prawnej danego zjawiska społecznego.

[*] Dr Marek Dobrowolski – Instytut Prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w Lublinie.

Patrząc z tej perspektywy, widziałbym potrzebę większego zróżnicowania politycznego obu izb. Bowiem wprawdzie inny punkt widzenia, który miałby przyjmować Senat, wynika z tego, że ma on inny skład osobowy, że obraduje w innym momencie prac legislacyjnych i tak dalej, ale tak naprawdę ten inny punkt widzenia, który Senat miałby zapewniać, musi wynikać po prostu z tego, iż różny jest skład polityczny obu izb, a w konsekwencji także i patrzenie na dane zjawiska społeczne. Możliwości techniczne, rozwiązania ustrojowe prowadzące do zróżnicowania izb są duże, można o tym w szczegółach rozmawiać.

Tak więc nie kwestia reprezentatywności, ale przyjęcie prostego założenia o zróżnicowaniu izb pod względem politycznym, stawiałbym jako najistotniejsze wyzwanie w dyskusji nad przyszłością Senatu, gdyż takie zróżnicowane izby pozwolą, w moim przekonaniu, lepiej realizować cel dwuizbowości: wpływ na jakość stanowionego prawa, ale nie tylko legislacyjną, lecz przede wszystkim polegającą na trafności przyjmowanych prawnych regulacji.

Druga kwestia, w tej sprawie byłem już wywołany przez profesora Chruściaka, dotyczy sposobu rozumienia pojęcia „ustawa". To, że do Senatu trafia już ustawa, nie jest rozwiązaniem dobrym. Jest ono niewątpliwie dziedzictwem Okrągłego Stołu, okresu, w którym Senat miał pełnić inne niż obecnie funkcje. Tak się złożyło, że później niejako siłą rozpędu rozwiązanie to zostało przyjęte w obowiązującej konstytucji, natomiast nie ma ono racjonalnego uzasadnienia. Skoro mamy dwuizbowy parlament, to brakiem konsekwencji jest przyjmowanie, że ustawę uchwala tylko jedna jego izba. Co więcej, rodzi to także różne konsekwencje praktyczne. Przede wszystkim rozwiązanie to tworzy, w moim przekonaniu, niepotrzebne pole ingerowania Trybunału Konstytucyjnego w dorobek ustawodawczy parlamentu, czyli daje możliwość utrącania ustaw jako niekonstytucyjnych z powodów proceduralnych (wykroczenie poza zakres poprawek Senatu) a nie materialnych. Jest to szczególnie ważne dla każdorazowej większości rządowej nierzadko realizującej swoje koncepcje polityczne z wykorzystaniem Senatu. Ponadto rozwiązanie to skupia uwagę senatorów nie na tym, na czym w istocie powinni się koncentrować. Czytając stenogramy z posiedzeń, można zauważyć, iż senatorowie często zastanawiają się, czy dana propozycja wykracza czy nie wykracza poza zakres poprawek. Takie zaabsorbowanie może prowadzić do utraty z pola widzenia tego, co najważniejsze, a więc tego, czy dane rozwiązania będą służyć temu, co się nazywa dobrem wspólnym. W związku z tym wydaje mi się, że warto podnosić kwestię konieczności przeprowadzenia odpowiedniej zmiany, po to, aby sprawa dojrzewała i czekała na zaistnienie stosownej okazji. Wydawać się może, iż byłaby to niewielka, może nawet symboliczna zmiana, ale w moim przekonaniu miałaby ona pewien pozytywny wpływ na jakość stanowionego prawa.

Dziękuję bardzo za uwagę.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Bardzo proszę.
Pan profesor Andrzej Bisztyga.

Dr hab. Andrzej Bisztyga*

Bardzo dziękuję referentom, panelistom, dyskutantom za inspirujące uwagi. Żałuję, że wyszedł pan prezes Stępień, ponieważ chcę się odnieść także do jego wypowiedzi. Ja tych uwag mam sporo, ale ponieważ pewnie jeszcze inni chcą zabrać głos, ograniczę się do trzech.

Wysłuchaliśmy tutaj szeregu, w tym bardzo intelektualnych, propozycji reformy Senatu, uwag na temat tego, czym Senat może być lub czym Senat mógłby być. Tytułem pewnego uporządkowania dotychczasowych licznych, czasem zróżnicowanych przedmiotowo wystąpień i głosów, ja dokonałbym pewnej ich klasyfikacji. Mianowicie, te licznie zgłaszane z różnych stron propozycje podzieliłbym według takiego kryterium: otóż jedne z tych propozycji wymagają zmiany konstytucji, a inne tej zmiany nie wymagają.

Jeżeli chodzi o te pierwsze, to my rozmawiamy o rzeczach wielkich na dzisiaj, zarazem w krótkiej perspektywie czasu mało prawdopodobnych. Przecież tryb zmiany Konstytucji RP jest trybem sztywnym, doznającym wewnętrznego zróżnicowania, to jest dodatkowego usztywnienia w odniesieniu do pewnych partii konstytucji. Jak nikła jest możliwość przeprowadzenia zmian w konstytucji, w tym zmian w jej partiach dotyczących Senatu, niech świadczy liczba dotychczas zrealizowanych nowelizacji konstytucji. Przez dwadzieścia pięć lat obowiązywania naszej konstytucji została ona znowelizowana jeden jedyny raz – chodzi o nowelizację z 2006 roku treści art. 55, dotyczącą wyjątków od zakazu ekstradycji obywatela polskiego. *Notabene* nowelizacja ta była stymulowana przez instytucję europejskiego nakazu aresztowania. Poza tym doszło do jednego technicznego sprostowania konstytucji, w 2001 roku. I to jest wszystko. Tak więc to są wielkie przedsięwzięcia, ale myślę, że niekoniecznie na dzisiaj, może w jakiejś perspektywie czasowej.

Trzymając się założonej klasyfikacji, co się tyczy drugiej części wystąpień i głosów, to jest wystąpień i głosów odnoszących się do zmian w regulacjach dotyczących Senatu a niewymagających zmiany konstytucji, to powiedziałbym tak. Możemy się zastanawiać nad zmianą bądź rozszerzającą doktrynalną wy-

* Dr hab. Andrzej Bisztyga – profesor nadzwyczajny, Katedra Prawa i Administracji Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfantego w Katowicach.

kładnią aktów okołokonstytucyjnych dotyczących Senatu. W moim przekonaniu, rozszerzająca wykładnia doktrynalna przedstawia się tu jako narzędzie szczególnie cenne. Przedmiotem inicjatyw zmian oraz wspomnianej wykładni mogą być ustawy oraz uchwała Regulamin Senatu. Co do ustaw, można by wskazać na ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz na parlamentarne prawo wyborcze. Jeśli chodzi o prawo wyborcze do Senatu, to w świetle ostatnich doświadczeń zapewne będzie ono przedmiotem dyskusji. Odnośnie do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, to należy pamiętać, że dokonując wykładni upodmiotowujących senatorów, dokonujemy tego samego zabiegu wobec posłów. Mówiąc kolokwialnie, wzmacniając w drodze interpretacji postanowień tej ustawy pozycję senatora – bo dyskutujemy akurat w Senacie, automatycznie wzmocnimy pozycję posła. Tego typu działanie jest więc działaniem na rzecz członków obu izb. Przykładowo, przypominają mi się znaczące możliwości wykładnicze tkwiące w instytucji interwencji parlamentarzysty, może nawet głównie senatora, podejmowanej na rzecz obywateli polskich i Polaków przebywających i mieszkających za granicą.

Wskażmy także na Regulamin Senatu i być może drzemiące w nim możliwości wykładnicze. Myślę, że Senat odczuwa pewien deficyt upodmiotowienia, a zarazem jest świadomy istnienia drzemiącego w nim, niekoniecznie wykorzystanego potencjału. Skoro senatorowie chcieliby być aktywniejsi, to za bardzo pozytywne zjawisko uważam to, że Senat sam poszukuje pewnych nowych obszarów i nisz aktywności. To jest widoczne w jego działaniach. Przykładowo, możemy wskazać na tę, moim zdaniem, cenną i trafną inicjatywę działania Senatu na rzecz wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących ustaw niezgodnych z konstytucją. Jak podnosi senator Piotr Zientarski, w wyniku analizy wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez Senat sformułowano około osiemdziesięciu inicjatyw ustawodawczych, z których zdecydowana większość zakończyła się uchwaleniem ustaw wprowadzających zmiany dostosowujące ustawodawstwo do norm konstytucyjnych. To są wymierne działania na rzecz upodmiotowienia Senatu. Mamy też nowe, senackie regulacje regulaminowe dotyczące petycji. Uważam, że także tędy wiedzie droga do upodmiotowienia Senatu. Co więcej, Senat i konkretni senatorowie – jak senator Mieczysław Augustyn – podejmują takie działania, jak prace nad projektem ustawy o petycjach, a to jest nic innego, jak senacka próba ożywienia ciągle trochę martwego art. 63 konstytucji. Podkreślmy, że autorami tych obecnie nieco zawieszanych w próżni petycji są głównie organizacje pozarządowe. Ustawa o petycjach mogłaby zatem być pewnym wkładem Senatu w rozbudowę instrumentarium społeczeństwa obywatelskiego. I to są, proszę zauważyć, inicjatywy wychodzące z samego Senatu!

Jeżeli Senat chciałby mieć mocniejszą pozycję, chciałby się upodmiotowić, już nie mówię, że dążyć w kierunku konstruowania czy budowy w praktyce zasady równorzędności izb, to przede wszystkim musi on sam tego chcieć – tego za Senat i za senatorów nikt nie zrobi. Natomiast do tego byłaby potrzebna znacząca polityczna wola i duża determinacja Senatu, co nie jest takie proste, zważywszy na to, że to jest organ, którego skład jest przecież odnawiany kadencyjnie. Sądzę, że taka wola i determinacja musiałaby cechować senatorów nie tylko jednej kadencji. W moim przekonaniu musiałaby się tu rysować jakaś dłuższa w czasie tendencja. Dodałbym jeszcze, że w tym rozumowaniu nie pomijałbym Marszałka Senatu, któremu poświęcę trzecią z moich uwag.

Zgadzam się w pełni z tezą podnoszoną tu między innymi przez doktora Dobrowolskiego, że w pewnym sensie Senat sam musiałby działać na rzecz zmiany swojego partyjnego wizerunku, co będzie bardzo trudne, biorąc pod uwagę to, że rzeczywiście jego skład stanowi pewną – używając Jarku twojej terminologii – „replikację plus" składu partyjnego Sejmu. W ogóle trzeba chyba uczciwie stwierdzić, że potencjalna, na pewno długa dyskusja o odpartyjnieniu Senatu musiałaby dotyczyć sposobu wyłaniania jego składu – tu ponownie sygnalizujemy możliwości modyfikacji ustawowych regulacji wyborów do Senatu.

Podsumowując, powiedziałbym, że obecnie raczej opowiadałbym się, i to byłoby po prostu bardziej możliwe, za stosowaniem polityki może mniejszych, ale za to pewnych kroków na rzecz upodmiotowiania Senatu i przez to wzmacniania jego roli. Myślę, że bieżące polityczne okoliczności nie sprzyjają dyskusji o zmianie norm konstytucyjnych dotyczących Senatu. Dlatego to zadanie odłożyłbym w czasie, nie rezygnując z monitorowania tej idei. Natomiast potencjalne postulaty zmian oraz dokonywania odważniejszych interpretacji wspomnianych aktów – jak sądzę – powinny dotyczyć ustaw odnoszących się do Senatu i jego regulaminu. Interesujące są też poszukiwania przez Senat nowych obszarów swojej aktywności. Co jasne, Senat musi sam chcieć być czymś więcej, w pierwszej kolejności właśnie wobec Sejmu.

Druga uwaga. Zgadzam się z tezą tutaj podnoszoną chyba przez kilka osób, w tym przez pana prezesa Stępnia, że ta już przecież bardzo zaawansowana dyskusja o Senacie – my już chyba na temat za i przeciw istnienia Senatu powiedzieliśmy w doktrynie wszystko – powinna się zakończyć w tym sensie, że w moim przekonaniu Senat się ostał. Długa, choć niełatwa historia polskiego Senatu oraz ożywiona, trwająca od 1989 roku dyskusja o potrzebie jego istnienia może, w moim przekonaniu, zostać spuentowana w ten sposób, że polski Senat ustrojowo okrzepł. Tym samym należy go uznać za trwały element konstytucyjnego systemu organów państwowych.

Jednocześnie możemy powiedzieć, że w historycznej perspektywie Senat nigdy nie miał w Polsce „łatwego życia". Otóż słyszeliśmy od referentów podczas pierwszego panelu, z jakimi perturbacjami przychodziło mu się mierzyć w I Rzeczypospolitej. Z kolei po I wojnie światowej został ustanowiony czy restytuowany przewagą zaledwie kilkunastu głosów – zatem nie było jedności poglądów co do potrzeby jego przywrócenia. Po II wojnie światowej Senat został zlikwidowany w drodze fałszerstwa referendalnego, podczas gdy ogłoszenie prawdziwych wyników referendum ludowego skutkowałoby jego utrzymaniem, jak przedstawił to w swoim referacie profesor Osękowski. Natomiast 1989 rok, to znaczy kolejna ustrojowa transformacja, przyniósł restytucję Senatu w pełni chwały, biorąc pod uwagę to, że była to wówczas izba wyłoniona w całkowicie demokratycznych wyborach – w przeciwieństwie do sejmu kontraktowego.

Natomiast jaki miałby czy jaki mógłby być nasz Senat? Czy mogłaby to być izba samorządowa? Pewnie tak, ale proszę zauważyć, że kiedy mówimy o Senacie jako o izbie samorządowej, to my dokonujemy trochę mechanicznego odwzorowania uzasadnienia istnienia izby drugiej w państwach federalnych. Tam izba druga pełni określoną funkcję ustrojową, a mianowicie stanowi reprezentację części składowych federacji: landów, kantonów, stanów, krajów czy prowincji – różne nazwy w różnych państwach te części składowe federacji noszą. W warunkach państwa unitarnego nieco *per analogiam* mogłaby to być izba samorządowa rozumiana jako reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego czy jego organów. Chodzi bowiem głównie o samorząd terytorialny.

Natomiast czy Senat miałby stanowić także reprezentację samorządu zawodowego? Być może, chociaż należy zwrócić uwagę na to, że nie wszystkie zawody cieszą się przecież samorządem, tak więc wtedy rodziłoby się pytanie o realizację zasady równości, otwartości dostępu, zasad reprezentacji w Senacie i tym podobne. Być może zatem można by rozważać nieco szerszą formułę Senatu, w którym byłyby reprezentowane kurie zawodowe. Nasuwa mi się tu skojarzenie z systemem kurii zawodowych, na którym oparty jest sposób wyłaniania składu irlandzkiego Seanadu.

Ostatnia, trzecia uwaga. Powinniśmy mieć świadomość tego, że jakiekolwiek zmiany regulacji dotyczących Senatu nie są możliwe do przeprowadzenia bez udziału kierowniczego organu Senatu, jakim jest jego Marszałek. Nie chodzi tu jedynie o pozycję tego organu, kształtowaną przez odpowiednie regulacje prawne. Marszałka Senatu dotyczy cały bogaty katalog uwag i spostrzeżeń, które formułujemy wobec organów monokratycznych. Osobowość osoby piastującej monokratyczny urząd oraz styl jego sprawowania wpływa na sposób postrzegania tego urzędu przez otoczenie. Przykładowo, wiemy, że ponowny wybór Aleksandra Kwaśniewskiego na urząd Prezydenta RP był dowodem społecznej

akceptacji dla sposobu sprawowania przez niego urzędu. Zauważmy, że urząd Marszałka Senatu – trzeciej osoby w państwie, jest sprawowany przez tę samą osobę już po raz trzeci. Na pewno świadczy to o jej politycznej skuteczności. Biorąc pod uwagę przedparlamentarny okres aktywności Bogdana Borusewicza, jest on postacią historyczną. Fakt sprawowania przez niego po raz trzeci funkcji Marszałka Senatu wpisuje go w historię parlamentaryzmu, chociaż jest to argument o charakterze polityczno-statystycznym. Natomiast od samego Marszałka zależy, w jakim stopniu będzie on inspirował, dopuszczał, stymulował i ukierunkowywał prace nad upodmiotowieniem izby, którą kieruje. Patronat Marszałka Bogdana Borusewicza nad takimi działaniami na pewno zostałby odnotowany w annałach parlamentaryzmu, czy szerzej – konstytucjonalizmu. Ta uwaga może być traktowana w kategoriach pewnej propozycji podjęcia tej idei przez Marszałka Bogdana Borusewicza. Wspomniałem wcześniej, że upodmiotowienie Senatu, rozumiane jako odpowiednia kategoria działań zmierzających do poszerzenia jego zadań, a co za tym idzie – kompetencji, nie będzie możliwe, jeżeli sam Senat nie będzie do tego dążył. Byłoby wskazane, by to potencjalne rozważne dążenie do upodmiotowienia Senatu zostało rozważnie wsparte przez samego Marszałka. Myślę, starając się ująć propozycje referentów w karby tego, co możliwe, że właśnie tędy może biec droga do upodmiotowienia Senatu.

Z pewnością tych uwag mogłoby być więcej, co dowodzi inspirującego charakteru dzisiejszej debaty.

Dziękuję bardzo.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję bardzo.
Bardzo proszę kolejnego dyskutanta.

Dr Marek Jarentowski*

Po pierwsze, zauważyłem, że próbą poszukiwania uzasadnienia istnienia Senatu jest zróżnicowanie jego składu w stosunku do tego, który jest w Sejmie: zmieńmy system wyborczy albo zróżnicujmy termin wyborów, a Senat będzie miał inny skład – a co za tym idzie i inne zdanie – niż Sejm. Jednak taka wymuszona próba zmiany składu Senatu jest stawianiem karety przed konia. Historycznie rzecz biorąc, różnice w składzie między pierwszą a drugą izbą

* Dr Marek Jarentowski – Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu.

oczywiście występowały, jednak nie wynikały z tego, że ktoś kiedyś wpadł na pomysł zróżnicowania ich składu. Po prostu reprezentowały one różne interesy. Odwołując się do przykładu brytyjskiego, Izba Lordów reprezentowała interesy arystokracji, Izba Gmin – domagającego się udziału we władzy bogatego mieszczaństwa, potem także reszty społeczeństwa. Obie izby reprezentowały więc różne, ale realnie istniejące interesy. Z czasem znaczenie arystokracji, rola Izby Lordów była coraz mniejsza. Dziś prawa wyborcze mają już wszyscy, a społeczeństwa nie są aż tak zróżnicowane klasowo, by wymagało to reprezentowania poszczególnych klas czy grup społecznych w osobnych izbach.

Po drugie, moim zdaniem nie ma czegoś takiego jak przewaga Sejmu nad Senatem, a taki pogląd czasami pojawia się w dyskusjach. To nie jest tak, że decyzje faktycznie podejmuje tylko Sejm, a Senat może tylko je symbolicznie zatwierdzić. W istocie status posła i senatora, jak i obu izb w Polsce i nie tylko w Polsce, nie różni się. Nawiązując tu do jednego z głosów, tak naprawdę decyzje podejmowane są gdzieś na styku wpływowych biurokratów, ministrów, wpływowych liderów partii politycznych i wpływowych grup interesów. Tak się składa, że ci wpływowi liderzy polityczni na ogół kandydują i zasiadają w Sejmie. W konsekwencji mylnie wnioskujemy, że to Sejm podejmuje decyzje. Gdyby te wpływowe osoby zasiadały w Senacie, gdyby tu było ich więcej, to mówiłoby się, że to Senat podejmuje decyzje. Szczególna rola Sejmu polega tylko na tym, że on jako pierwszy „przyklepuje" decyzje podjęte gdzie indziej, więc w nim jako pierwszym dochodzi do starcia rządu z opozycją, któremu to starciu media poświęcają wiele uwagi. Ale to nie znaczy, że Sejm podejmuje decyzje w jakimś większym stopniu niż Senat. Po prostu na etapie sejmowym rządząca większość ma okazję po raz pierwszy na oczach mediów „notyfikować" swoją decyzję. Nie może być zaskoczeniem, że ta sama większość rządząca „notyfikuje" ją po raz drugi w Senacie. Sprawia to wrażenie, że Senat boi się sprzeciwić Sejmowi. W istocie to parlamentarzyści większości rządzącej nie chcą „podpaść" rządowi. Ale Polska nie jest tu specyficzna. Tak to jest w większości krajów, że liderzy ci są akurat w pierwszej izbie; prawdopodobnie wynika to z tego, że rząd musi się cieszyć zaufaniem tylko pierwszej izby, i z tego, że na ogół od niej rozpoczyna się procedura „notyfikacji" (żeby nie powiedzieć uchwalania) ustaw przygotowanych faktycznie na innym poziomie.

Zgadzam się, że główną funkcją Senatu i sposobem na poszukiwanie uzasadnienia istnienia Senatu powinna być funkcja legislacyjna, przy czym wolałbym, żeby w dyskusji pojawiały się inne argumenty niż dotychczasowe, a których brak zarówno w nauce prawa konstytucyjnego, jak i w politologii. Chodzi o argumenty empiryczne. Należy zbadać, co realnie robi Senat, a nie badać przepisy konstytucji i regulaminów określające kompetencje i tryb pracy izby.

Myślę o analizie empirycznej: statystycznej, ilościowej i jakościowej. W pewnym zakresie Kancelaria Senatu sporządza takie statystyki, choć mają one charakter wyrywkowy. Wynika z nich między innymi, że Senat wnosi poprawki do około połowy ustaw, do około połowy nie wnosi, a do niecałego jednego procenta wnosi weto całkowite (dotyczy to średnio jednej ustawy rocznie). W połowie przypadków Sejm i tak odrzuca to rzadkie senackie weto. Tego rodzaju dane to jednak za mało. Trzeba by jeszcze zbadać, jakiego rodzaju poprawki Senat wnosi, czy są one istotne. Kto tak naprawdę je zgłasza, czy poprawki zgłaszane w Senacie to są poprawki, których nie udało się wprowadzić wcześniej, czy całkiem nowe. Opozycja zgłasza niekiedy w Senacie po raz drugi te poprawki, których nie udało jej się przeforsować w Sejmie i które i tak nie mają szans powodzenia. Nie wiem, czy liczy na to, że tu się uda, czy robi to tylko dla pewnego poklasku opinii publicznej – to by trzeba zbadać. A więc chodzi o zbadanie treści poprawek, tego nikt nie robi. W badaniach takich można też porównać, jak to jest w wypadku Polski, a jak w wypadku innych krajów. Znam jedną pracę, pani Anny Kiedrowicz, która porównuje Senat polski i senat czeski. Wynika z tej pracy między innymi, że większe zróżnicowanie składu izb czeskich w porównaniu z izbami polskimi – a wynikające z różnego sposobu wyłaniania (senat czeski jest wyłaniany w ten sposób, że senator ma sześcioletnią kadencję, ale co dwa lata jedna trzecia składu jest odnawiana) – ma wpływ na ilość i jakość zgłaszanych poprawek. Czasami jest tak, że senat czeski ma podobny skład do izby poselskiej, a czasami nie. Zależy to od bliskości terminów wyborów obu izb i fluktuacji zachowań wyborczych. Gdy czeski senat ma skład podobny do izby poselskiej, to rzadziej zgłasza poprawki, a jeśli już zgłosi, to izba poselska częściej je akceptuje. Natomiast gdy opozycja ma większość w senacie, to częściej zgłasza poprawki, ale niekoniecznie mają one wtedy szansę powodzenia, bo tam izba poselska ma takie same jak u nas możliwości odrzucenia tych poprawek.

Na koniec jeszcze dwie kwestie. Moim zdaniem poszukiwanie funkcji Senatu trzeba by zacząć od następującego pytania: Czy jest jakaś funkcja władzy, która musi być wykonywana przez osobną, drugą izbę parlamentu? Jest to zasadnicze pytanie. Czy są takie decyzje, które powinny być podejmowane przez osobną izbę lub parlament koniecznie dwu- a nie jednoizbowy? Na to pytanie nie odpowiadam, ale gdyby się okazało, że dwuizbowy parlament nie jest potrzebny, co jest bardzo prawdopodobne, to ja mam gotowy pomysł, trochę idący na przekór temu, co się mówi. Powiem tak, jestem za parlamentem jednoizbowym, ale trzeba znieść Sejm a nie Senat.

Ostatnia sprawa, nawiązująca trochę do tego, co mówił mój przedmówca. W ewentualnych propozycjach zmian, aby nie były tylko „gadaniem", musimy

poruszać się w ramach obecnej konstytucji, ponieważ z powodów politycznych nie da się jej łatwo zmienić. Pojawia się więc pytanie, czy można coś zrobić w obecnych uwarunkowaniach konstytucyjnych. Moim zdaniem są takie możliwości. Pan senator zwracał uwagę, że Senat ma niewiele czasu na dyskusje nad ustawami – termin 30 dni. A może zrobić tak, żeby w ogóle nie dyskutować o pewnych ustawach? Są na przykład ustawy ratyfikacyjne (chodzi o umowy międzynarodowe), nad którymi przeprowadza się dyskusje na komisjach i na plenum Senatu. Nie pamiętam, żeby Senat kiedykolwiek odrzucił ratyfikację jakiejkolwiek umowy. A gdyby zdjąć to z porządku obrad i skorzystać z reguły mówiącej, że jeśli Senat nie zrobi nic przez trzydzieści dni, to przyjmuje się, że ustawa została uchwalona? Po co dyskutować, skoro z góry wiemy, jaki będzie wynik głosowania? Zatem w wypadku takich i podobnych ustaw – co do których nie ma sporów ani zastrzeżeń formalnych – powinny być one wprowadzane do porządku obrad tylko wtedy, gdy jakiś senator lub grupa senatorów złoży taki wniosek. Jeden z obserwatorów brytyjskiego parlamentu powiedział, że słyszał bardzo wiele przemówień w parlamencie, które doprowadzały do łez, ale żadnego przemówienia, które realnie wpływałoby na wynik głosowania. Tak więc gdyby Senat zrezygnował z dyskusji nad ustawami, co do których nie ma sporów, a dyskusja nic nie zmieni, miałby więcej czasu na te, do których rzeczywiście może wnieść istotne poprawki.

Dziękuję bardzo.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję.

Bardzo proszę, profesor Piotr Winczorek.

Prof. dr hab. Piotr Winczorek

Chciałbym krótko nawiązać do tego, co mówił pan profesor Skotnicki w odpowiedzi na pierwsze pytanie. Przypomnę, że chodziło o genezę restytucji Senatu w 1989 roku. Tak się złożyło, że brałem udział w pracach tak zwanego stolika – jak to wtedy nazywano – politycznego Okrągłego Stołu, gdzie te kwestie były stawiane i dyskutowane. Otóż na jednym z pierwszych posiedzeń została postawiona sprawa przywrócenia urzędu Prezydenta. Został wtedy złożony odpowiedni projekt przyznający Prezydentowi znaczne uprawnienia, mniej więcej takie, jakich potem życzył sobie późniejszy prezydent Lech Wałęsa. Wówczas oczywiście miano na myśli to, że tym pierwszym prezydentem nie będzie Lech Wałęsa tylko ktoś zupełnie inny. Wobec tego projektu ze strony

solidarnościowej został złożony zdecydowany sprzeciw i od tego punktu rozpoczął się targ dotyczący nie tyle sposobu wybierania Sejmu i zapewnienia Sejmowi składu, który odpowiadałby ówczesnemu kierownictwu politycznemu, ile właśnie dotyczący instytucji Prezydenta. Można by powiedzieć, że gdyby ta idea utworzenia urzędu Prezydenta nie została wtedy zgłoszona, to kto wie, czy kwestia powołania Senatu zostałaby w ogóle podjęta.

Druga sprawa, jak wyglądała dyskusja na temat Senatu podczas prac nad obowiązującą konstytucją. Miałem również okazję brać udział w pracach zespołu doradzającego Komisji Konstytucyjnej, w którego to pracach uczestniczył również pan profesor Chruściak. Muszę powiedzieć, że właściwie żadnych dyskusji wtedy nie było. Przyjęto to, co było już jako rzecz dana, i można powiedzieć, że bez problemu zostały przyjęte rozwiązania z małej konstytucji, które odnosiły się do Senatu, bez większej refleksji nad tą instytucją.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Bardzo proszę, ostatni głos, jak rozumiem. Bardzo proszę, pan doktor Wojciech Orłowski.

Dr hab. Wojciech Orłowski*

Na początku chciałem odnieść się do głosu pana profesora Winczorka i wygłosić nieco odmienną tezę. Wydaje mi się, że na samym początku, oprócz instytucji Prezydenta, zgłoszono również propozycję drugiej izby jako kontynuacji Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym Rady Państwa. W koncepcji tej jej członkowie mieli być powoływani przez Prezydenta. A zatem idea powołania drugiej izby była obecna prawie od początku prowadzonych rozmów.

Pozwolę sobie również wyrazić odmienne zdanie od wygłoszonego wcześniej na temat genezy Senatu. Według moich skromnych badań, powstanie znanej nam koncepcji Senatu nie należy wyłącznie łączyć z rozmowami Okrągłego Stołu, gdzie drugą izbę traktowano jako „izbę oporu", spodziewając się, że w przeważającej liczbie obecni mieli być w niej przedstawiciele ówczesnej opozycji. Koncepcja Senatu, która między innymi zrealizowana jest w konstytucji z 1997 roku, jest koncepcją zgoła inną. Stanowi ona kontynuację praktyki zrodzonej w trakcie półtorarocznego okresu trwania I kadencji Senatu RP. Każda nowelizacja konstytucji z 1952 roku w latach 1989–1991, a w szczególności:

* Dr hab. Wojciech Orłowski – Instytut Administracji i Prawa Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, profesor nadzwyczajny, Katedra Nauk Prawnych Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu.

zmiana charakteru przedstawicielstwa, rezygnacja z systemu rad narodowych, zmiana trybu wyboru Prezydenta, zmiana kadencji Sejmu i Senatu, wpływała na pozycję ustrojową Senatu. Geneza Senatu to zatem nie tylko decyzje podjęte przy Okrągłym Stole, lecz pewien proces, wynik późniejszej ewolucji przepisów konstytucyjnych i ówczesnej praktyki ustrojowej.

W związku z naszą dzisiejszą dyskusją chciałbym wyrazić generalną uwagę. Wiele powiedziano tutaj o szczegółowych kompetencjach polskiej drugiej izby, ale mało na temat jej miejsca w systemie organów państwa. Tymczasem trudno jest analizować zmianę konkretnej kompetencji Senatu bez analizy jego relacji z Sejmem a nawet z Prezydentem RP czy Radą Ministrów. Zgodziłbym się z panem profesorem Bisztygą, że raczej sceptycznie odnieść się należy do możliwości zwiększenia kompetencji Senatu. Nadal Senat jest organem, którego potencjał ustrojowy nie jest do końca wykorzystany, chociażby dla wzmocnienia pozycji rządu mniejszościowego, powołanego w myśl art. 155 konstytucji.

Idąc zatem tropem myśli pana profesora Bisztygi, stwierdzić należy, że istnieje pewna przestrzeń rozwiązań w prawie wyborczym dających możliwość dokonania zmian w pozycji Senatu bez konieczności zmian w konstytucji. Przy nowelizacji przepisów prawa wyborczego należy uświadomić sobie konieczność ich powiązania z kompetencjami Senatu. Większościowa ordynacja wyborcza została przyjęta w 1989 roku w mylnym przekonaniu, że przyniesie sukces wyborczy kandydatom ówczesnej władzy. Utrzymywanie tego w obecnym stanie prawnym jest mało logiczne, gdyż Senat w Polsce nie ma żadnych uprawnień kontrolnych nad rządem. Także z punku widzenia samych polityków kandydowanie do Senatu jest bardziej ryzykowne niż do Sejmu, a jednocześnie sprawowanie mandatu senatora daje mniejszy wpływ na proces podejmowania decyzji. Tym bardziej, że personalny charakter wyborów do Senatu jest skutecznie niweczony poprzez ustanowienie tych wyborów w tym samym dniu, co wybory do Sejmu.

Na prawo wyborcze do parlamentu należy też patrzeć jako na całość. Gdyby analizować kwestię dotychczasowej reprezentacji wyborców w Sejmie i w Senacie, to można by stwierdzić, że obszary mniej zurbanizowane były jak dotąd trochę lepiej reprezentowane w drugiej izbie. W związku z tym następowało swoiste „zrównoważenie reprezentacji" na korzyść obszarów niebędących metropoliami. Obecnie nastąpiła w tym zakresie diametralna zamiana. Największe miasta otrzymały w kodeksie wyborczym dodatkowe okręgi, co sprawia, że obszary te w obu izbach parlamentu zwiększyły swoją reprezentację. Nie wiem, jaki jest tego sens, jaka jest tego logika. Jaka jest różnica w reprezentowanych interesach wyborców pomiędzy senatorem, który reprezentuje 18 dzielnic Łodzi, od tego, który reprezentuje innych 18 dzielnic? Podważa to dotychczasowy sens istnienia Senatu jako reprezentacji o nieco innym niż Sejm charakterze. Przejście

na klasyczny system większościowy w tym wypadku raczej nie powoduje, że mamy większą reprezentatywność drugiej izb parlamentu. Te problemy raczej tylko jeszcze się zwielokrotnią.

Odnosząc się tutaj do bardzo ciekawego wystąpienia pana profesora Szymanka, chciałem zauważyć, że w zasadzie nie ma alternatywy dla wolnego charakteru mandatu, w którym parlamentarzysta reprezentuje Naród. Pozwoliłem sobie sprawdzić rozwiązania konstytucyjne w trzech państwach, o których mówił pan profesor. W Irlandii art. 15 stanowi, że parlament narodowy Oireachtas składa się z izby reprezentantów i senatu oraz z prezydenta. Co więcej, art. 6 stwierdza, że wszelka władza państwowa, w tym ustawodawcza, „pochodzi z woli Bożej od Narodu". Czyli senat, wybrany w tak specyficzny sposób, uznany jest również za reprezentację suwerena. Art. 42 Królestwa Belgii stanowi, że „członkowie obydwu Izb reprezentują Naród, a nie tylko tych, którzy ich wybrali". A zatem terytorialnie wybrany senat jest również reprezentacją narodu. W konstytucji Słowenii Rada Państwa – jeśli uznać ją za drugą izbę – jest reprezentacją grup społecznych, ale również i społeczeństw lokalnych. Wydaje się zatem, że stworzenie jakiejś innej reprezentacji niż reprezentacja polityczna, z prawniczego względu, jest po prostu mało efektywne.

Już ponad pięćdziesiąt lat temu K.C. Wheare, pisząc swoją klasyczną już teraz pozycję *Ciała ustawodawcze*, przeanalizował właśnie przypadek senatu Irlandii i stwierdził, że wszędzie gdzie pojawiają się kompetencje, pojawiają się też politycy. Można zatem nazwać drugą izbę „izbą samorządową", „społeczno-gospodarczą", ale i tak będzie ona *de facto* reprezentacją polityczną. Można tu zresztą podać przykład całkiem nieodległej w czasie reformy składu Izby Lordów w Wielkiej Brytanii. Izba ta zarówno po, jak i przed tą zmianą miała niewielki wpływ na proces podejmowania decyzji. Niemiej żadna z rządzących partii nie mogła sobie pozwolić na tolerowanie sytuacji, w której nie miałaby wpływu na skład osobowy i decyzje drugiej izby parlamentu.

Jeśli możemy mówić o pewnych pomysłach na przyszłość, zakładając równocześnie możliwość zmiany konstytucji, to chciałem zwrócić uwagę na bardzo ciekawe doświadczenia włoskie związane z wyborami lokalnymi. Otóż to, co mi się bardzo podoba w tych rozwiązaniach dotyczących samorządu, to to, że ich kadencje nie kończą się w tym samym czasie na obszarze całego kraju. Wybory nie stanowią więc „powtórki" z wyborów politycznych do parlamentu. Czy nie byłoby zatem słusznie przyjąć podobne rozwiązania w naszym kraju i powiązać je z wyborami jednej trzeciej składu Senatu? Moim zdaniem pomogłoby to samym samorządom, bo w większym stopniu dawałoby możliwość artykulacji rzeczywistych problemów lokalnych społeczności. Obecnie natomiast, gdy patrzy się na treść plakatów i haseł w wyborach do samorządu, to niewiele

różnią się one od tych z wyborów parlamentarnych. Co więcej, prowadzona kampania wyborcza do Senatu w większym stopniu uwzględnić by musiała lokalny, a nie ogólnopolski wymiar.

Zupełnie też nieuzasadnione jest utrzymywanie – a to przecież nie wynika bezpośrednio z przepisów konstytucji – zakazu łączenia mandatu senatora z funkcjami w samorządzie terytorialnym. Dotyczy to zwłaszcza prezydentów dużych miast w Polsce. Zwłaszcza, że zakaz ten był w 1998 roku działaniem niezamierzonym ustawodawcy, lecz efektem zaliczenia samorządu gminnego dużych miast do „miast na prawach powiatu". Myślę, że wiedza i doświadczenie tych polityków w sprawach samorządu lokalnego byłyby cenne dla funkcjonowania drugiej izby. Zniesienie tej kategorii niepołączalności stworzyć by mogło rzeczywistą izbę samorządową i to bez konieczności dokonywania głębokiej reformy przepisów konstytucji.

Dziękuję za uwagę.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję bardzo.

Co prawda nie było skrajnych polemik z panelistami, ale jeżeli którykolwiek z panów profesorów chciałby się odnieść do jakiegoś głosu w dyskusji, to bardzo proszę.

Bardzo proszę, profesor Skotnicki, później bardzo krótko pan profesor Szymanek.

Dr hab. Krzysztof Skotnicki

Chciałbym wypowiedzieć się krótko w dwóch sprawach.

Pierwsza dotyczy idei utworzenia izby samorządowej. Czego byśmy nie powiedzieli, to chyba nie ulega wątpliwości, że byłaby to izba zdominowana przez samorząd terytorialny, i czego byśmy nie powiedzieli, samorząd terytorialny jest bardzo mocno upartyjniony, bo przecież i w sejmikach wojewódzkich, i w radach powiatów, i na pewno w radach gmin w dużych miastach podczas wyborów istotny jest element partyjny a nie personalny. W związku z tym wiara, że wprowadzenie izby samorządowej spowodowałoby odpartyjnienie drugiej izby, jest bardzo naiwne – przepraszam za to słowo.

Druga kwestia. W dyskusji pojawiła się idea zwiększenia funkcji kontrolnej Senatu. Obawiam się, że nie jest to propozycja dobra, i boję się, że to by się skończyło tym, że rząd nie miałby kiedy rządzić.

Dziękuję.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Proszę, profesor Jarosław Szymanek.

Prof. dr hab. Jarosław Szymanek

Nawiążę tylko do jednej kwestii. W pełni zgadzam się z wypowiedzią pana profesora Bisztygi, że należy naszą futurologię podzielić na to, co jest rzeczywistą futurologią, czyli na to, czego chcielibyśmy, ale wiemy, że jest nierealne, oraz na to, co można by było zrobić, co da się zmienić bez potrzeby ingerowania w tekst konstytucji. Zgadzam się także z tezą, że tak naprawdę to, co można by było zrobić i co zrobiono, ale niestety źle zrobiono, to prawo wyborcze do Senatu. Jeśli mówimy, mówił tak dzisiaj choćby prezes Stępień, że historia jest ważna, bo historia determinuje istnienie Senatu, to skorzystajmy wreszcie z tej historii jako elementu identyfikacji Senatu. Nawiążmy do rozwiązania z okresu międzywojennego, z konstytucji marcowej, i do rozwiązania przyjętego także w 1989 roku, czyli oprzyjmy wybory do Senatu na województwach, bo to, chociażby w 1989 roku, dało Senatowi tak bardzo mu potrzeby odmienny profil reprezentacji. Przypomnę tylko, że Senat z 1989 roku był w dużej mierze reprezentacją Polski B, a nawet C.

Druga sprawa – tutaj w pełni zgadzam się z panem profesorem Skotnickim – tak naprawdę powinniśmy zmienić prawo wyborcze, żeby zmienić reprezentację na inną. Celowo nigdy nie mówiłem „odpartyjnić", bo ja nie wierzę w odpartyjnienie jakiejkolwiek reprezentacji, czy to będzie reprezentacja taka, siaka czy owaka. Nie jesteśmy dziećmi i wiemy dobrze, że partie wszędzie wejdą. To ma być więc inna reprezentacja, ale nie reprezentacja apolityczna czy odpartyjniona.

Dziękuję bardzo.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję bardzo serdecznie za tę prowadzoną na wysokim poziomie intelektualnym dyskusję. Chciałabym poprosić o podsumowanie naszej dzisiejszej konferencji Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza.

Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz

Podsumowanie konferencji

Szanowni Państwo!

Dziękuję wszystkim, którzy zechcieli przybyć na naszą konferencję. Podczas niej wywiązała się bardzo interesująca, ciekawa dyskusja, bardzo ważna także w aspekcie historycznym, dotycząca nie tylko obecnego Senatu.

Konferencja zamyka obchody 90. rocznicy pierwszego posiedzenia odrodzonego Senatu i wpisuje się w debatę o Senacie, jego historii i dniu dzisiejszym. Przypomnę, że podobną konferencję, pod tytułem „Senat w II i III Rzeczypospolitej", zorganizowaliśmy w Senacie dziesięć lat temu. Wówczas, podobnie jak dzisiaj, poruszano – jak się okazuje – nadal aktualny temat związany zarówno z miejscem Senatu, jak jego rolą ustrojową w polskim systemie konstytucyjnym oraz politycznym. Ponadto pokazywano miejsce Senatu, miejsce w systemie dwuizbowym we współczesnych systemach parlamentarnych. Śledząc przebieg konferencji, wyraźnie widać, że wywołuje ona żywą dyskusję, zarówno w części poświęconej historii Senatu, jak oczywiście szczególnie w części dotyczącej dnia dzisiejszego, bo to dzień dzisiejszy nas wszystkich interesuje, senatorów i marszałka Senatu.

W części historycznej poznaliśmy szczegóły związane z genezą Rady Królewskiej, poprzedniczką późniejszej izby senackiej. Dowiedzieliśmy się o roli, kształcie i kompetencjach Senatu okresu międzywojennego, ukazanych na podstawie dwóch konstytucji, marcowej i kwietniowej. Dzięki kolejnemu referatowi poznaliśmy nieznane powszechnie kulisy sfałszowanego w 1946 roku przez władze komunistyczne tak zwanego referendum ludowego. Jego wyniki dawały mandat władzy komunistycznej do uzasadnienia swojej wizji politycznej państwa.

W drugiej części konferencji, podczas panelu politologicznego poznaliśmy szczegóły politycznej dyskusji o współczesnym Senacie. Ta dyskusja i te referaty odzwierciedlały między innymi projekty licznych zmian konstytucji, które pojawiły się w debacie ostatnich dwudziestu lat. Przedstawiono nam również bardzo ciekawą i zarazem złożoną problematykę dwuizbowości kształtującej modele parlamentarne współczesnych krajów demokratycznych.

Jeżeli chodzi o część historyczną, szczególnie dotyczącą Senatu międzywojennego, to wyraźnie widać różnicę w pozycji Senatu w systemie władzy, a także pozycję Senatu w społeczeństwie – pod rządami konstytucji marcowej i w ramach konstytucji kwietniowej. O ile Senat I kadencji międzywojennej i następnej w ramach konstytucji marcowej był Senatem wybieranym w ordynacji pięcioprzymiotnikowej i niewątpliwie był Senatem demokratycznym, to pod rządami konstytucji kwietniowej, mimo iż jego kompetencje uległy zwiększeniu, ostateczne jego pozycja zmalała. To jest też bardzo ciekawe, ponieważ my patrzymy na Senat okresu międzywojennego jako w zasadzie na taki sam organ, a to były jednak różne rozwiązania i w związku z tym występowały znaczące różnice. Można powiedzieć, że po zamachu majowym w 1926 roku wpływy obozu piłsudczyków były znaczące, jednak były to wpływy poprzez działania i mechanizmy polityczne, a nie działalność prawnoustrojową, co miało miejsce w wypadku uchwalenia konstytucji w 1935 roku.

Odnośnie do Senatu, który został odrodzony w 1989 roku, można powiedzieć, że tak jak w 1946 roku sfałszowane referendum likwidujące Senat było narodzeniem systemu totalitarnego, tak w 1989 roku decyzja o powstaniu Senatu była sygnałem, że system totalitarny kończy swój żywot. Jest znamienne, że zawsze, kiedy ograniczano prawa obywatelskie, kiedy ograniczano demokrację, zawsze ograniczano kompetencje Senatu albo był on likwidowany.

Jednocześnie chcę powiedzieć, że Senat powinien podlegać ewolucji i powinien podlegać zmianom. Dyskusja na ten temat jest potrzebna. Jestem jednak zwolennikiem tego, co jest możliwe, i jako polityk muszę działać w ramach ograniczeń, w ramach tego, co możliwe. Oczywiście można i trzeba rozmawiać o różnych konstrukcjach intelektualnych i prawnych, ale one wszystkie w zasadzie dotyczą zmiany konstytucji. Obecnie, z punktu widzenia realiów politycznych, nie jest to w zasadzie możliwe. Faktycznie, od 1997 roku była jedna zmiana konstytucji, ale marginalna. Nie była to zmiana o charakterze ustrojowym. W związku z tym w Senacie musimy działać, funkcjonować w tej przestrzeni, która jest możliwa, i od dłuższego czasu to robimy. Część z państwa zauważyła, że realizujemy to w ramach zmian regulaminowych. Powinniśmy też wzmacniać niezależną pozycję senatora. Oczywiście większość z nas jest związana z partiami politycznymi, ale tu też jest możliwość akceptacji przez partie polityczne większej niezależności senatorów. Przypomnę, że po raz pierwszy mamy wybory senatorów w okręgach jednomandatowych. Oczywiście podobnie jak poprzednio, w zasadzie Senat odzwierciedla preferencje wyborcze w Sejmie, a nawet można powiedzieć, że je pogłębia. Bez zmiany konstytucji nie da się od tego odejść w sposób mechaniczny. Można od tego odchodzić, zwiększając podmiotowość i niezależność senatorów i szukając dla Senatu no-

wych płaszczyzn działania. Wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego to przecież było nasze świadome działanie i wejście na inne pole, na którym oczywiście mieliśmy kompetencje, ale które jakby nie było zagospodarowane. Sprawa petycji to także taka sytuacja i myślę, że możliwe jest doprowadzenie do uchwalenia ustawy o petycjach. W tej chwili realizujemy ten przepis konstytucyjny poprzez zmianę regulaminu pracy Senatu.

Oczywiście dobrze, że dyskutujemy o ewentualnej perspektywie zmiany konstytucji. Mogłoby to dotyczyć na przykład rozdzielenia kadencji Sejmu i Senatu. Konsekwencje tego są dla mnie jasne i według mnie prawdopodobne, ale jeszcze raz powtarzam, w naszej sytuacji politycznej mówienie o zmianach w konstytucji jest nierealne, w związku z tym staramy się w Senacie działać w tym zakresie, jaki jest możliwy.

Kończąc, chciałbym jeszcze raz podziękować wszystkim referentom i szanownym państwu za udział w dyskusji. Jestem pewien, że dorobek naszego dzisiejszego spotkania niewątpliwie wzbogaci wiedzę, zarówno o dawnym, jak i współczesnym Senacie.

Dziękuję państwu bardzo.

Prof. dr hab. Roman Bäcker

Dziękuję bardzo serdecznie panu marszałkowi.

Proszę państwa, to starcie między pragmatycznym realizmem a modelowaniem typów idealnych może przynieść rezultaty, szczególnie tutaj, w Senacie, który ma ogromną wieloletnią tradycję organizowania konferencji naukowych i, co ważniejsze, brania pod uwagę głosów naukowców, którzy co prawda stąpają po tej samej ziemi, ale myślą zupełnie inaczej niż politycy. To, że możemy się tu spotykać, jest dla nas niesłychanie ważne. Chciałbym za to bardzo serdecznie podziękować panu marszałkowi w imieniu nie tylko wszystkich występujących, ale i wszystkich uczestników.

Jeszcze raz wszystkim bardzo serdecznie dziękuję.

Materiały dodatkowe

Prof. dr hab. Krzysztof Mikulski

Senat I Rzeczypospolitej

Geneza kształtowania się Senatu w Królestwie Polskim była długa. Jej początków szukać trzeba w czasach Władysława Łokietka i Kazimierza Wielkiego, z naciskiem na panowanie tego ostatniego, kiedy zjednoczenie państwa spowodowało konieczność stworzenia nowych struktur sprawowania władzy i konsultacji władcy ze stanami. Władysław Łokietek zachował lokalne elity urzędnicze, pozostawiając najwyższym ich przedstawicielom (wojewodom i kasztelanom) prestiż, ale odbierając realny wpływ na rządy dzielnicą, a co za tym idzie, państwem. Już za panowania Władysława Łokietka centrum sprawowania władzy królewskiej stał się dwór, a bezpośrednie otoczenie władcy stanowili przede wszystkim urzędnicy związani z Małopolską.

Za panowania jego syna Kazimierza Wielkiego doszło do swoistej rewolucji dworskiej. Urzędy nadworne zostały oddzielone od ziemskich krakowskich. Stało się to w latach około 1358–1360, kiedy na przykład urząd podkoniego krakowskiego przekształcił się w urząd marszałka, który szybko stał się najważniejszym urzędem dworskim. W tym samym czasie, około 1361 roku, wygasły kompetencje skarbnika krakowskiego, a jego miejsce jako zarządcy skarbu królewskiego przejął powołany już wcześniej (około 1331 roku) podskarbi nadworny.

Analogiczne zmiany zachodziły w kancelarii królewskiej. Co prawda zachowane zostało znaczenie kanclerzy dzielnicowych, którzy pojawiali się przy królu podczas jego podróży po kraju, ale ich udział w pracach kancelarii królewskiej został wyraźnie ograniczony na rzecz kanclerza krakowskiego i podkanclerzego nadwornego. Ten ostatni urzędnik, powołany do życia jako zastępca wszystkich kanclerzy dzielnicowych, obejmował swoimi kompetencjami całe państwo, podczas gdy kanclerze mieli je tylko w obrębie swoich dzielnic. Za panowania Ludwika Andegaweńskiego ostatecznie kanclerz krakowski i podkanclerzy uzyskali status urzędników koronnych, a więc obejmujących swoimi kompetencjami całe państwo.

W otoczeniu Kazimierza Wielkiego ukształtowały się ostatecznie dwa gremia doradcze. Pierwsze, węższe stanowiła grupa zaufanych doradców króla, którzy

stale asystowali przy władcy i doradzali mu. Byli to między innymi kanclerz Janusz Suchywilk herbu Grzymała i podkanclerzy Janko z Czarnkowa, kolejni marszałkowie i podskarbiowie. Obok nich król często powoływał na swoich doradców szersze grono urzędników, wśród których dominowali najwyżsi urzędnicy ziemscy – kasztelan i wojewoda krakowski, wojewoda i kasztelan sandomierski, kasztelan wiślicki, oraz hierarchowie kościelni – arcybiskup gnieźnieński i biskup krakowski. Grupa ta określana już wówczas jako rada nie była ściśle zhierarchizowana, nie obowiązywał w niej *cursus honorum*. Władca zapraszał do rady poszczególnych uczestników indywidualnie, nie kierując się przy tym rangą piastowanych urzędów czy przynależnością stanową. Do owej szerszej rady za panowania Władysława Jagiełły coraz częściej dopraszani byli urzędnicy z prowincji i ziem, w których przebywał aktualnie władca.

Obok tego gremium o dość niestabilnym składzie Władysław Jagiełło zwoływać zaczął walną radę, w której skład wchodzili wszyscy biskupi, urzędnicy nadworni (centralni), wojewodowie i kasztelanowie oraz osoby specjalnie zapraszane przez władcę.

Taka pełna rada królewska stała się najważniejszym elementem zwoływanych od lat osiemdziesiątych XIV wieku sejmów walnych. Instytucja ta okrzepła i stała się najważniejszym forum konsultacji władcy z poddanymi za panowania Władysława Jagiełły. W 1422 roku na sejm walny do Niepołomic król ten wezwał „prałatów, baronów, szlachtę, mieszczan i pospólstwo Królestwa naszego […] dla naprawy ustroju Królestwa naszego". W dwóch pierwszych grupach uczestników (prałatach i baronach) możemy się doszukiwać członków owej pełnej rady królewskiej. Członkowie rady królewskiej byli, jak i wcześniej, wzywani na sejmy indywidualnie, ponadto król kierował zaproszenia do określonych grup urzędników ziemskich jako przedstawicieli swoich ziem. Kapituły i miasta były reprezentowane przez ich pełnomocników. Mimo licznego udziału szlachty w kolejnych sejmach walnych najważniejsze decyzje w sprawach państwowych zapadały w gronie rady królewskiej.

Za panowania Kazimierza Jagiellończyka (1447–1492) doszło już do ostatecznego wykształcenia się hierarchii najwyższych urzędów w Królestwie Polskim – na początku listy świadków wymieniani byli zawsze biskupi – pierwszy arcybiskup gnieźnieński jako prymas, dalej arcybiskup lwowski, biskupi krakowski, włocławski, poznański. Potem wymieniano wojewodów i kasztelanów z tym wyjątkiem, że listę tę otwierał kasztelan krakowski, a następnie zasiadali na przemian wojewodowie krakowski lub poznański. W świetle badań Wojciecha Fałkowskiego nad elitą władzy za panowania Kazimierza Jagiellończyka wśród siedemdziesięciu urzędów, których nosiciele wystąpili w otoczeniu króla (jako świadkowie na jego dokumentach), jedynie piętnaście urzędów nie należało do

grupy biskupów, wojewodów i kasztelanów oraz ministrów Królestwa. Wśród tych urzędów byli jednak na przykład: starosta krakowski, starosta generalny wielkopolski (a więc najwyższy przedstawiciel władzy królewskiej w Wielkopolsce), starosta ruski, a także inni starostowie głównie z Małopolski i ziem ruskich oraz kilku wyższych urzędników ziemskich z ziemi krakowskiej i sandomierskiej (podkomorzy, chorąży, sędzia, stolnik), rzadziej z Wielkopolski i Kujaw (podkomorzy poznański, podkomorzy łęczycki). Pewnym ewenementem na tej liście był świadkujący 22 razy ochmistrz dworu królowej. Na czele tej listy dominowali jednak najwyżsi urzędnicy ziemscy – kasztelan krakowski (366), biskup włocławski (325), wojewoda krakowski (322), wojewoda kaliski (311), biskup krakowski (298), wojewoda poznański (284), wojewoda sandomierski (280), kasztelan sandomierski (273), starosta krakowski (pierwszy spoza grupy późniejszych senatorów – 268) oraz arcybiskup gnieźnieński (254). Generalnie jedynie dwadzieścia osiem urzędów było reprezentowanych na listach świadków przy królu co najmniej 100 razy, w tym tylko jeden – starosta krakowski pochodził spoza grupy późniejszych członków Senatu. Można więc uznać, że skład rady królewskiej był podczas tego długiego panowania w znacznej mierze już wykrystalizowany, a grupa ta zdradzała tendencje do zamykania się dla osób spoza urzędów o określonej randze.

Odmienna była geneza rady wielkoksiążęcej w Litwie. Składała się ona z tak zwanej rady ściślejszej, którą tworzyli najwyżsi dygnitarze litewscy: biskup wileński, wojewodowie wileński i trocki, kasztelanowie wileński i trocki, starosta żmudzki, oraz urzędnicy centralni: marszałek ziemski i kanclerz. W skład szerokiej rady, którą można identyfikować z sejmem litewskim – jego początków można się doszukiwać w końcu XV wieku – wchodzili ponadto namiestnicy powiatów w województwach wileńskim i trockim, namiestnicy ziem ruskich i pozostali urzędnicy dworscy. Jeden z badaczy początków parlamentaryzmu litewskiego wskazał wręcz, ze naród polityczny w Wielkim Księstwie Litewskim w latach 1492–1529 tworzyły zaledwie dziewięćdziesiąt trzy rodziny, z których trzydzieści osiem wywodziło się z Rusi, reszta z Litwy.

Wyraźnie dwuizbowy charakter miały też niektóre zgromadzenia prowincjonalne. W Prusach Królewskich, korzystających aż do 1569 roku ze znacznej autonomii ustrojowej, tamtejsze zjazdy stanów (a od 1526 roku sejmiki generalne) toczyły obrady w dwóch izbach. Izbę wyższą tworzyła tak zwana rada pruska, w skład której wchodzili biskupi warmiński i chełmiński, wojewodowie chełmiński, malborski i pomorski, kasztelanowie chełmiński, elbląski i gdański, podkomorzowie chełmiński, malborski i pomorski, podskarbi ziem pruskich oraz po dwóch przedstawicieli wielkich miast: Gdańska, Torunia i Elbląga.

Momentem przełomowym dla ostatecznego ukształtowania się Senatu Królestwa Polskiego jako jednej z dwóch izb polskiego parlamentu i jednego z trzech stanów sejmujących (obok króla i izby poselskiej) były lata 1501–1505. W 1501 roku członkowie rady królewskiej usiłowali wymusić na królu Aleksandrze w ramach tak zwanego przywileju mielnickiego ograniczenie władzy królewskiej na rzecz rady, po raz pierwszy w tym dokumencie określonej mianem Senatu. Przywilej nie wszedł ostatecznie w życie, ale nowa nazwa izby wyższej parlamentu polskiego ostatecznie się utrwaliła w praktyce ustrojowej. W tym samym mniej więcej czasie doszło do wyraźnego zamknięcia dostępu do Senatu dla urzędników ziemskich. W 1504 roku do Senatu wchodziło osiemdziesięciu siedmiu senatorów (dziewięciu biskupów i siedemdziesięciu ośmiu senatorów świeckich). Senat górował liczebnie nad izbą poselską, którą tworzyło podczas tego sejmu zaledwie czterdziestu pięciu przedstawicieli sejmików.

Kształtowanie się kompetencji sejmu jako najwyższego organu ustawodawczego w państwie zakończyła ostatecznie konstytucja *nihil novi*, ustanowiona na sejmie radomskim w 1505 roku, która też określiła rolę Senatu: „iż odtąd na potomne czasy nic nowego stanowionym być nie ma przez nas i naszych następców bez wspólnego zezwolenia senatorów i posłów ziemskich, co by było z ujmą i ku uciążeniu Rzeczypospolitej oraz ze szkodą i krzywdą czyjąkolwiek, tudzież zmierzało ku zmianie prawa pospolitego i wolności publicznej."

Liczba senatorów w pierwszej połowie XVI wieku była dość stabilna. Po 1529 roku zasiadało w nim dwóch arcybiskupów i siedmiu biskupów katolickich, piętnastu wojewodów, siedemnastu kasztelanów większych i pięćdziesięciu kasztelanów mniejszych oraz pięciu ministrów – razem dziewięćdziesięciu sześciu senatorów. Realna liczba senatorów była niższa, gdyż niektóre urzędy ministerialne można było jeszcze wówczas łączyć z innymi godnościami senatorskimi. W obradach sejmu zazwyczaj brali udział tylko senatorowie zasiadający bliżej tronu, a więc najwyżej ustawieni w hierarchii urzędów.

Ostateczny kształt Senatu uformował się na sejmie lubelskim w 1569 roku. Do Senatu włączono wówczas senatorów z Wielkiego Księstwa Litewskiego, z ziem inkorporowanych do Korony (Ukraina, Wołyń, Podlasie) oraz z Prus Królewskich i Inflant. W 1569 roku Senat liczył stu czterdziestu członków. W latach 1593–1598 przybyło siedmiu senatorów inflanckich. W 1638 roku do Senatu wszedł biskup smoleński. Po ostatecznej utracie Inflant w 1660 roku na mocy nowej ordynacji dla księstwa inflanckiego z 1667 roku zlikwidowano dotychczasowe trzy hierarchie urzędów i wprowadzono tam tylko dwa urzędy senatorskie: wojewody i kasztelana inflanckiego. W 1635 roku utworzono też urzędy wojewody i kasztelana czernihowskiego. Po 1677 roku Senat Rzeczypospolitej liczył więc stu czterdziestu sześciu członków. Następne zmiany wpro-

wadzono dopiero w 1764 roku, kiedy powołano kasztelana buskiego, i w 1768 roku, kiedy utworzone zostały urzędy wojewody gnieźnieńskiego, kasztelana mazowieckiego oraz do Senatu wprowadzono hetmanów i podskarbich nadwornych. Po tej dacie Senat liczył stu pięćdziesięciu pięciu senatorów. Kolejnych trzech kasztelanów (łukowskiego, żytomierskiego i owruckiego) mniejszych powołano w 1775 roku, liczba ta więc wzrosła wówczas do stu pięćdziesięciu ośmiu. Warto zaznaczyć, że straty terytorialne, jakie Rzeczpospolita zaczęła ponosić od 1660 roku, nie powodowały likwidacji urzędów senatorskich. Na przykład mimo odpadnięcia województw smoleńskiego i czernihowskiego w 1654 roku, a ostatecznie na mocy traktatu andruszowskiego w 1667 roku, urzędy związane z tymi województwami nadawane były aż do III rozbioru Rzeczypospolitej.

Lista senatorów I Rzeczypospolitej

Arcybiskupi i biskupi (17)

1. arcybiskup gnieźnieński, 2. arcybiskup lwowski, 3. biskup krakowski, 4. biskup włocławski, 5. biskup poznański, 6. biskup wileński, 7. biskup płocki, 8. biskup warmiński, 9. biskup łucki, 10. biskup przemyski, 11. biskup żmudzki, 12. biskup chełmiński, 13. biskup chełmski, 14. biskup kijowski, 15. biskup kamieniecki, 16. biskup wendeński (inflancki) – od 1593 roku, 17. biskup smoleński od 1638 roku;

Wojewodowie (38+3)

18. kasztelan krakowski, 19. wojewoda krakowski, 20. wojewoda poznański, 21. wojewoda wileński, 22. wojewoda sandomierski, 23. kasztelan wileński, 24. wojewoda kaliski, 25. wojewoda trocki, 26. wojewoda sieradzki, 27. kasztelan trocki, 28. wojewoda łęczycki, 29. starosta generalny żmudzki, 30. wojewoda brzeskokujawski, 31. wojewoda kijowski, 32. wojewoda inowrocławski, 33. wojewoda ruski, 34. wojewoda wołyński, 35. wojewoda podolski, 36. wojewoda smoleński, 37. wojewoda lubelski, 38. wojewoda połocki, 39. wojewoda bełski, 40. wojewoda nowogrodzki, 41. wojewoda płocki, 42. wojewoda witebski, 43. wojewoda mazowiecki, 44. wojewoda podlaski, 45. wojewoda rawski, 46. wojewoda brzeskolitewski, 47. wojewoda chełmiński, 48. wojewoda mścisławski, 49. wojewoda malborski, 50. wojewoda bracławski, 51. wojewoda pomorski, 52. wojewoda miński, 53. wojewoda wendeński w latach 1598–1677, 54. wojewoda parnawski w latach 1598–1677, 55. wojewoda dorpacki w latach 1598–1677, 53. wojewoda inflancki od 1677 roku, 54. wojewoda czernihowski od 1635 roku, 55. wojewoda gnieźnieński od 1768 roku;

Kasztelanowie więksi (krzesłowi) (33+3)

56. kasztelan poznański, 57. kasztelan sandomierski, 58. kasztelan kaliski, 59. kasztelan wojnicki, 60. kasztelan gnieźnieński, 61. kasztelan sieradzki, 62. kasztelan łęczycki, 63. kasztelan żmudzki, 64. kasztelan brzeskokujawski, 65. kasztelan kijowski, 66. kasztelan inowrocławski, 67. kasztelan lwowski, 68. kasztelan wołyński, 69. kasztelan kamieniecki, 70. kasztelan smoleński, 71. kasztelan lubelski, 72. kasztelan połocki, 73. kasztelan bełski, 74. kasztelan nowogrodzki, 75. kasztelan płocki, 76. kasztelan witebski, 77. kasztelan czerski, 78. kasztelan podlaski, 79. kasztelan rawski, 80. kasztelan brzeskolitewski, 81. kasztelan chełmiński, 82. kasztelan mścisławski, 83. kasztelan elbląski, 84. kasztelan bracławski, 85. kasztelan gdański, 86. kasztelan miński, 87. kasztelan wendeński w latach 1598–1677, 88. kasztelan parnawski w latach 1598–1677, 89. kasztelan dorpacki w latach 1598–1677, 87. kasztelan inflancki od 1677 roku, 88. kasztelan czernihowski od 1635 roku;

Kasztelanowie mniejsi (drążkowi) (54)

89. kasztelan mazowiecki od 1768 roku, 90. kasztelan sądecki, 91. kasztelan międzyrzecki, 92. kasztelan wiślicki, 93. kasztelan biecki, 94. kasztelan rogoziński, 95. kasztelan radomski, 96. kasztelan zawichojski, 97. kasztelan lądzki, 98. kasztelan śremski, 99. kasztelan żarnowski, 100. kasztelan małogojski, 101. kasztelan wieluński, 102. kasztelan przemyski, 103. kasztelan halicki, 104. kasztelan sanocki, 105. kasztelan chełmski, 106. kasztelan dobrzyński, 107. kasztelan połaniecki, 108. kasztelan przemęcki, 109. kasztelan krzywiński, 110. kasztelan czchowski, 111. kasztelan nakielski, 112. kasztelan rozpierski, 113. kasztelan biechowski, 114. kasztelan bydgoski, 115. kasztelan brzeziński, 116. kasztelan kruszwicki, 117. kasztelan oświęcimski, 118. kasztelan kamieński, 119. kasztelan spicymierski, 120. kasztelan inowłodzki, 121. kasztelan kowalski, 122. kasztelan santocki, 123. kasztelan sochaczewski, 124. kasztelan warszawski, 125. kasztelan gostyniński, 126. kasztelan wiski, 127. kasztelan raciąski, 128. kasztelan sierpecki, 129. kasztelan wyszogrodzki, 130. kasztelan rypiński, 131. kasztelan zakroczymski, 132. kasztelan ciechanowski, 133. kasztelan liwski, 134. kasztelan słoński, 135. kasztelan lubaczowski, 136. kasztelan konarski sieradzki, 137. kasztelan konarski łęczycki, 138. kasztelan konarski kujawski, 139. kasztelan buski od 1764 roku, 140. kasztelan łukowski od 1775 roku, 141. kasztelan żytomierski od 1775 roku, 142. kasztelan owrucki od 1775 roku;

Ministrowie (16)

143. marszałek wielki koronny, 144. marszałek wielki litewski, 145. kanclerz wielki koronny, 146. kanclerz wielki litewski, 147. podkanclerzy koronny, 148.

podkanclerzy litewski, 149. podskarbi wielki koronny, 150. podskarbi wielki litewski, 151. marszałek nadworny koronny, 152. marszałek nadworny litewski, 153. hetman wielki koronny od 1768 roku, 154. hetman wielki litewski od 1768 roku, 155. hetman polny koronny od 1768 roku, 156. hetman polny litewski od 1768 roku, 157. podskarbi nadworny koronny od 1768 roku, 158. podskarbi nadworny litewski od 1768 roku.

Prawo mianowania senatorów należało do najważniejszych prerogatyw królewskich. Król miał w ten sposób znaczący wpływ na kształtowanie elity władzy. Ograniczało go jedynie dożywotnie pełnienie urzędów. Król mógł ewentualnie mianować senatora na urząd wyższy w hierarchii, jednak praktycznie nie mógł go pozbawić godności. Jedynym sposobem na usunięcie senatora był wyrok skazujący wydany przez trybunał lub sąd sejmowy za zdradę stanu. Taka procedura została wykorzystana do usunięcia z urzędu podkanclerzego Hieronima Radziejowskiego w 1652 roku. Senator zobowiązany był do złożenia przysięgi w momencie obejmowania urzędu. Roty przysiąg były różne w zależności od sprawowanej funkcji. Złożenie takiej przysięgi ograniczało wolność sądu senatora, który deklarował służenie radą władcy.

Zgodnie z konstytucją z 1576 roku król zobowiązał się utrzymywać przy dworze szesnastu senatorów rezydentów. Byli oni wybierani przez sejm na dwa lata, przy królu miało przebywać stale czterech senatorów, którzy zmieniali się co pół roku. Król był zobowiązany zasięgać ich rady w najważniejszych kwestiach związanych z funkcjonowaniem państwa, szczególnie w sprawach wojny i pokoju, między posiedzeniami sejmu. Senatorowie rezydenci mieli też sprawować kontrolę nad poczynaniami władcy i składać sprawozdania ze swojej działalności na sejmie. Początkowo zasada utrzymywania senatorów rezydentów nie była przestrzegana przez króla, dopiero po przypomnieniu o tym obowiązku w konstytucji z 1607 roku od 1613 roku zaczęli oni systematycznie towarzyszyć królowi. W 1641 roku podniesiono ich liczbę do dwudziestu ośmiu.

W miarę pogłębiania się kryzysu sejmu senatorowie rezydenci zaczęli wchodzić do tak zwanych rad Senatu (*senatus consilia*), które władca starał się wykorzystywać jako przeciwwagę sejmu. Formalnie uczestniczący w radach Senatu senatorowie mieli udzielać królowi zaleceń, które spisywano i przedstawiano na początku posiedzenia następnego sejmu. Jednak w związku z narastającym, szczególnie w czasach saskich, zjawiskiem zrywania sejmów rady Senatu stały się wygodnym narzędziem kreowania decyzji politycznych z pominięciem izby poselskiej.

Senatorowie nie mieli obowiązku uczestniczenia w posiedzeniach sejmu. Opuszczali oni obrady z różnych przyczyn: osobistych (na przykład ze względu

na chorobę lub podeszły wiek), dla uniknięcia konieczności złożenia deklaracji wpierania władcy w jego planach, bądź ze względów finansowych – uboższych członków Senatu nie stać było na kosztowną wyprawę na sejm. O ile posłowie otrzymywali często „zwrot kosztów" sprawowania poselstwa, to senatorom takie diety nie przysługiwały, stąd wysoka absencja senatorów w obradach. Najlepiej pod tym względem prezentował się Senat z lat sześćdziesiątych XVI wieku. Frekwencja najwyżej notowanych biskupów i wojewodów (z kasztelanem krakowskim na czele) na tak zwanych sejmach egzekucyjnych przed 1569 rokiem była bardzo wysoka i wynosiła 80%. Wśród kasztelanów większych wahała się ona w tym samym czasie w granicach 50–60%, a wśród kasztelanów mniejszych rzadko osiągała 50%. Za panowania Zygmunta III Wazy na sejmy przybywało już tylko około 36–40% żyjących senatorów. Za Władysława IV udział senatorów w sejmach zmalał – w obradach uczestniczyło około 25% senatorów, przy czym w pierwszych siedmiu sejmach (w latach 1633–1638) frekwencja ta była nieco wyższa i wynosiła 33%, a w kolejnych ośmiu zjazdach (w latach 1639–1647) – była niższa i wynosiła 19%. Za czasów Jana Kazimierza obecnych było średnio około trzydziestu senatorów koronnych, czyli 26,5% ogółu. Za rządów Jana III Sobieskiego obecność senatorów koronnych na sejmach była podobna i wynosiła około 26%.

Z badań nad frekwencją senatorów za panowania Jana Kazimierza wynika, że najczęstszą przyczyną nieobecności znaczących senatorów były choroby, a wśród nich królowała dna moczanowa (podagra), której przyczyn można doszukiwać się w nadmiernym jedzeniu i nadużywaniu trunków, a także malaria i dolegliwości związane z wszechobecnym wówczas wśród wyższych sfer Europy syfilisem. Oczywiście nadal przybywali na sejmy przede wszystkim senatorowie zasiadający na najwyższych miejscach, coraz rzadsze były wizyty kasztelanów mniejszych.

Senat nie doczekał się nigdy w czasach I Rzeczypospolitej regulaminu obrad i dokładnego określenia jego kompetencji ustawodawczych. Był w zasadzie ciałem doradczym, działającym przy królu.

W początkowej fazie sejmu senatorowie wygłaszali tak zwane wota, a więc swoje stanowiska wobec kwestii będących przedmiotem obrad, najczęściej zgodne z oczekiwaniami króla. Senatorowie nie głosowali nad uchwałami sejmowymi. Wypowiedzi zawarte w wotach podsumowywał sam władca lub w jego imieniu kanclerz w ramach tak zwanych konkluzji. Wota nie miały poważniejszego wpływu na dalszy przebieg prac izby poselskiej. W czasach Jana Kazimierza tematyka obrad izby poselskiej i hierarchia poruszanych spraw pozostawały w jaskrawym kontraście z treścią legacji, propozycji od tronu i wotów senatorskich.

Senatorowie nie wykazywali praktycznie inicjatywy ustawodawczej. Co prawda niektórzy historycy analizujący treść wotów senatorskich dopatrują się w nich elementów inicjujących postępowanie uchwałodawcze lub – to częściej – interpelacji, to były jednak przypadki niezbyt częste. Do takich wyjątków można zaliczyć kilka sejmów z okresu panowania Zygmunta III Wazy (lata 1592 i 1615), kiedy to Senat sam układał konstytucje. Zazwyczaj jednak to w izbie poselskiej dyskutowano nad przedłożeniem królewskim (czy inaczej propozycją od tronu). Posłowie mogli też wnosić projekty innych konstytucji (pod tą nazwą rozumiano dzisiejsze ustawy). Z gotowym tekstem takich konstytucji posłowie udawali się do Senatu, gdzie były one odczytywane. Senatorowie mieli prawo wnieść do przedstawionych propozycji poprawki lub całkowicie je odrzucić. Aby uzyskać moc prawną, konstytucja uchwalona przez izbę poselską i zaakceptowana przez Senat musiała jeszcze uzyskać sankcję króla. Zazwyczaj, jeśli król był obecny na sejmie, było to równoznaczne z pozytywną opinią Senatu, którą podobnie jak po wotach, wygłaszał w postaci konkluzji sam władca lub w jego imieniu kanclerz. Odrębna sankcja była niezbędna w przypadku, gdy króla nie było podczas obrad.

Senatorowie pełnili ważną rolę jako członkowie tak zwanych deputacji, mieszanych komisji senacko-poselskich powoływanych do układania szczególnie kontrowersyjnych konstytucji. Powoływani też byli do deputacji, do rokowań dyplomatycznych, weryfikacji rachunków skarbowych itp. Najważniejsze jednak w świetle praktyki sejmowej było ich weto wobec propozycji izby poselskiej, z którego Senat rzadko, ale korzystał.

Senatorowie pełnili też role asesorów w sądach sejmowych. Po ustanowieniu sądów trybunalskich w Koronie i na Litwie sąd sejmowy pozostawał sądem najwyższej instancji w sprawach najważniejszych z punktu widzenia państwa i stanu szlacheckiego. Do jego kompetencji należały tak zwane zbrodnie stanu oraz przestępstwa zagrożone karą śmierci, uwięzieniem, utratą czci i majątku przez szlachcica. W kwestiach związanych z obrazą majestatu, zdradą, bezprawnym zabraniem dóbr szlacheckich przez skarb królewski sądził król z Senatem i ośmioma deputatami z izby poselskiej. Wyroki takich sądów były ostateczne. Jednym z ciekawszych tego typu procesów był proces wytoczony przed sądem sejmowym przez króla Jana Kazimierza podkanclerzemu Hieronimowi Radziejowskiemu, którego oskarżono w 1652 roku o zdradę stanu i konszachty z przywódcami powstania kozackiego. Ostatecznie pozbawiono go urzędu i skazano na banicję.

W drugiej połowie XVII wieku można mówić o upadku autorytetu Senatu. Przyczyniały się do tego głębokie podziały polityczne wśród senatorów i zaostrzająca się walka stronnictw (proaustriackiego i profrancuskiego). Powo-

dowało to rosnącą niechęć szlachty do Senatu. Podczas elekcji z 1669 roku tłumnie zgromadzona szlachta odważyła się nawet strzelać do senatorów, którzy usiłowali wpłynąć na tok elekcji. W 1677 roku wojewoda poznański Krzysztof Grzymułtowski jako pierwszy z senatorów wstrzymał obrady sejmowe, korzystając z prawa weta.

W czasach saskich senatorowie wotowali jedynie na dwunastu sejmach. W Walnej Radzie Warszawskiej z 1710 roku w wotach wzięło udział czterdziestu siedmiu senatorów, obecnych też było jedenastu innych, którzy nie zabrali głosu. Frekwencja wyniosła więc około 40%. Na kolejnym sejmie, grodzieńskim w 1719 roku, wotowało dwudziestu dwóch senatorów i tylu było obecnych podczas obrad (15% frekwencji), na sejmie z 1738 roku – czterdziestu trzech senatorów (31%), a na sejmie z 1752 roku – trzydziestu jeden senatorów (21%).

Ważny wpływ na funkcjonowanie Senatu miało utworzenie w 1775 roku Rady Nieustającej. Tworzyło ją osiemnastu senatorów i osiemnastu konsyliarzy z izby poselskiej. Rada w poważnym stopniu ograniczyła rolę króla w kreowaniu Senatu. Władca był w zasadzie jedynie przewodniczącym tego organu. Po pierwszym rozbiorze przestali uczestniczyć w sejmach niektórzy senatorowie duchowni (biskupi warmiński, chełmiński, lwowski i przemyski), ich diecezje znalazły się bowiem poza granicami Rzeczypospolitej. Nie dotyczyło to jednak senatorów świeckich – wszystkie urzędy senatorskie były obsadzane aż do III rozbioru.

W trakcie obrad Sejmu Wielkiego rozwiązana została Rada Nieustająca, a władcy przywrócono prawo nominowania ministrów i senatorów. Jednak po śmierci Stanisława Augusta senatorowie, zgodnie z ustawą z 12 i 16 maja 1791 roku, mieli być wybierani przez sejmiki, a ich liczba miała być o połowę mniejsza niż posłów. Ponieważ w październiku 1791 roku uchwalono, że liczba posłów ma wynosić dwieście cztery (po sześćdziesiąt osiem osób z każdej z trzech prowincji), Senat miał zostać zredukowany do stu dwóch osób.

Wszystkie te ustalenia zostały anulowane podczas sejmu grodzieńskiego w 1793 roku. Przywrócono Radę Nieustającą, ograniczono też liczbę senatorów, aczkolwiek przywrócono dożywotniość ich urzędów. Odtąd do Senatu świeckiego miało wchodzić po jednym wojewodzie i jednym kasztelanie z każdego województwa. Liczbę tę miało uzupełniać dziesięciu senatorów duchownych (prymas, czterech biskupów w Koronie, czterech biskupów na Litwie i – co było *novum* – arcybiskup greckokatolicki) oraz szesnastu ministrów. Wybór senatorów i ministrów należeć miał do Rady Nieustającej, która wskazywała na każde wolne stanowisko dwóch kandydatów, z których jednego mianował król. Co prawda ustalenia te nie weszły nigdy w życie, ale wskazują na próbę pewnej reformy Senatu, z jednej strony ograniczającej prerogatywy króla, z drugiej strony zmniejszającej liczbę senatorów.

Senat w drugiej połowie XVII i w XVIII wieku przechodził, podobnie jak cały parlament dawnej Rzeczypospolitej, głęboki kryzys. Próby jego rozwiązania podjęte na Sejmie Wielkim sprowadzały się do likwidacji tej izby w formie praktykowanej wcześniej. Senatorowie mieli być, podobnie jak posłowie, wybierani przez sejmiki. Zachowując więc dwuizbowość parlamentu, twórcy Konstytucji 3 Maja chcieli zlikwidować, postrzeganą już jako przeżytek, dożywotniość urzędów senatorskich. Warto też pamiętać, że konstytucja wprowadzała zasadę odpowiedzialności ministrów przed parlamentem, który mógł odwołać ministra większością 2/3 głosów. Reformy te pozostały jednak, podobnie jak cały dorobek Sejmu Wielkiego, zniweczone przez upadek Rzeczypospolitej. Rozbiory przerwały ciągłość polskiego parlamentu, ale wzorce wypracowane w czasach I Rzeczypospolitej zostały, przynajmniej w sensie nazewniczym, przywrócone podczas restytucji tych organów za czasów Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego, a także po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku.

Prof. dr hab. Włodzimierz Mędrzecki

Senat w systemie prawno-ustrojowym II Rzeczypospolitej

Powołanie Senatu jako wyższej izby parlamentu II Rzeczypospolitej poprzedziła ożywiona dyskusja, toczona nie tylko w ramach komisji konstytucyjnej sejmu ustawodawczego, ale także na forum publicznym. Dla ugrupowań i środowisk lewicowych jednoizbowy sejm odrodzonej Rzeczypospolitej miał być symbolem republikańsko-demokratycznego charakteru państwa polskiego. W optyce konserwatystów i obozu narodowego Senat stanowić miał nie tylko nawiązanie do polskiej tradycji ustrojowej, ale też istotną barierą chroniącą przed zdominowaniem władzy ustawodawczej przez radykalnie lewicowe, w domyśle demagogiczne i nieodpowiedzialne, ugrupowania polityczne. A opanowanie sejmu przez lewicę wydawało się całkiem realne w warunkach obowiązywania pięcioprzymiotnikowej ordynacji wyborczej i przyznania prawa głosu kobietom. Ostatecznie zawarty został kompromis – lewica zgodziła się na parlament dwuizbowy za cenę znacznego ograniczenia kompetencji izby wyższej.[1]

W myśl postanowień konstytucji marcowej Senat składał się ze stu jedenastu senatorów wybieranych w wyborach powszechnych, bezpośrednich, tajnych, równych i proporcjonalnych, jednak krąg wyborców był mniejszy w stosunku do wybierających posłów. Bierne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które ukończyły lat 40, czynne – tym, które ukończyły lat 30.[2] Miało to sprawić, że przeciętny wyborca do Senatu oraz kandydat do fotela senatorskiego byli osobami bardziej doświadczonymi, a tym samym bardziej odpornymi na podszepty rozmaitych radykalizmów, niż wyborcy i kandydaci do sejmu.

Zakres władzy Senatu był ograniczony. Najważniejszą prerogatywą był udział w tworzeniu Zgromadzenia Narodowego wybierającego Prezydenta Rzeczypospolitej.[3] Senat nie posiadał inicjatywy ustawodawczej, ani upraw-

[1] A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, zwłaszcza ss. 227–241.

[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku, art. 36.

[3] Tamże, art. 39.

nień politycznych w stosunku do rządu, senatorowie mogli jedynie zgłaszać interpelacje. W procesie legislacyjnym miał jedynie prawo w ciągu 30 dni od uchwalenia projektu przez sejm zgłosić swój sprzeciw lub zaproponować wprowadzenie zmian. Sejm zwykłą większością głosów poprawki przyjmował lub odrzucał większością kwalifikowaną – wynoszącą 11/20.[4] Senat nie miał uprawnień do powoływania nadzwyczajnych komisji do badania konkretnych spraw. Wyższa izba parlamentu kończyła kadencję lub ulegała rozwiązaniu jednocześnie z izbą poselską.

Wybory do Senatu I kadencji potwierdziły oczekiwania wiązane z ustaleniem wysokiego wieku wyborców. Ugrupowania prawicowe i centrowe osiągnęły znacznie więcej niż w wyborach do izby poselskiej. Niekwestionowanym zwycięzcą okazał się Związek Ludowo-Narodowy, który wprowadził 29 senatorów, na drugim miejscu uplasował się PSL „Piast" z 17 mandatami, trzecie było Koło Żydowskie z 12 miejscami, a czwarty był klub Chrześcijańsko-Narodowy, który uzyskał 11 miejsc.

Zdecydowana większość senatorów reprezentowała środowiska inteligenckie i ziemiańskie. Fotele senatorskie uzyskało kilku duchownych, w tym arcybiskup lwowski obrządku ormiańskiego Józef Teodorowicz oraz biskup krakowski Adam Sapieha. Obaj zostali jednak zobowiązani do złożenia mandatów przez Stolicę Apostolską. Do końca kadencji pozostał senatorem ks. Stanisław Adamski, patron wielkopolskiego Związku Spółek Zarobkowych i Gospodarczych. W izbie wyższej znalazły się też osoby wybitnie zasłużone dla sprawy narodowej w okresie zaborów, a wśród nich legenda ruchu socjalistycznego Bolesław Limanowski oraz ludowego Bolesław Wysłouch. Widoczna była reprezentacja świata akademickiego – należeli do niej między innymi profesorowie: Józef Buzek (statystyk), Stanisław Kalinowski (geograf), prawnicy Stanisław Kasznica i Juliusz Makarewicz oraz Juliusz Nowak (lekarz). W fotelach senatorskich I kadencji zasiadły kobiety: Aleksandra Karnicka z list ludowych, Dorota Kłuszyńska – socjalistka, Helena Lewczanowska – Ukrainka, i Józefa Szebekówna (ZLN)

Usytuowanie Senatu w systemie prawno-ustrojowym określonym przez konstytucję marcową sprawiło, że w okresie I kadencji (1922–1927) nie odegrał on istotniejszej roli ani jako uczestnik procesu legislacyjnego, ani jako ośrodek polityczny. Co więcej, w pierwszych latach kadencji nawet część senatorów lewicy kontestowała pracę izby, podkreślając, że nie ma ona żadnego praktycznego znaczenia. Przedmiotem sporu był nawet obowiązek uzyskania akceptacji nowego rządu przez izbę wyższą. Nie miała też przełomowego znaczenia poprawa jego pozycji w stosunku do izby poselskiej, która nastąpiła po zmianach

[4] Tamże, art. 35.

konstytucji na mocy tak zwanej noweli sierpniowej z 1926 roku. Należy jednak podkreślić, że jednoznaczne (a często ujawniane w literaturze) deprecjonowanie roli Senatu jako elementu ustroju państwa wydaje się, w świetle badań prowadzonych po 1989 roku, nieuzasadnione. Ustalenia Jacka Czajowskiego wsparte przez Piotra A. Tusińskiego każą postrzegać izbę wyższą parlamentu II Rzeczypospolitej jako miejsce rzetelnej i odpowiedzialnej pracy nad doskonaleniem projektów ustaw przygotowanych przez izbę poselską. Jak pisze Czajowski: „Istotną rolę w praktyce realizowania przez senat jego kompetencji ustawodawczych (…) odgrywała świadomość, że rozpatrywany projekt ustawy jest rezultatem, czasami z wielkim trudem osiągniętego kompromisu między stronnictwami w sejmie, a także z udziałem innych, niewchodzących w skład sejmu sił społecznych i politycznych".[5] W tej sytuacji wprowadzanie poprawek do projektu sejmowego traktowano jako ostateczność. Zdarzały się także negocjacje między przedstawicielami obu izb, których celem było uzgodnienie treści poprawek senackich tak, by zapewnić im akceptację ze strony sejmu.

W wyborach parlamentarnych w 1928 roku Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem zdobył 46 foteli senatorskich. Drugi co do wielkości klub senatorski, liczący 12 osób, utworzyli senatorowie ukraińscy, trzeci, dziesięcioosobowy, socjaliści. Dopiero na czwartym miejscu znalazła się dziewięcioosobowa reprezentacja narodowej demokracji. Na marszałka wybrany został profesor nauk medycznych Uniwersytetu Stefana Batorego Julian Szymański, na wicemarszałków Hipolit Gliwic (BBWR), Michał Hałuszyński (Klub Ukraiński) i Stanisław Posner (PPS). Wśród najbardziej znanych i wpływowych polityków ówczesnej doby w Senacie zasiadali Stanisław Głąbiński i Marian Seyda (ND), August Zaleski i Janusz Radziwiłł (BBWR). Ozdobą izby była grupa zasłużonych polityków konserwatywnych (Zdzisław Lubomirski i Witold Czartoryski), ludowych (Wiktor Kulerski, Tomasz Nocznicki oraz Andrzej Średniawski) i socjalistycznych (Bolesław Limanowski). W Senacie i tym razem nie zabrakło kobiet: socjalistek Zofii Daszyńskiej-Golińskiej i Doroty Kłuszyńskiej, chrześcijańskiej demokratki ze Śląska Józefy Bramowskiej (od grudnia 1929 roku) i Ukrainki Heleny Kisielewskiej (UNDO).

W czasie II kadencji rola Senatu jako uczestnika procesu legislacyjnego i czynnika współkształtującego życie polityczne kraju uległa zmianie w podobnym stopniu, co izby poselskiej. Parlament przegrał batalię o faktyczną możliwość kontroli działalności prawodawczej rządu i prezydenta, a dodatkowo

[5] J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927*, Warszawa 1999, s.168.

jego działalność została ograniczona poprzez wprowadzenie zasady sesyjności pracy parlamentu.

Do niespodziewanego wzrostu roli wyższej izby parlamentu polskiego doszło za czasów III kadencji, szczególnie w latach 1934–1935. Zadecydowała o tym w znacznej mierze ogromna przewaga, którą w wyniku wyborów brzeskich uzyskał w Senacie obóz sanacyjny. Mianowicie uzyskał on 75 mandatów senatorskich, gdy następna lista – narodowej demokracji otrzymała jedynie 12 miejsc. Socjaliści, ludowcy i mniejszości narodowe wprowadziły do Senatu praktycznie symboliczną reprezentację. Na marszałka izby powołany został Władysław Raczkiewicz.

Taki układ sił został przez obóz rządzący wykorzystany w pracach nad nową konstytucją. W styczniu 1934 roku z pomocą fortelu przeprowadzono przyjęcie przez sejm projektu nowej konstytucji przygotowanego pod kierownictwem Walerego Sławka. Został on przedstawiony Józefowi Piłsudskiemu, który stwierdził, „że dla Ustawy Konstytucyjnej uchwalanie jej dowcipem lub trickiem nie jest zdrowe i wobec tego należy ten trick pokryć i zneutralizować poprzez szczegółową debatę i zmiany w senacie"[6]. Co do meritum „Komendant przyznał, że tez konstytucyjnych nie czytał"[7], jednak wygłosił szereg opinii, które stały się następnie przedmiotem rozmaitych interpretacji i sporów członków elity rządzącej. Senat pracował nad ostateczną wersją nowej konstytucji oraz ordynacji wyborczej prawie rok. Zespołem przygotowującym ostateczny kształt projektu kierował senator Wojciech Rostworowski, współdziałający ściśle z wicemarszałkiem sejmu Stanisławem Carem. W pracach senackiej komisji konstytucyjnej i na forum plenarnym dochodziło do sporów zarówno między sanatorami a opozycją, jak i między przedstawicielami obozu rządzącego. Szczególne emocje wzbudzała kwestia ordynacji wyborczej, w której sprawach jeszcze pod koniec 1934 roku różne wysoko postawione osoby antyszambrowały u Komendanta.[8] Można więc śmiało powiedzieć, że Senat stał się miejscem, w którym skoncentrowały się prace nad ostatecznym kształtem konstytucji kwietniowej, choć nie ulega wątpliwości, że senatorowie nie wypracowywali samodzielnie rozwiązań ustrojowych, a jedynie realizowali ustalenia zapadające gdzieś między Belwederem, siedzibą premiera, gabinetami marszałków sejmu i Senatu oraz przewodniczącego BBWR. Wypracowaną w wyniku długotrwałych wysiłków propozycję Senat przegłosował w stosunku 74 – za, 24 – przeciw i 1 – wstrzymujący się, a następnie przekazał sejmowej komisji konstytucyjnej 16

[6] K. Świtalski, *Diariusz 1919–1935*, Warszawa 1992, s. 653.
[7] Tamże, 653.
[8] Tamże, s. 664.

stycznia 1935 roku. Sejm zaakceptował nową wersję dokumentu, który wszedł w życie po podpisaniu go przez prezydenta 23 kwietnia 1935 roku.

Wejście w życie postanowień konstytucji kwietniowej oznaczało daleko idącą przebudowę ustrojową Polski. Zasadę suwerenności narodu zastąpiła doktryna „jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej" przypisanej Prezydentowi Rzeczypospolitej. W konsekwencji kompetencje dwuizbowego parlamentu zostały znacznie ograniczone na rzecz głowy państwa, a w razie konfliktu między prezydentem a parlamentem ostatnie słowo należało do prezydenta. Mógł on w dowolnym momencie rozwiązać obie izby. Wpływ prezydenta na parlament zwiększał dodatkowo fakt, że mianował on wedle swego uznania 1/3 składu Senatu, liczącego obecnie 96 miejsc, a więc mianował 32 senatorów.

Konstytucja kwietniowa znacznie zwiększała znaczenie Senatu w stosunku do izby poselskiej. Obecnie to marszałek Senatu (a nie, jak poprzednio, marszałek sejmu) miał pełnić funkcję głowy państwa w razie śmierci lub niemożności wypełniania obowiązków przez prezydenta. Senat uzyskał pewną rolę w procedurach parlamentarnej kontroli nad rządem. Na przykład głosowanie nad wnioskiem o postawienie członków rządu przed Trybunałem Stanu prowadzone było wspólnie przez obie izby parlamentu.

Zmiany w trybie wyłaniania składu Senatu nie ograniczyły się do wprowadzenia instytucji nominatów. Nowa ordynacja wyborcza z lipca 1935 roku przyznawała czynne prawo wyborcze do Senatu osobom powyżej 30. roku życia, które mogły wykazać się zasługami osobistymi udokumentowanymi odznaczeniami państwowymi, miały wykształcenie minimum średnie lub stopień oficerski, cieszyły się zaufaniem obywateli wyrażającym się w pełnieniu funkcji w instytucjach samorządowych, społecznych i w związkach zawodowych (w 1935 roku było to łącznie 267 tysięcy osób, w 1938 roku – około 300 tysięcy osób). Osoby posiadające czynne prawo wyborcze wyłaniały spośród siebie określoną liczbę elektorów (w 1935 roku – 2577), którzy dokonywali wyboru senatorów. Opisane procedury wyborcze pozwalały czynnikom organizującym i przeprowadzającym wybory na bardzo precyzyjne określanie nie tylko charakteru politycznego, ale i składu osobowego izby wyższej parlamentu polskiego, zwłaszcza w warunkach bojkotu wyborów przez znaczną część ugrupowań politycznych.

W składzie Senatu IV kadencji znaleźli się między innymi Józef Beck oraz byli premierzy: Janusz Jędrzejewicz, Leon Kozłowski i Aleksander Prystor (został marszałkiem). Wśród nominatów prezydenta byli między innymi: Kazimierz Świtalski, Adolf Bniński, Zdzisław Lubomirski, Maksymilian Malinowski, profesorowie Bolesław Miklaszewski, Wojciech Świętosławski i Artur Śliwiński oraz pisarz Wacław Sieroszewski. Ponadto prezydent ujął się za środowiska-

mi mniejszościowymi, zapraszając do objęcia fotela dwóch Niemców Erwina Hasbacha i Rudolfa Weisnera, dwóch Żydów Jakuba Trokenheima i Mojżesza Schorra oraz mianując Reginę Danysz-Fleszarową i Stefanię Kudelską (a w 1937 roku jeszcze Wandę Norwid-Neugebauer).

W następstwie przedterminowego rozwiązania parlamentu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, w listopadzie 1938 roku odbyły się kolejne wybory do Senatu. Tym razem na listach uprawnionych do głosowania znalazło się około 300 tysięcy osób. Wybory miały charakter wewnętrznej rozgrywki w obrębie obozu władzy i, generalnie, okazały się sukcesem grupy ozonowej. Udało się wyeliminować liczną grupę działaczy tak zwanej lewicy sanacyjnej, którzy w poprzedniej kadencji utrudniali życie rządowi i władzom OZN. Klub senatorów OZN liczył 66 osób. Senat tradycyjnie utrzymał charakter ekskluzywnego salonu dla szczególnie zasłużonych, arystokracji oraz przedstawicieli świata nauki i kultury. Tym razem jego ozdobą byli ks. Wacław Bliziński oraz Jan Dębski – powszechnie znany polityk związany z ruchem ludowym, a jednocześnie z Piłsudskim. Poza tym znaleźli się w nim uczestnicy elity obozu rządzącego oraz duża grupa działaczy niepodległościowych, którzy nie posiadali większych ambicji politycznych, ale mieli stanowić gwarancję uczciwości wszystkiego, co dzieje się w Senacie, oraz dowodzić, że Ojczyzna odwołuje się do swych najlepszych synów i córek! Marszałkiem izby został jeden z najbardziej wpływowych polityków tamtego okresu – Bogusław Miedziński. Wybuch drugiej wojny światowej sprawił, że Senat V kadencji zaprzestał swojej działalności na jednej sesji zwyczajnej, zakończonej 16 czerwca 1939 roku – właściwie nie zdążył ukazać swej istotnej wartości i charakteru.

Senat II Rzeczypospolitej nie miał i nie ma dobrej prasy. Zadecydowały o tym trzy podstawowe czynniki. Jako pierwszy wymienić należy zdecydowaną, doktrynalną niechęć lewicy do drugiej izby parlamentu. Argumenty na rzecz tezy, że Senat wyposażony w realne kompetencje to bastion reakcji i wstecznictwa, a Senat o niewielkich kompetencjach to wyrzucanie publicznych pieniędzy, znajdowały posłuch w niemałej części opinii publicznej, nie tylko w pierwszych latach niepodległości. Likwidacja Senatu była jednym z ważnych wątków w dyskusjach nad przebudową ustroju Polski w końcu lat 20. i w latach 30. Drugi – to fakt, że Senat stał się ważnym symbolem zmian ustrojowych wprowadzonych poprzez konstytucję 1935 roku. Zdecydowanie odbiegająca od standardów liberalno-demokratycznych ordynacja wyborcza, a do tego instytucja nominatów prezydenckich, czyniły izbę wyższą parlamentu polskiego wdzięcznym obiektem krytyki. Wreszcie trzeci czynnik – krytyka Senatu stała się bezpośrednio po drugiej wojnie światowej jednym z ważnych elementów propagandy politycznej obozu komunistycznego. Przy czym nie bez znaczenia

dla powodzenia tej kampanii był fakt, że autorem pierwszej, spektakularnej krytyki instytucji Senatu był Konstanty Grzybowski, który opublikował w 1946 roku w Łodzi broszurę pod znamiennym tytułem *Senat albo niedemokratyczny albo niepotrzebny!*

Z dalszej perspektywy czasowej i wolni od bieżącej presji politycznej możemy stwierdzić, że choć Senat w II Rzeczypospolitej nie odgrywał decydującej roli politycznej, nie sposób odmówić mu znaczenia jako instytucji współtworzącej prawo oraz odrębny polski model życia publicznego. W ramach roli, jaką określały dla niego ramy konstytucyjne i realny układ sił politycznych, wypełniał swoje zadania co najmniej dobrze, przyczyniając się do podnoszenia prestiżu państwa, kultury procesu legislacyjnego i dyskusji publicznej.

Bibliografia

Ajnenkiel A., *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975.

Bełcikowska A. (oprac.), *Przewodnik praktyczny po Sejmie i Senacie Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1925.

Czajowski J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927: pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999.

Fałowski J., *Parlamentarzyści mniejszości niemieckiej w Drugiej Rzeczypospolitej*, Częstochowa 2000.

Hapanowicz P., *Senatorowie województwa krakowskiego w II Rzeczypospolitej (1922–1939)*, Kraków 2007.

Kaczmarek Z., *Marszałkowie Senatu II Rzeczypospolitej,* Warszawa 1992.

Kunert A. (oprac.), *Ostatnie dni parlamentu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2009.

Lipińska M, Stawicki R. (oprac.), *Senat II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu II RP, 27 listopada 2002 r.*, Warszawa 2003.

Mycielska D., Zawadzki J., *Senatorowie zamordowani, zaginieni, zmarli w latach II wojny światowej*, Warszawa 2009.

Nowak K., *Elity polityczne w Cieszynie w okresie międzywojennym (1918–1939),* [w]: *Samorządowość i elity władzy w Cieszynie na przestrzeni dziejów*, Cieszyn 2002.

Podoski B., *Prace nad konstytucją kwietniową,* „Niepodległość" 1979, t. 12.

Tusiński P., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939: prawo, zwyczaje, praktyka*, Radom 2008.

Wasik Z., *Wpływ ugrupowań politycznych na funkcjonowanie parlamentu II RP 1921–1935*, Toruń 1993.

Prof. dr hab. Ryszard Chruściak

Senat w systemie politycznym III Rzeczypospolitej. Projekty i propozycje zmian

Wprowadzenie

I. Senat w systemie politycznym III Rzeczypospolitej to zagadnienie wymagające przeprowadzenia analizy, w której zdecydowanie pierwszoplanową rolę odgrywają regulacje konstytucyjne. Chodzi bowiem o parlament. Nie ma przy tym znaczenia, iż w wypadku Senatu w grę wchodzi nie cały parlament, lecz jedna z jego izb. Niezależnie bowiem od tego, czy chodzi o parlament jednoizbowy, czy też o parlament o strukturze złożonej (wieloizbowej), decydujące a niekiedy nawet wyłączne znacznie mają regulacje konstytucyjne. Ustawa zasadnicza jest bowiem materią, w której muszą być usytuowane normy określające co najmniej pozycję ustrojową, kompetencje, zasady prawa wyborczego, status parlamentarzysty oraz podstawy organizacji i działania. Normy te mają także zasadnicze znaczenie dla usytuowania Senatu w systemie politycznym, choć istotne uwarunkowania polityczne mogą niekiedy prowadzić do modyfikacji konstytucyjnej pozycji parlamentu.

W odniesieniu do Senatu wymagane konieczne regulacje znalazły się w obowiązującej Konstytucji RP z 1997 roku. Kluczowe znaczenie mają niewątpliwie przepisy rozdziału IV dotyczące z zasady Sejmu i Senatu. Jednakże istotne regulacje znajdują się także w innych rozdziałach ustawy zasadniczej. Chodzi zwłaszcza o rozdział XII normujący tryb zmiany Konstytucji RP. Ważne kompetencje parlamentu ujęte zostały również w rozdziale X dotyczącym finansów publicznych. Konstytucyjne regulacje dotyczące Senatu były przedmiotem wielu komentarzy[1], szerokich analiz i studiów[2], zwłaszcza w sferze prawa konstytu-

[1] Por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, zwłaszcza tom I, Warszawa 1999, i tom II, Warszawa 2001.

[2] Por. M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.

cyjnego, ale także nauk politycznych[3]. Jak się wydaje, w ostatnich latach nie wystąpiły czynniki i zjawiska podważające czy istotnie kwestionujące poczynione ustalenia.

Przyjąć zatem można, iż zakres obowiązujących regulacji konstytucyjnych dotyczących Senatu może być uznany za względnie wyczerpujący. Inaczej rzecz ujmując, trudno byłoby wskazać, aby w regulacjach tych występowały braki czy luki w istotny sposób utrudniające wypełnianie Senatowi jego kompetencji i współpracę z innymi konstytucyjnymi organami państwa. Nawet jeżeli niekiedy obowiązujące regulacje są „oszczędne", to nie wywołują skutków niedających się wypełnić regulacjami podkonstytucyjnymi. Nie prowadzą zatem do znaczących problemów ustrojowych.

Należy więc założyć, iż trudno jest znaleźć uzasadnienie dla podejmowania rozważań dotyczących usytuowania Senatu w systemie konstytucyjnym i politycznym, biorąc za punkt wyjścia zastany, aktualny stan prawny i oparte na tym stanie analizy politologiczne.

Podkreślić jednak trzeba, iż chodzi o względnie wyczerpującą regulację na tle przyjętej w Konstytucji RP z 1997 roku koncepcji ustrojowej dwuizbowości i modelu Senatu jako drugiej izby. Konstatacja ta nie ma oczywiście zastosowania w przypadku podejmowania kwestii korekt, reform czy wręcz proponowania zasadniczo odmiennych koncepcji bikameralizmu i roli drugiej izby. Wówczas obowiązujące postanowienia konstytucyjne musiałyby podlegać mniej lub bardziej znaczącym nowelizacjom w zależności od przyjętej koncepcji zmian.

Jak się więc wydaje, za znacznie bardziej uzasadnione i interesujące należy uznać właśnie rozważania poświęcone projektom i propozycjom odnoszącym się do zmian, modyfikacji i reform dotyczących Senatu oraz modelu dwuizbowości. W tej sferze w grę wchodzą przede wszystkim zmiany w Konstytucji RP, ale nie bez znaczenia są również postulaty zmian niewymagające nowelizowania ustawy zasadniczej.

II. Należy jednak dodać, iż postulowane podejmowanie kwestii reform dotyczących Senatu jest w sposób widoczny obecne zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak w stanowiskach politologów, zwłaszcza od początku XXI wieku. Wydaje się, że wynikało to z nagromadzenia doświadczeń z pierwszych lat obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku.

Przyjąć można, iż jednym z pierwszych, który wypowiedział się na temat potrzeby rozważenia zmian w usytuowaniu i kompetencjach Senatu, był W. Sokolewicz[4]. Z jego postulatami polemizowali M. Granat i M. Dobrowolski[5].

[3] Por. J. Okrzesik, *Polski Senat. Studium politologiczne*, Warszawa 2008.

[4] Por. W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo" 2001, z. 11.

[5] Por. M. Granat, M. Dobrowolski, *Jak reforma Senatu?*, „Państwo i Prawo" 2002, z. 5.

Następnie na temat reform Senatu wypowiedzieli się zwłaszcza S. Gebethner[6], J. Szymanek[7], M. Dobrowolski[8], K. Skotnicki[9] i A. Szmyt[10]. Ostatnio postulaty dotyczące reform Senatu przypomniał B. Opaliński[11]. W wypowiedziach tych postulowano zarówno szersze zmiany na poziomie funkcji, jak i rozwiązania bardziej szczegółowe.

Jeżeli chodzi o funkcje, to wskazywano zwłaszcza na wprowadzenie (wzmocnienie) funkcji kontrolnej, a także za rozszerzenie funkcji kreacyjnej.

W odniesieniu do funkcji ustawodawczej postulowano:

- odejście od traktowaniu Senatu tylko jako organu wnoszącego poprawki na rzecz traktowania Senatu jako organu wypracowującego odmienne koncepcje kształtu prawnego rzeczywistości społecznej, zwłaszcza przez odejście od reguły, zgodnie z którą Sejm uchwala ustawy;
- zniesienie ograniczeń co do zakresu poprawek Senatu;
- podniesienie do wysokości 3/5 większości koniecznej do odrzucenia przez Sejm poprawek Senatu;
- wprowadzenie terminu na rozpatrzenie przez Sejm poprawek Senatu;
- wprowadzenie udziału Senatu w ponownym uchwalaniu ustaw na wniosek Prezydenta RP, który zgłosił wobec nich weto;
- rozszerzenie zakresu współdecydowania o stanowieniu aktów prawodawczych Unii Europejskiej;
- powołanie wspólnej sejmowo-senackiej komisji mediacyjnej (porozumiewawczej, koncyliacyjnej).

Odnośnie do składu drugiej izby, to przedkładane propozycje przewidywały:

- włączenie w skład Senatu wirylistów albo osób powołanych przez Prezydenta RP;

---

[6] Por. S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej Izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.

[7] Por. J. Szymanek, *W sprawie reformy Senatu*, „Dziś. Przegląd Społeczny" 2005, nr 2.

[8] Por. M. Dobrowolski, *W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 2; a także: M. Dobrowolski, *Senat – instytucja o niewykorzystanym potencjale*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zracjonalizowanego*, (red.) M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011.

[9] Por. K. Skotnicki, *Kilka uwag w sprawie kierunków reform Senatu*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne, księga dedykowana prof. P. Sarneckiemu*, (red.) P. Tuleja i inni, Warszawa 2010; oraz K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, (red.) M. Zubik, Warszawa 2010.

[10] Por. A. Szmyt, *Sejm i Senat w projektach zmian konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 5.

[11] Por. B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2012, nr 1.

– włączenie w skład Senatu osób pełniących najwyższe godności państwowe, a zwłaszcza byłych Prezydentów RP, a także byłych: premierów, prezesów Trybunału Konstytucyjnego, prezesów Najwyższej Izby Kontroli;
– zniesienie zakazu łączenia mandatu senatora z piastowaniem stanowiska w organach wykonawczych samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do kadencji postulowano:
– zróżnicowanie (uniezależnienie) kadencji Sejmu i Senatu wraz z wydłużeniem kadencji Senatu;
– wybieranie Senatu na cztery lata, bez konieczności rozwiązywania, w połowie kadencji Sejmu i łącznie z wyborami do sejmików województw i rad powiatów;
– wprowadzenie mechanizmu częściowego odnawiania składu Senatu.

Najliczniejsza grupa propozycji odnosiła się do systemu wyborczego. Proponowano zwłaszcza:
– wprowadzenie okręgów jednomandatowych;
– wprowadzenie wyborów pośrednich przez okręgowe kolegia elektorskie tworzone przez osoby piastujące funkcje publiczne pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich;
– wprowadzenie okręgów trzymandatowych przy sześcioletniej kadencji i wybieraniu jednego senatora co dwa lata;
– wybieranie Senatu w systemie mieszanym, czyli połowa mandatów obsadzanych w okręgach jednomandatowych na zasadzie większości względnej, a druga połowa z list wojewódzkich na zasadzie kompensacji, to jest wyrównywania skutków deformacji reprezentacji proporcjonalnej powstałych w rezultacie stosowania zasady większości;
– przyjęcie skrajnie proporcjonalnego systemu wyborczego bez progów wyborczych;
– wybór senatorów z list zamkniętych, czyli głosowanie tylko na numer list obejmujących stu kandydatów i przy dokonywaniu podziału mandatów proporcjonalnie według najbardziej sprawiedliwiej formuły arytmetycznej, czyli metody Hare-Niemeyera;
– doprowadzenie do większej dyferencjacji politycznej Senatu w stosunku do Sejmu.

Postulaty sformułowane przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego i politologów można określić jako szerokie, znacząco zróżnicowane, a także częściowo wykluczające się, co dotyczy zwłaszcza systemu wyborczego.

III. Obok stanowisk sformułowanych przez przedstawicieli nauki kwestia zmian w obowiązującym ustrojowym usytuowaniu Senatu znalazła odzwierciedlenie w przygotowanych po 1997 roku formalnych projektach zmian w Kon-

stytucji RP oraz skonkretyzowanych propozycjach zmian (projektach wstępnych, roboczych), które nie zostały jednak wniesione do Sejmu jako przedmiot inicjatywy ustawodawczej. Łącznie, w całym dotychczasowym piętnastoletnim okresie obowiązywania Konstytucji RP, można mówić o przygotowaniu kilkunastu projektów i propozycji[12]. Należy dodać, że wśród nich znalazły się również postulaty zniesienia Senatu. Rozwiązanie takie nie zostało ujęte w żadnym wniesionym formalnie projekcie. Zostało natomiast zaproponowane w kilku propozycjach zmian.

Postulat powrotu do jednoizbowości znalazł się w propozycji (projekcie) konstytucji przygotowanej w końcu 2004 roku przez Samoobronę. W krótkim wprowadzeniu i zarazem uzasadnieniu proponowanych zmian nie wskazano jednak żadnych argumentów przemawiających za zniesieniem Senatu.

Model jednoizbowego Sejmu znalazł się we wniesionym przez posłów Platformy Obywatelskiej w styczniu 2005 roku projekcie uchwały o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w ustroju politycznym. W uzasadnieniu między innymi krytycznie wskazano, iż Senat z reguły wykonuje zadania narzucone przez partię rządzącą i nie spełnia roli niezależnej instytucji, która powstrzymywałaby władzę od tworzenia nadmiaru przepisów. Zaproponowano również, aby zniesieniu Senatu towarzyszyło przekazanie większości jego kompetencji Prezydentowi RP.

Jesienią 2005 roku propozycje zmian w Konstytucji RP przygotował zespół ekspercki pracujący pod kierunkiem Jana Rokity. Choć zaproponowano niemal 80 zmian, to za kluczową można uznać właśnie propozycję zniesienia Senatu.

Jesienią 2009 roku trzy propozycje nowej konstytucji zostały przygotowane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego. W ocenie projektodawców rozwiązania projektów odpowiadały trzem modelom systemu rządów. Były to: zracjonalizowany system parlamentarno-gabinetowy, system parlamentarno-gabinetowy (tradycyjny) oraz system prezydencki. W tradycyjnym systemie parlamentarno-gabinetowym oraz systemie prezydenckim organem ustawodawczym był jednoizbowy Sejm.

Ponadto należy dodać, że odnośnie do postulatów konstytucyjnych zawartych w programach partii politycznych, które uzyskały mandaty w ostatnich wyborach do Sejmu w 2011 roku, to za zniesieniem Senatu zdecydowanie opowiedział się Ruch Palikota.

---

[12] Projekty i propozycje z okresu pierwszych dziesięciu lat obowiązywania Konstytucji RP – por. R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009. Projekty i propozycje z okresu minionej kadencji – por. R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2012 (w druku).

Ponadto jednak w programie PO znalazło się poparcie dla wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu, ale także postulat, zgodnie z którym „Platforma pozostaje zwolennikiem jednomandatowych okręgów wyborczych także do Sejmu i w przyszłości jednoizbowego parlamentu".

IV. Jeżeli chodzi o formalne inicjatywy ustawodawcze, to w dotychczasowym okresie obowiązywania konstytucji z 1997 roku inicjatyw takich wniesiono 16. Można przyjąć, że odniesienia do Senatu występowały w 3 projektach. Znalazło to wyraz w tym, że jeden projekt przewidywał zmiany w obowiązujących regulacjach konstytucyjnych odnoszących się do Senatu, a dwa projekty zakładały wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących tego organu.

Należy jednak dodać, że kilka dalszych projektów nie dotyczyło wprost Senatu, lecz odnosiło się do senatorów czy też statusu parlamentarzysty. Chodziło w szczególności o projekty przewidujące ograniczenie immunitetu parlamentarnego (art. 105) oraz ograniczenie biernego prawa wyborczego przez wprowadzenie cenzusu niekaralności, co ostatecznie nastąpiło w postaci nowelizacji art. 99 Konstytucji RP dokonanej 7 maja 2009 roku.

Biorąc pod uwagę wniesione projekty nowelizacji obowiązującej ustawy zasadniczej, przyjąć należy, iż zmiany dotyczące Senatu nie należą do kwestii bardziej widocznych w debacie publicznej na temat zmian w Konstytucji RP. O odmiennej sytuacji można natomiast mówić w odniesieniu do propozycji zmian. Są one liczniejsze i szersze, jeżeli chodzi o zakres proponowanych zmian.

Projekty zmian w Konstytucji RP

Projekt grupy posłów Platformy Obywatelskiej

Na początku 2010 roku projekt zmian w Konstytucji RP wnieśli posłowie PO[13]. Szczególny charakter tego projektu polegał jednak nie tylko na szerokim zakresie materii[14]. Jeszcze ważniejsze było to, że zawierał zmiany dotyczące większości centralnych organów państwowych, a w szczególności: Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i rządu. Ponadto przewidywał dekonstytucjonalizację Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Bezpieczeństwa Narodowego, a także konstytucjonalizację prokuratury.

[13] Por. Druk nr 2989 (19 lutego 2010 r.).

[14] Był to projekt przewidujący zdecydowanie najszerszy zakres zmian spośród wszystkich formalnie wniesionych projektów zmian w Konstytucji RP. Proponowane zmiany objęły 14 artykułów oraz uchylenie 5 artykułów i dodanie 6 artykułów.

Przyjąć można, iż zmiany dotyczące Senatu nie były aż tak znaczące jak w odniesieniu do niektóry innych centralnych organów państwowych.

Zgodnie z projektem, obowiązujący art. 97 stanowiący, iż Senat składa się ze 100 senatorów (ust. 1) i wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (ust. 2), zostałby zastąpiony regulacją, zgodnie z którą Senat składa się z senatorów wybieranych w wyborach powszechnych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (ust. 1), a w województwie liczącym do miliona mieszkańców wybierany jest jeden senator. Każdy kolejny rozpoczęty milion mieszkańców zwiększa liczbę mandatów przypadających województwu o jeden (ust. 2).

W uzasadnieniu do projektu wskazano, iż nowa treść art. 97 polega nie tyle na ograniczeniu liczebności Senatu[15], ile na przyjęciu nowej formuły określania jego składu. Zmiany w zakresie określenia liczebności Senatu mają na celu związanie liczby mandatów przypadających do obsadzenia w województwie z liczbą mieszkańców województwa. Przyjęta została zasada, iż na każdy rozpoczęty milion mieszkańców przypada jeden mandat senatorski. Odstąpiono przy tym od sztywnego określenia liczebności Senatu, co w konsekwencji umożliwi zmianę jego wielkości wraz z zachodzącymi w województwach zmianami populacyjnymi.

Wskazano również, iż liczba mandatów przypadających poszczególnym województwom wahać się będzie od 2 do 6, a Senat będzie liczyć łącznie 49 senatorów[16].

Druga zmiana dotycząca Senatu to dodanie nowego art. 97a w brzmieniu: „W skład Senatu wchodzą dożywotnio byli Prezydenci RP wybrani w wyborach powszechnych. Byli Prezydenci Rzeczypospolitej mogą zrzec się prawa zasiadania w Senacie (ust. 1). Byłym Prezydentom Rzeczypospolitej przysługują prawa senatorów. Ich liczby nie uwzględnia się przy ustalaniu liczby senatorów wymaganej do ważności głosowania" (ust. 2).

W uzasadnieniu stwierdzono, iż dzięki takiemu rozwiązaniu „byli Prezydenci, których mandat potwierdzony został głosami obywateli w wyborach powszech-

[15] Należy dodać, że jeżeli chodzi o liczebność Senatu, to zapewne nie bez znaczenia było wystąpienie premiera D. Tuska w dniu 21 listopada 2009 r., w którym wypowiedział się na temat zmian ustrojowych, a zwłaszcza zmian w konstytucji. Jeżeli chodzi o Senat, to stwierdził, iż: „Proponujemy zatem przemyślenie, czy nie moglibyśmy przyszłego Senatu wybierać w logice okręgów jednomandatowych, mniej licznego i bardziej zależnego, dzięki bezpośredniemu wyborowi, od wyborcy (…)".

[16] Zgodnie z projektem na województwa: lubuskie, opolskie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie przypadałyby po 2 mandaty. Po 3 mandaty miałyby województwa: kujawsko-pomorskie, podkarpackie, lubelskie, pomorskie, łódzkie i dolnośląskie. Województwa: małopolskie i wielkopolskie miałyby po 4 mandaty. W województwie śląskim byłoby 5 senatorów, a w mazowieckim 6 senatorów.

nych, znajdą swoje trwałe miejsce na scenie publicznej. Ich doświadczenie i zdobyty prestiż będą mogły być nadal wykorzystywane dla dobra Polski".

Opiniując projekt poselski, M. Zubik[17], jeżeli chodzi o propozycje zmian dotyczących Senatu, wskazał najpierw na kwestię bardziej ogólną. Uznał, iż co do konstytucyjnej regulacji dotyczącej Senatu, to obecnie istotniejsze zdaje się być jasne sprecyzowanie, jakie miejsce w systemie organów państwa ma zajmować izba druga parlamentu. Niestety tego, skądinąd trudnego problemu, projekt w ogóle nie dotyka.

W odniesieniu do kwestii szczegółowych zawartych w projekcie M. Zubik zwrócił uwagę, iż Senat ma się składać zarówno z senatorów wybieranych w wyborach powszechnych, jak i z byłych Prezydentów RP wybranych w wyborach powszechnych. Przy proponowanej nowej metodzie wyboru senatorów projekt prowadzi do znacznego zmniejszenia składu osobowego drugiej izby parlamentu. W kontekście tego rozwiązania stwierdził, iż nie jest pewny, czy przy braku zredefiniowania funkcji Senatu jest to rozwiązanie optymalne, choć dodał także, iż jednak mieści się ono w zakresie swobody ustrojodawcy.

Wskazał również, iż nie jest przekonany co do konstytucjonalizacji sposobu ustalania liczby senatorów wybieranych w województwach, w powiązaniu z liczbą mieszkańców tych jednostek podziału administracyjnego kraju. Po pierwsze, ustalenie podziału administracyjnego kraju jest i powinno być, co do zasady, pozostawione względnej swobodzie regulacyjnej ustawodawcy. Po ewentualnej nowelizacji Konstytucji RP pojawi się pytanie o granice tej swobody, związanej choćby ze zmniejszaniem lub zwiększaniem liczby województw. Każdy ruch w tym zakresie będzie musiał być widziany w przyszłości również z punktu widzenia składu Senatu. Po drugie, rodzi się problem, czy ustrojodawca powinien usztywniać konstrukcję wyborów do Senatu. Być może natomiast zaletą proponowanego rozwiązania jest między innymi to, że wraz ze zmniejszaniem się populacji będzie zmniejszała się liczba senatorów wybieranych w wyborach powszechnych.

M. Zubik uznał natomiast, iż ciekawym rozwiązaniem jest włączenie do składu Senatu byłych Prezydentów RP. Rodzić się mogą jednak na tym tle pytania, które wymagałyby przemyślenia i zapewne odpowiedniej regulacji, niewykluczone że na poziomie konstytucyjnym. Czy rezygnacja z wejścia do składu Senatu, o której mowa w art. 97a ust. 1 zdanie 2, miałaby mieć charakter ostateczny albo dotyczyć tylko konkretnej kadencji izby; czy do byłego Prezydenta RP odnosiłyby się zaka-

[17] Por. M. Zubik, Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji (druk nr 2989/VI kadencja), [BAS, 18 czerwca 2010 r. mps powiel.]. Por. również: M. Zubik, Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska (druk nr 2989, Sejm VI kadencji), „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 3.

zy dotyczące biernego prawa wyborczego do Senatu, wynikające choćby z treści art. 99 ust. 3 konstytucji; czy przyznanie byłym Prezydentom RP „praw senatorów" (art. 97a ust. 2) oznaczać będzie rezygnację ze szczególnego statusu byłych Prezydentów RP, choćby w kontekście regulacji obecnej ustawy z 30 maja 1996 roku o uposażeniu byłych Prezydentów RP; czy byli Prezydenci RP będą również uważani za członków Zgromadzenia Narodowego itp.

M. Kruk zmiany dotyczące składu Senatu uznaje za niemające większego znaczenia przede wszystkim z tego powodu, iż w związku ze zmianami nie została wyrażona żadna istotniejsza, racjonalna idea ustrojowa. Zwraca też uwagę na okoliczności, jakie powinny być brane pod uwagę przy tak znaczącym zmniejszeniu liczebności Senatu[18]. Podobne jest stanowisko A. Szmyta, który zaproponowane zmiany ocenia jako przyczynek, a nie odniesienie do zasadniczej kwestii, jaką jest charakter i rola ustrojowa Senatu. Wskazuje również na wątpliwości wynikające z propozycji wprowadzenia niejednolitego charakteru składu Senatu[19].

Na brak uzasadnienia proponowanej liczby senatorów zwraca uwagę P. Winczorek. Ponadto jako interesującą i zasługującą na poważne rozważenie ocenia propozycję rozszerzenia składu Senatu o byłych Prezydentów RP[20].

Na tle zawartych w projekcie zmian dotyczących składu Senatu warto zwrócić uwagę na stanowisko L. Garlickiego, uznającego, iż na gruncie art. 4 ust. 2 i art. 104 ust. 1 konstytucji niedopuszczalne byłyby wszelkie rozwiązania odchodzące od zasady przedstawicielstwa znajdujące wyraz na przykład w nadaniu Senatowi charakteru reprezentacji organów samorządu terytorialnego, czy też opierające sposób wyłaniania Senatu „na innych zasadach niż wybory powszechne". Stwierdza również, iż „Przedstawicielski charakter Senatu oznacza, że w jego skład mogą wchodzić wyłącznie senatorowie pochodzący z wyborów oraz ustanawia zasadę równości członków Senatu (zasada jednolitości składu)", czyli zasadę jednakowej sytuacji prawnej jego członków. Ponadto zdaniem L. Garlickiego w świetle zasady kadencyjności niedopuszczalne byłoby nie tylko ustanowienia senatorów dożywotnich czy senatorów „z urzędu". Niedopuszczalne byłby również wprowadzenie okresowego odnawiania składu Senatu[21].

---

[18] Por. M. Kruk, *Zmiana Konstytucji RP w zakresie systemu rządów: racjonalizacja czy złudzenie?*, [w:] *Prawo pracy w świetle procesów integracji europejskiej*, (red.) J. Wratny, M. Rycak, Warszawa 2011, zwłaszcza s. 572 i nast.

[19] Por. A. Szmyt, Sejm i Senat w projektach zmian konstytucji z 1997 r. …, ss. 41–42.

[20] Por. P. Winczorek, *Dalszy ciąg dyskusji konstytucyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", 2011, z. 2, ss. 45–46.

[21] Por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, tom I, Warszawa 1999, komentarz L. Garlickiego do art. 97, s. 3–4.

Projekty dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Nowe rozwiązania odnoszące się do Senatu znalazły się w dwóch projektach dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej i przewidujących w szczególności dodanie nowego rozdziału Xa regulującego właśnie tę kwestię.

I. W projekcie wniesionym w listopadzie 2010 roku przez Prezydenta RP B. Komorowskiego[22] przewidywano uchylenie art. 90, a więc i zawartej tam kompetencji Senatu polegającej na uchwalaniu większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Równocześnie jednak w proponowanym art. 227c zwarta została analogiczna procedura, jednakże z tą różnicą, że Senat uchwalał ustawę upoważniającą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Ponadto projekt przewidywał zastosowanie procedury z art. 227c w innych sytuacjach.

Projekt zawierał również rozwiązanie (art. 227h), zgodnie z którym Sejm i Senat wykonują kompetencje powierzone parlamentom narodowym w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w zakresach i formach określonych w tych traktatach.

II. Wniesiony na początku 2011 roku projekt posłów Prawa i Sprawiedliwości[23] także przewidywał uchylenie art. 90 i także zawierał analogiczną procedurę (art. 227b), ale z utrzymaniem w odniesieniu do Senatu większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Projekt zawierał również odesłanie (art. 227d) do uchwalenia ustawy określającej zasady współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem w organizacji międzynarodowej, której Polska przekazała kompetencje w niektórych sprawach.

Ponadto, zgodnie z projektem, ustawa taka może określić rodzaje spraw, w których decyzję co do stanowiska Polski dotyczącego projektu aktu organizacji międzynarodowej podejmuje, na wniosek Rady Ministrów, Prezydent RP, za zgodą wyrażoną w ustawie. Ustawa taka mogłaby określać rodzaje spraw, w których taką decyzję podejmuje Rada Ministrów za zgodą Sejmu lub za zgodą Sejmu i Senatu. Należy przyjąć, iż w tym drugim wypadku brak zgody Senatu oznaczałby zamknięcie postępowania w danej sprawie.

[22] Por. Druk nr 3598 (12 listopada 2010 r.).

[23] Por. Druk nr 3687 (26 listopada 2010 r.).

Projekt posłów PiS (art. 227f) zawierał regulację, zgodnie z którą ilekroć ustrój organizacji międzynarodowej, której Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, przewiduje możliwość wyrażenia przez parlament narodowy opinii lub sprzeciwu, uchwałę w tej sprawie może podjąć zarówno Sejm, jak i Senat. Jeżeli natomiast przewidywana jest możliwość zaskarżenia przez parlament narodowy aktu prawnego tej organizacji, skargę podaje się w imieniu Sejmu lub Senatu, odpowiednio na żądanie, co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów lub na podstawie uchwały Senatu.

Tak więc zarówno w wypadku możliwości wyrażenia opinii lub sprzeciwu, jak i w wypadku możliwości złożenia skargi, projekt posłów PiS przyznawał Senatowi nowe kompetencje[24].

III. Należy dodać, że projekt posłów PiS dotyczący członkostwa w Unii Europejskiej był drugim projektem dotyczącym tej kwestii. Wcześniej bowiem wniesiony został projekt zmian w ustawie zasadniczej zmierzający do poddania kognicji Trybunału Konstytucyjnego przepisów prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, którym Polska przekazała niektóre kompetencje organów państwowych. W praktyce w grę wchodziłyby przede wszystkim akty prawa pochodnego (wtórnego) Unii Europejskiej[25]. Projekt ten nie przewidywał zmian dotyczących Senatu. Jednakże w trakcie rozpatrywania materii objętej tym projektem wprowadzone zostały zmiany dotyczące Senatu.

IV. Projekty zmian w konstytucji dotyczące członkostwa w Unii Europejskiej po ich pierwszym czytaniu w Sejmie stały się przedmiotem prac komisyjnych. Jeżeli chodzi o projekty przewidujące wprowadzenie rozdziału dotyczącego członkostwa w UE (druki nr 3598 i 3687), to prace te zostały doprowadzone do etapu przygotowania sprawozdania[26], przeprowadzenia drugiego czytania[27] oraz zgłoszenia i rozpatrzenia poprawek zaproponowanych w drugim czytaniu[28]. Nie doszło natomiast do trzeciego czytania i, co za tym idzie, uchwalenia nowelizacji ustawy zasadniczej.

---

[24] Zdaniem A. Kustry art. 227f „zdecydowanie zwiększa uprawnienia Senatu, czyniąc go – w sprawach europejskich – równorzędną izbą w stosunku do Sejmu". Por. A. Kustra, *Euronowelizacja w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 3, s. 51; Por. również: P. Winczorek, *Dalszy ciąg dyskusji konstytucyjnych…*, zwłaszcza s. 55.

[25] Por. Druk nr 3399 (6 listopada 2009 r.).

[26] Por. Druk nr 4450 (14 lipca 2011 r.). Por. również: M. Laskowska, *Przyczyny i skutki zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja konstytucji państwa Unii Europejskiej*, (red.) K. Kubuj i J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, zwłaszcza s. 214 i nast.

[27] Por. Sprawozdanie stenograficzne z 99. posiedzenia Sejmu w dniu 30 sierpnia 2011 r.

[28] Por. Druk nr 4450-A (30 sierpnia 2011 r.).

Zawarty w sprawozdaniu projekt zmian w Konstytucji RP, w przeciwieństwie do projektów wyjściowych, przewidywał utrzymanie art. 90 ust. 2 wraz z kompetencją Senatu polegającą na uchwalaniu (na równi z Sejmem) większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, która może upoważnić organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach[29].

Projekt utrzymywał propozycję wprowadzenia nowego rozdziału Xa dotyczącego członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

W rozdziale tym znalazła się regulacja (art. 227b), zgodnie z którą ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska upoważnia Unię Europejską do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach, uchwala Sejm większością co najmniej 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, oraz Senat większością co najmniej 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Tak więc w tej regulacji dotyczącej Unii Europejskiej Senat został potraktowany na równi z Sejmem.

Nowe kompetencje Senatu znalazły się także w postanowieniach dotyczących możliwości wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt prawny Unii Europejskiej zasady pomocniczości (art. 227d). Jeżeli bowiem projekt skargi został zgłoszony przez co najmniej 25 senatorów, uchwałę Senatu o wniesieniu skargi uważa się za przyjętą bez przeprowadzania głosowania. Należy dodać, że jest to także przyznanie nowego uprawnienia mniejszości senackiej, co w płaszczyźnie politycznej oznacza przed wszystkim uprawnienie dla opozycji.

Kolejne nowe kompetencje to przyznanie Senatowi (obok Sejmu), w przypadkach określonych w umowie, o której mowa w art. 227b, możliwości wyrażania sprzeciwu wobec aktu prawnego Unii Europejskiej, a także wyrażania uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności projektu aktu prawnego Unii Europejskiej z zasadą pomocniczości (art. 227e).

Nowym rozwiązaniem jest również możliwy udział Senatu w procedurze wystąpienia Polski z Unii Europejskiej. Zgodnie z projektem (art. 227i) decyzję w tej sprawie podejmuje Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów za zgodą wyrażoną w trybie, o którym mowa w art. 227b. Oznacza to uchwalenie ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy międzynarodowej. Uchwalenie takiej

[29] Projekt przewidywał nadanie art. 90 ust. 1 następującego brzmienia: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej upoważnić organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach".

ustawy wymaga zgody zarówno Sejmu, jak i Senatu, wyrażonych większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów.

Należy jednak dodać, że wyrażenie takiej zgody może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym, a wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację dokonuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jest to samodzielne uprawnienie Sejmu, a więc realizowane bez udziału Senatu.

V. Prace nad projektem zmian w konstytucji dotyczącym rozszerzenia zakresu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego o możliwość badania wtórnego prawa Unii Europejskiej zostały doprowadzone do etapu przyjęcia sprawozdania przez podkomisję w końcu lipca 2011 roku. W projekcie stanowiącym sprawozdanie znalazło się odniesienie dotyczące senatorów. Zaproponowano dodanie po art. 190 nowego art. 190a, który rozszerzał możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie przed ratyfikacją przez Prezydenta RP zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją RP. Zgodnie z obowiązującą ustawą zasadniczą kompetencję taką posiada tylko Prezydent RP[30]. W myśl projektu uprawnienie to otrzymałaby grupa co najmniej 115 posłów oraz grupa co najmniej 25 senatorów. Jak się wydaje, w tym wypadku również w grę wchodzi przyznanie nowego uprawnienia mniejszości senackiej, co w płaszczyźnie politycznej oznacza przede wszystkim uprawnienie dla opozycji.

Propozycje zmian w Konstytucji RP niewniesione do Sejmu

Propozycja Ligi Polskich Rodzin

W przypadku propozycji LPR przede wszystkim trzeba wskazać na zasadniczą zmianę, która znalazła wyraz w przepisie stanowiącym, iż: „Sejm i Senat sprawują kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw" (ar. 95 ust. 2). Można się jednak zastanawiać, czy ta kluczowa modyfikacja pozycji ustrojowej Senatu znajduje dostatecznie szerokie rozwinięcie w postaci konkretnych uprawnień kontrolnych Senatu. Senatorowie nie otrzymali bowiem prawa do składania interpelacji i zapytań

[30] Jest to regulacja zawarta w art. 133 ust. 2. Zgodnie z projektem przepis ten zostałby skreślony.

(art. 115). Senat nie uzyskał również prawa do powoływania komisji śledczych (art. 111 w zawiązku z art. 124).

Nowe rozwiązania o charakterze kontrolnym pojawiły się natomiast w procedurze tworzenia rządu. Zgodnie z propozycją LPR, po nieudanej pierwszej próbie utworzenia rządu (uregulowanej zarówno w Konstytucji RP, jak w propozycji LPR w art. 154 ust. 1 i 2) zamiast przejścia do tworzenia rządu przez Sejm zaproponowano, aby Prezydent RP mógł na okres sześciu miesięcy powierzyć dalsze sprawowanie funkcji rządowi. Okres ten mógłby być przedłużony o kolejne sześć miesięcy. Organem właściwym do wyrażenia takiej zgody byłby Senat (art. 154 ust. 3).

Jeżeli mimo tego przedłużenia rząd nadal nie uzyskałby wotum zaufania, to premier mógłby powoływać ministrów za zgodą Senatu lub Prezydenta RP (art. 155 ust. 1). Brak zgody Senatu i Prezydenta RP na powoływanie ministrów przez premiera prowadziłoby do skrócenia kadencji Sejmu (art. 155 ust. 2).

Jeżeli chodzi o zmiany w rządzie, to dotychczasowa kompetencja Prezydenta RP do dokonywania zmian na wniosek premiera (art. 161) została uzupełniona przez dodanie postanowienia, zgodnie z którym: „W odniesieniu do ministra spraw zagranicznych i ministra obrony narodowej Prezydent może uzależnić dokonanie zmiany od zgody Senatu" (art. 161).

Jak się wydaje, przyjąć można, iż obok przyznania Senatowi udziału w funkcji kontrolnej, druga bardzo znacząca nowość to wprowadzenie rozłączności jeżeli chodzi o kadencje obu izb. Przy utrzymaniu czteroletniej kadencji Sejmu, Senat miałby kadencję sześcioletnią. Ponadto ważne, a może nawet ważniejsze było to, że nie byłoby możliwe skrócenie kadencji Senatu, choć możliwe byłoby skrócenie kadencji Sejmu (art. 98).

Wzmocnienie Senatu znalazło również wyraz w rozwiązaniu, zgodnie z którym odrzucenie uchwały Senatu odrzucającej ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu wymagałoby większości 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121 ust. 3).

Nowe kompetencje uzyskał Senat w sferze działania władzy sądowniczej. Jak się wydaje, za najbardziej znaczącą należy uznać rozwiązanie, w myśl którego: „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, chyba że Prezydent RP zaskarży orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego do Senatu. Wówczas ostateczną decyzję w sprawie orzeczenia podejmuje Senat większością głosów w obecności ponad połowy uprawnionych do głosowania" (art. 190 ust. 1).

Senat uzyskał również uprawnienia jeżeli chodzi o tryb obsadzania kierowniczych stanowisk w organach władzy sądowniczej. Pierwszy prezes Sądu Najwyższego, a także prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego byliby po-

woływani przez Prezydenta RP na sześcioletnią kadencję na wniosek Senatu (art. 183 ust. 3 i art. 185). Pominięty został więc warunek wyboru spośród kandydatów przedstawionych przez zgromadzenia ogólne obu sądów[31], co jak się wydaje, znacząco wzmacnia uprawnienia Senatu.

Odnośnie do uprawnień w ramach funkcji kreacyjnej to Senat uzyskał kompetencję do powoływania i odwoływania prezesa Narodowego Banku Polskiego, ale na wniosek Prezydenta RP (art. 244 ust. 3). Senat nie powoływałby natomiast członków Rady Polityki Pieniężnej, gdyż propozycja LPR przewidywała zniesienie tego organu.

Ponadto należy dodać, iż propozycja LPR obejmowała również zmiany w trybie kreowania Senatu, ale nie przewidywała zmniejszenia liczebności drugiej izby. Druga izba składałaby się więc ze 100 senatorów, ale w połowie inaczej wybieranych. W wyborach powszechnych, bezpośrednich i przeprowadzanych w głosowaniu tajnym obsadzanych byłoby bowiem tylko 50 mandatów. Polacy zamieszkujący za granicą wybieraliby 22 senatorów w okręgach uwzględniających liczbę osób uprawnionych do głosowania. Prawo głosowania mieliby także zarówno obywatele polscy, jak i osoby ze stwierdzonym pochodzeniem polskim. Kolejne mandaty byłyby osadzone po jednym przedstawicielu z każdego województwa wybieranym przez sejmik województwa[32].

W skład Senatu wchodziliby również przedstawiciele uniwersytetów wybierani po jednym przez senat uczelni[33]. Ponadto w skład Senatu wchodziłby, ale bez prawa głosu, wiceprezydent[34] jako marszałek Senatu.

Propozycja Prawa i Sprawiedliwości z 2005 roku

Odmiennie jak w propozycji LPR, w propozycji PiS w generalnych regulacjach konstytucyjnych dotyczących pozycji ustrojowej i funkcji parlamentu, w odniesieniu do Senatu nie było nowych rozwiązań odmiennych od obowiązujących.

---

[31] Należy dodać, że w przypadku powoływania prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego utrzymano obowiązujące rozwiązanie (art. 194 ust. 2).

[32] Biorąc pod uwagę obecną liczbę województw, mandatów obsadzonych w ten sposób byłoby 16.

[33] Zgodnie z propozycją były to uniwersytety: Jagielloński, Warszawski, Wrocławski, im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Mikołaja Kopernika w Toruniu, Warmińsko-Mazurski, Szczeciński, Łódzki, Białostocki (powinno być: Uniwersytet w Białymstoku), Katolicki Uniwersytet Lubelski, im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego, Śląski. Zabrakło więc m.in. Uniwersytetu Gdańskiego i UMCS.

[34] Zgodnie z propozycją LPR, wiceprezydentem byłaby osoba wskazana przez tego kandydata na urząd Prezydenta RP, który wygrałby wybory prezydenckie.

Należy natomiast mówić o nowych regulacjach w kwestiach szczegółowych (art. 82–84). Dotyczą one zwłaszcza składu i trybu kreowania drugiej izby.

Zgodnie z propozycją PiS Senat składa się z 30 senatorów wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich w głosowaniu tajnym, w jednomandatowych okręgach wyborczych. Ponadto jednak w skład Senatu mogą wchodzić z urzędu byli Prezydenci RP wybrani w wyborach powszechnych, jednakże pod warunkiem złożenia przysięgi, jaką składają parlamentarzyści.

Kadencja Senatu trwa 4 lata od dnia wyborów. Wybory do Senatu zarządza Prezydent RP jednocześnie z wyborami bezpośrednimi do organów samorządu terytorialnego. Nie jest przewidziana możliwość skrócenia kadencji, choć możliwe jest skrócenie kadencji Sejmu (art. 77).

Analogicznie jak w przypadku posłów, prawo wybierania senatorów ma każdy obywatel polski, który ukończył 18 lat i nie jest ubezwłasnowolniony, ani nie został prawomocnie pozbawiony praw publicznych lub praw wyborczych. Jeżeli chodzi o prawo wybierania, to ma je każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat, pełnił co najmniej 5 lat funkcję publiczną z wyboru lub kierownicze stanowisko w państwie, nie jest ubezwłasnowolniony, nie jest prawomocnie pozbawiony praw publicznych lub praw wyborczych i nie został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego[35].

Znaczącą nowością było przyznanie senatorom, analogicznie jak posłom, prawa składania interpelacji i zapytań do Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków (art. 80). Mimo tego uprawnienia propozycja PiS stanowiła, iż kontrolę nad działalnością Rady Ministrów sprawuje tylko Sejm (art. 67).

Pozostałe regulacje zawarte w rozdziale o Sejmie i Senacie były zbieżne z postanowieniami obowiązującej Konstytucji RP.

W myśl art. 75 za umyślne naruszenie Konstytucji RP lub popełnienie przestępstwa Prezydent RP może być postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Organem właściwym do postawienia w stan oskarżenia jest Senat. Jednakże konieczne jest spełnienie dwóch warunków. Uchwała Senatu o postawieniu w stan oskarżenia musi być podjęta większością 2/3 głosów. Konieczny jest także wniosek Sejmu uchwalony również większością 2/3 głosów.

W propozycji PiS uznanie trwałej niezdolności do sprawowania urzędu za względu na stan zdrowia (art. 61) nie jest kompetencją Zgromadzenia Narodowego. Uznanie takie wymaga 2/3 głosów w każdej z izb. Gdy urząd Prezydenta RP jest opróżniony, a także gdy Prezydent RP nie może sprawować urzędu,

[35] Warunki dotyczące kandydatów na posłów przewidywały wiek 21 lat oraz nie zawierały wymogu pełnienia co najmniej 5 lat funkcji publicznej z wyboru lub kierowniczego stanowiska w państwie.

zastępuje go marszałek Senatu, gdy zaś ten nie może tej funkcji wykonywać – marszałek Sejmu.

Jeżeli chodzi o nowe regulacje zawarte w innych rozdziałach, to wskazać należy na przyznanie Senatowi udziału w powoływaniu sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 113)[36].

Wzmocnienie uprawnień kreacyjnych znalazło również wyraz w przyznaniu Senatowi prawa powoływania prezesa Najwyższej Izby Kontroli na okres 6 lat (art. 142) oraz wyrażaniu zgody przez Senat na powoływanie przez Prezydenta RP prezesa Narodowego Banku Polskiego (art. 139). Ponadto Senat uzyskał także prawo powoływania Prezesa Urzędu Pomocy Ofiarom Bezprawia (art. 143 ust. 2).

O wzmocnieniu kompetencji Senatu można również mówić w obszarze regulacji dotyczących obronności i stanów nadzwyczajnych w państwie. Znalazło to wyraz zwłaszcza w rozwiązaniu, zgodnie z którym użycie sił zbrojnych poza granicami państwa wymaga uprzedniej zgody Sejmu i Senatu (art. 152 ust. 1)[37].

Wprowadzenia przez Prezydenta RP stanu wojennego wymagało zatwierdzenia przez Sejm i Senat w ciągu 30 dni od dnia wprowadzenia (art. 154). Analogiczna regulacja dotyczyła stanu wyjątkowego, który mógł być wprowadzony na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 (art. 155). Ponadto przedłużenie tego stanu, które mogło nastąpić raz na okres nie dłuższy niż 90 dni, również wymagało zgody Sejmu i Senatu.

O odmienności w stosunku do obowiązujących rozwiązań, ale polegającej na postawieniu Senatowi wymogów trudniejszych do spełnienia, można mówić w przypadku zmiany Konstytucji. Stosowana ustawa wymagała bowiem uchwalenia przez Sejm a następnie przez Senat większością dwóch trzecich głosów ustawowej liczby członków każdej z izb (art. 161).

Propozycja Prawa i Sprawiedliwości z 2010 roku

Najnowsza propozycja konstytucyjna PiS została przedstawiona w styczniu 2010 roku[38]. Zachowana została obowiązująca zasada ustrojową, zgodnie z którą Senat (wraz z Sejmem) sprawuje władzę ustawodawczą. Jednocześnie zaproponowane zostały rozwiązania odmienne od obowiązujących. Częściowo są to również rozwiązania zmienione w stosunku do propozycji PiS z 2005 roku.

---

[36] Zaproponowano tryb, zgodnie z którym sędziego Trybunału Konstytucyjnego powołują, w przypadku zwolnienia urzędu sędziowskiego, kolejno: Prezydent RP, Sejm albo Senat.

[37] Dalsze przepisy dopuszczały określone sytuacje, w których zgoda Sejmu i Senatu nie była wymagana.

[38] Por. Projekt nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo i Sprawiedliwość. Zespół Pracy Państwowej. Styczeń 2010 r. (mps powiel.).

W uwagach wprowadzających poprzedzających propozycję[39] stwierdzono, iż w porównaniu z Sejmem zmiany dotyczące Senatu są głębsze. „Zachowa on dotychczasowe kompetencje w procesie ustawodawczym, ale w większym niż dotychczas stopniu będzie izbą refleksji państwowej ponad bieżącą polityką. Długość kadencji Senatu nie będzie już związana z kadencją Sejmu, lecz zharmonizowana z kadencją samorządu terytorialnego. Ustawowa liczba senatorów ulegnie zmniejszeniu do 50 osób. Bierne prawo wyborcze do Senatu mieć będą tylko osoby o co najmniej pięcioletnim doświadczeniu w pełnieniu funkcji publicznych. Ponadto w Senacie będą mogły zasiadać z urzędu osoby sprawujące w przeszłości, z mandatu wyborców, urząd Prezydenta RP. Senat i marszałek Senatu uzyskają niektóre nowe kompetencje organizacyjne, kreacyjne i kontrolne. Projekt przesądza większościowy charakter systemu wyborczego i wychodzi naprzeciw postulatowi jednomandatowych okręgów w zakresie wyborów do Senatu".

Należy jednak dodać, że niemal wszystkie wymienione rozwiązania były odmienne od rozwiązań obowiązującej ustawy zasadniczej, ale jednocześnie były powtórzeniem regulacji z propozycji PiS z 2005 roku.

Dotyczy to również czynnego prawa wyborczego (art. 32 ust. 1). Znaczny jest również zakres zbieżności, jeżeli chodzi o bierne prawo wyborcze. Wybranym mógł być bowiem obywatel polski, który ukończył 30 lat, nie jest ubezwłasnowolniony, pozbawiony praw publicznych lub praw wyborczych, nie został prawomocnie skazany za popełnione z winy umyślnej przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego oraz pełnił łącznie przez co najmniej 5 lat funkcję publiczną z powołania przez Prezydenta RP, Sejm, Senat, Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, funkcję posła lub senatora, bądź pochodzącą z wyborów bezpośrednich funkcję w samorządzie terytorialnym na szczeblu gminnym lub ponadgminnym (art. 32 ust. 2).

Utrzymano rozwiązanie, zgodnie z którym osoba, która w przeszłości sprawowała urząd Prezydenta RP na podstawie wyborów bezpośrednich, wchodzi z urzędu w skład Senatu, pod warunkiem złożenia przysięgi składanej przez parlamentarzystów (art. 95 ust. 2). W propozycji z 2010 roku dodane zostały przepisy, w myśl których osoby wchodzące w skład Senatu z urzędu mają wszelkie prawa i obowiązki senatorów. Ich głosy uwzględnia się przy ustalaniu wyników głosowania, ale nie bierze się pod uwagę przy ustalaniu liczby senatorów wymaganej do ważności głosowania (art. 95 ust. 3).

[39] Jak się wydaje, uwagi te można traktować jako wyraz poglądów PiS na temat kwestii konstytucyjnych i zarazem jako swego rodzaju uzasadnienie i komentarz do proponowanych rozwiązań konstytucyjnych.

Istotną nowością, nieobecną w propozycji z 2005 roku, jest szczególna inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP i Rady Ministrów (art. 105 i art. 106). Prezydent RP może zarządzić przeprowadzenie referendum krajowego w sprawie przygotowanego przez siebie projektu ustawy przed jego skierowaniem do Sejmu. Jeżeli Naród wiążąco wypowie się za projektem, Prezydent RP składa projekt marszałkowi Sejmu. W dalszym postępowaniu ustawodawczym propozycja PiS przewiduje jednak istotne ograniczenia. Po pierwsze, w Sejmie i Senacie poprawki mogą być wnoszone jedynie za zgodą Prezydenta RP. Drugie ograniczenie dotyczy tylko Senatu i polega na tym, że Senat nie może odrzucić ustawy uchwalonej przez Sejm.

Utrzymany został udział Senatu w kreowaniu składu Trybunału Konstytucyjnego. Nowość wprowadzona w 2010 roku to wymóg uzyskania zarówno w Sejmie, jak i Senacie bezwzględnej większości głosów (art. 128).

Bez zmian pozostały kompetencje Senatu dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa (art. 77), uznania trwałej niezdolności do sprawowania urzędu za względu na stan zdrowia oraz tymczasowego sprawowania urzędu (art. 78).

Propozycja z 2010 roku utrzymała kompetencje Senatu polegające na wyrażaniu zgody na powołanie na 5 lat prezesa Narodowego Banku Polskiego przez Prezydenta RP (art. 161) oraz samodzielnym powoływaniu prezesa Najwyższej Izby Kontroli na 6 lat (art. 167).

Formalnie za nowe uprawnienie Senatu wprowadzone w propozycji z 2010 roku może być uznane powoływanie na 5 lat Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 169). Istotna okoliczność polega jednak na tym, że organu tego nie przewidywał projekt z 2005 roku, zgodnie z którym miał funkcjonować Urząd Pomocy Ofiarom Bezprawia kierowany przez prezesa powoływanego przez Senat (art. 143).

Bardzo znacząca nowość propozycji PiS z 2010 roku polega na dodaniu rozdziału (XIII) regulującego przekazywanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu.

Zgodnie z projektem (art. 174) Polska może w drodze umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Przekazanie takich kompetencji nie może nastąpić na rzecz organizacji lub organu, których ustrój lub działalność pozostaje w sprzeczności z podstawowymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi Polski. Ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej uchwalają Sejm większością 2/3 głosów oraz Senat taką samą większością. Jednakże wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może również nastąpić w referendum krajowym, którego przeprowadzenie zarządza Sejm. Senat nie uczestniczy więc w tej procedurze.

Projekt przewiduje również (art. 178), że ilekroć umowa międzynarodowa dotycząca przekazania kompetencji przewiduje możliwość wyrażenia przez parlament narodowy opinii lub sprzeciwu, to uchwałę w tej sprawie może podjąć zarówno Sejm, jak i Senat. Ponadto jeżeli umowa taka przewiduje możliwość zaskarżenia aktu prawnego organizacji międzynarodowej przez parlament narodowy – skargę podaje się, w imieniu Sejmu lub Senatu, odpowiednio na żądanie co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów lub na podstawie uchwały Senatu. Tak więc w tych wypadkach można mówić o dwóch nowych kompetencjach Senatu.

Propozycja przygotowana w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego

Jak już była mowa, spośród trzech propozycji nowej konstytucji, dwuizbowość znalazła się tylko w jednej propozycji zawierającej zracjonalizowany system parlamentarno-gabinetowy. Należy zwrócić uwagę, że w propozycji tej nie została wyrażona zasada trójpodziału władz. Można jednak przyjąć, że ogólna koncepcja i struktura organów władzy publicznej opiera się na tej zasadzie. Propozycja ta nie posługuje się również pojęciem władzy ustawodawczej i organów władzy ustawodawczej. Jednakże uzasadnione jest przyjęcie, iż w świetle przepisów propozycji można mówić o takiej władzy. Bez wątpienia dotyczy to Sejmu, a w mniejszym zakresie Senatu.

Zgodnie z propozycją Senat składa się z 50 senatorów wybieranych w wyborach powszechnych, bezpośrednich oraz w głosowaniu tajnym (art. 66). Wybranym na senatora może być obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat. Nie można równocześnie kandydować na posła i senatora (art. 67). Nie można być jednocześnie posłem i senatorem. Mandatu posła i senatora nie można łączyć z jakąkolwiek inną funkcją publiczną (art. 70).

Nie został jednak określony status senatora. O ile bowiem projekt stanowi, że posłowie są „przedstawicielami Narodu" (art. 71), to formuła ta, ani żadna inna nie została przypisana senatorom.

Według propozycji wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydenta RP, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 30 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu (art. 68).

Sejm może skrócić swoją kadencję uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Znaczącą odmiennością w stosunku do obowiązujących regulacji są natomiast dalsze postanowienia, zgodnie z którymi skrócenie kadencji może zarządzić również Prezydent RP, ale za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów ustawowej liczby senatorów (art. 69).

Mimo braku literalnego określenia ustrojowego charakteru Senatu, większość regulacji zawartych w propozycji, z zasady, odnosi się zarówno do Sejmu, jak i do Senatu (art. 86).

W odniesieniu do części regulacji można również mówić o znaczącym nawiązaniu do obowiązujących regulacji konstytucyjnych. Dotyczy to w szczególności: ślubowania (art. 72), permanencji obrad (art. 74), zakresu materii regulaminu Sejmu i Senatu (art. 77)[40] i wymogów formalnych przy głosowaniach (art. 82).

Dość znaczny jest jednak obszar zagadnień regulowanych odmiennie w porównaniu do postanowień obowiązującej ustawy zasadniczej[41]. Jedną z takich kwestii jest znacząco węższy zakres immunitetowej ochrony parlamentarzysty (art. 73).

Zgodnie z projektem poseł (senator) nie może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem (Senatem), który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu.

Postępowanie karne wszczęte lub prowadzone wobec posła przed dniem uzyskania mandatu ulega, na żądanie Sejmu (Senatu), zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim wypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym.

Poseł (senator) nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu (Senatu), z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się marszałka Sejmu (Senatu), który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Jeżeli chodzi o udział w kluczowej funkcji, jaką jest funkcja ustawodawcza, to należy wskazać na zasadnicze ograniczenie pozycji ustrojowej Senatu. Zgodnie z propozycją: „Marszałek Sejmu przedstawia Senatowi ustawę o wyrażeniu zgody na ratyfikowanie bądź wypowiedzenie umowy międzynarodowej, albo jeśli w ciągu 3 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Sejm, zażąda tego Rada Ministrów" (art. 83).

---

[40] Warto zwrócić uwagę, że regulaminy Sejmu i Senatu zostały uznane za akty zawierające przepisy prawa powszechnie obowiązującego (art. 51).

[41] Jeżeli chodzi o regulacje dotyczące wyłącznie Sejmu, to należy m.in. wskazać na: pozbawienie posłów prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 79), zasadę dwóch czytań (art. 81), wykluczenie możliwości wnoszenia poprawek do projektu ustawy uznanego za pilny (art. 85), szerszy zakres uprawnień komisji śledczej (art. 76), możliwość odroczenia o co najmniej 7 dni, na wniosek premiera, głosowania przez Sejm nad ustawą (art. 81).

Tak więc zasadą jest rozpatrywanie przez Senat tylko ustaw ratyfikacyjnych. Natomiast inne ustawy mogą być rozpatrywane przez Senat tylko wówczas, jeżeli zażąda tego rząd.

Jak się wydaje, trudno znaleźć uzasadnienie dla tych propozycji. Jeżeli bowiem chodzi o ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację lub wypowiedzenie umowy międzynarodowej, to należy mieć na uwadze specyfikę tego rodzaju ustaw. Przed wszystkim, z zasady, są to ustawy niemające treści materialnej. Ustawa taka składa się bowiem z artykułu pierwszego zawsze zawierającego formułę rozpoczynającą się od wyrazów: „Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji (…)" oraz artykułu drugiego określającego termin wejścia w życie ustawy. Praktycznie rzecz biorąc, pole do poprawek, jeżeli chodzi o literalny tekst ustawy, jest z zasady znikome.

Drugie rozwiązanie uzależniające możliwości rozpatrywania ustawy przez izbę parlamentu od woli rządu jest jeszcze trudniejsze do akceptacji. Wydaje się być zbyt daleko idącym ograniczeniem w kontekście zasad demokratycznego państwa prawnego.

Zgodnie z propozycją Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo odrzucić ją w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie uchwały w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, przyjmuje się, że Senat przyjął ustawę w brzmieniu uchwalonym przez Sejm. Sejm odrzuca uchwałę Senatu w sprawie uchwalenia poprawek bądź odrzucenia ustawy w całości bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 83).

W analizowanej propozycji znajduje się jeszcze jedna regulacja, w świetle której Senat uczestniczy w postępowaniu ustawodawczym. Chodzi o ustawy dotyczące udziału w procesie integracji europejskiej.

Proponowana regulacja stanowi (art. 142), iż Polska może na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej, z zachowaniem zasady wzajemności, przekazać kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach w celu działania i rozwoju Wspólnot Europejskich lub Unii Europejskiej. Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Tak więc należy przyjąć, iż brak zgody Senatu wyklucza uchwalenie ustawy.

Jednakże ponadto zaproponowano odmienność polegającą na tym, że uchwaloną ustawę marszałek Sejmu przedstawi Prezydentowi RP do podpisu, jeśli ustawę tę potwierdzi również Sejm następnej kadencji zwykłą większością głosów. Udział Senatu nie jest zatem przewidywany.

Senat nie został natomiast pominięty w funkcji ustrojodawczej. Zgodnie z propozycją (art. 153) zmiana konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat. Ustawę o zmianie Konstytucji RP uchwala Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Także w tym wypadku należy przyjąć, iż brak zgody Senatu wyklucza uchwalenie zmiany w Konstytucji RP.

Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi RP uchwaloną ustawę o zmianie Konstytucji RP do podpisu. Prezydent RP podpisuje ustawę w ciągu 14 dni od dnia przedstawienia. Jednakże ustawa o zmianie Konstytucji RP wchodzi w życie z dniem rozpoczęcia kadencji Sejmu następującej po kadencji Sejmu, w której ustawa ta została uchwalona.

Zdecydowane wzmocnienie i rozszerzenie kompetencji Senatu widoczne jest natomiast w sferze funkcji kreacyjnej. Dotyczy to w szczególności organów wymiaru sprawiedliwości. Należy bowiem dodać, że projekt nie posługuje się pojęciem władzy sądowniczej. Rozdział dotyczący wymiaru sprawiedliwości nosi tytuł „Trybunał Konstytucyjny i sądy"[42].

Zgodnie z przepisami tego rozdziału Senat powołuje sędziów, choć na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 102).

Senat wybiera także wszystkich 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z tym że jest to wybór indywidualny na kadencję liczącą 9 lat i spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór jest niedopuszczalny (art. 105).

Ponadto marszałek Senatu znalazł się w grupie organów państwowych, którym przyznano najszersze możliwości występowania do Trybunału Konstytucyjnego. Wnioski te mogą bowiem dotyczyć badania zgodności z konstytucją w szczególności ustaw, umów międzynarodowych i przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe (art. 110), a także dokonania: powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa oraz stwierdzania ważności wyborów do Sejmu i Senatu (art. 111).

Należy też wskazać na regulację ujętą w rozdziale dotyczącym Prezydenta RP. Zgodnie z propozycją (art. 65) Prezydent RP za naruszenie Konstytucji RP, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przed Sądem Najwyższym.

---

[42] W myśl propozycji (art. 100) wymiar sprawiedliwości sprawują: Naczelny Sąd Administracyjny, sądy administracyjne, Sąd Najwyższy oraz sądy powszechne. Ponadto jednak wymiar sprawiedliwości sprawuje również Trybunał Konstytucyjny.

Z punktu widzenia Senatu znacząca jest regulacja, w myśl której postawienie Prezydenta RP w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Senatu podjętą większością co najmniej 3/5 głosów ustawowej liczby senatorów, na wniosek grupy co najmniej 100 posłów lub Senatu, a w przypadku przestępstw na wniosek Prokuratora Generalnego.

Z dniem podjęcia uchwały o postawieniu w stan oskarżenia przed Sądem Najwyższym sprawowanie urzędu przez Prezydenta RP ulega zawieszeniu.

Propozycja zawiera również rozdział „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa", ale zakres organów regulowanych w tym rozdziale jest odmienny w porównaniu z obowiązującą ustawą zasadniczą. Wyraża się to zwłaszcza w uregulowaniu w tym rozdziale Krajowej Rady Sądownictwa.

Jeżeli chodzi o uprawnienia kreacyjne, to Senat powołuje jednego członka Krajowej Rady Sądownictwa, który musi być wybrany spośród senatorów (art. 116).

Senat wybiera także Prokuratora Generalnego na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą (art. 119).

Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest również wybierany przez Senat, na 6 lat (art. 123).

Kompetencją Senatu jest także wybór Rzecznika Praw Obywatelskich, na 7 lat. Ponowny wybór jest niedopuszczalny (art. 126)[43].

Ponadto propozycja przewiduje utworzenie powołanej do „stania na straży racjonalności i poprawności stanowienia prawa" (art. 130) Rady Stanu składającej się z 15 radców stanu wybieranych indywidualnie w równej liczbie przez Sejm, Senat i Prezydenta RP na 6-letnią kadencję. Ponowny wybór jest niedopuszczalny (art. 131)[44].

W ramach rozdziału dotyczącego finansów publicznych, propozycja przewiduje, iż Senat wybiera również prezesa Narodowego Banku Polskiego, na 6 lat (art. 141).

Propozycja Polskiego Stronnictwa Ludowego

W znacznie ożywionej debacie publicznej dotyczącej zmian w Konstytucji RP, która odbyła się pod koniec 2009 roku, wypowiedziało się również PSL.

[43] Propozycja przewiduje dla prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich immunitet polegający na zakazie zatrzymania lub aresztowania z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Senatu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego (art. 124).

[44] W myśl propozycji Rada Stanu corocznie informuje Sejm, Senat i Prezydenta RP o swojej działalności oraz o stanie systemu prawa (art. 132).

Nie został co prawda przygotowany zwarty projekt zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej, ale jednocześnie przedstawiona została propozycja zmian o znacznym stopniu konkretności, mogąca być uznana za porównywalna z projektem. Propozycja ta znalazła się w uchwale Rady Naczelnej PSL z dnia 5 grudnia 2009 roku w sprawie zmian w Konstytucji RP.

Uchwała wskazuje na trzy cele proponowanych zmian. Pierwszy to wzmocnienie roli Sejmu w zakresie sprawowania władzy ustawodawczej. Cel drugi to rozgraniczenie kompetencji i odpowiedzialności organów władzy wykonawczej. Natomiast cel trzeci to „Zwiększenie roli samorządu terytorialnego i zawodowego, jak również środowisk obywatelskich, gospodarczych i naukowych w procesie stanowienia prawa poprzez przyjęcie modelu funkcjonowania Senatu jako Izby Samorządowej".

W dalszej części uchwały wskazano, iż chodzi o „Senat reprezentujący samorząd terytorialny i zawodowy oraz środowiska obywatelskie, gospodarcze i naukowe aktywnie uczestniczący w procesie stanowienia prawa oraz posiadający elementy uprawnień kontrolnych".

Dodano również, że Senat powinien składać się z przedstawicieli: samorządów terytorialnych wszystkich trzech szczebli, środowisk naukowych, samorządu rolniczego, reprezentatywnych organizacji pracodawców, reprezentatywnych organizacji pracowników, organizacji pozarządowych, samorządów zawodowych, utworzonych na podstawie ustaw, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (samorządy: adwokatów, aptekarzy, architektów, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, diagnostów laboratoryjnych, inżynierów budownictwa, komorników, kuratorów sądowych, lekarzy i lekarzy dentystów, lekarzy weterynarii, notariuszy, pielęgniarek i położnych, psychologów, radców prawnych, rzeczników patentowych oraz urbanistów) oraz Polonii.

Zgodnie z uchwałą Senat powinien posiadać prawo wyboru prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Senat powinien dokonywać okresowego przeglądu obowiązujących ustaw i ich skutków.

Uwagi końcowe

Przedstawione w okresie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku projekty i propozycje zmian w Konstytucji RP dotyczące Senatu wskazują, iż kwestia charakteru ustrojowego i kompetencji tego organu pozostaje nadal jednym z dyskutowanych zagadnień dotyczących centralnych organów państwowych.

W projektach wniesionych do Sejmu nie znalazły się propozycje dotykające ustrojowej istoty i zasadniczych kompetencji Senatu. Zaproponowane zmiany

dotyczyły na ogół kwestii o mniejszym znaczeniu. Za bardziej znaczące można natomiast uznać propozycje zmian zmierzające do wzmocnienia Senatu w regulacjach dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Znacznie dalej idące postulaty zmian znalazły się w niektórych propozycjach niewniesionych do Sejmu. Przyjąć można, iż dotyczyły one składu Senatu i polegały zwłaszcza na zmniejszeniu liczby mandatów senatorskich. Zaproponowano także nowe rozwiązania dotyczące kształtowania składu Senatu i jego kadencji.

Jeżeli chodzi o funkcje Senatu, to relatywnie mniejsze zmiany były proponowane w postępowaniu ustawodawczym, natomiast zdecydowanie szersze były propozycje zmian dotyczące funkcji kreacyjnej. Jak się wydaje, najbardziej jest to widoczne w odniesieniu do organów władzy sądowniczej i innych organów ochrony prawnej.

Nie wydaje się jednak, aby propozycje te były przekonująco uzasadnione i mieściły się w obszarze reform, które mogą liczyć na poparcie głównych sił politycznych reprezentowanych w Sejmie i Senacie oraz decydujących o ewentualnych zmianach w Konstytucji RP.

Prof. dr hab. Jarosław Szymanek

Druga izba w systemach politycznych państw współczesnych

Druga bądź wyższa izba parlamentu, która chronologicznie patrząc była pierwszą izbą w strukturze ciała ustawodawczego[1], a dzisiaj – w zdecydowanej większości wypadków – jest izbą niższą (przynajmniej jeśli chodzi o jej status ustrojowy[2]), jest tą częścią parlamentu, która chyba już zawsze będzie generować niekończące się dyskusje, spory i polemiki, a ostateczne racje za bądź przeciw izbie drugiej będą wzajemnie się znosiły. Dlatego jedyną rzeczą dzisiaj niepodważalną jest właśnie podważalność teleologicznych, prakseologicznych, pragmatycznych i w końcu politycznych argumentów na rzecz istnienia bądź nieistnienia izby drugiej, co koniec końców generuje stan fakultatywności tej izby[3]. Z pewnością bowiem samo istnienie izby drugiej nie jest ani obligatoryjne, ani – tym bardziej – raz na zawsze przesądzone. W przeciwieństwie do izby pierwszej izba druga nie ma przecież *a priori* zdeterminowanej egzystencji, tak samo jak nie ma z góry określonych mechanizmów rekrutacyjnych, podług których winna być tworzona, ani funkcji, jakie winna ona spełniać[4]. W wypadku izby drugiej sam jej byt jest jedynie dopuszczalny, a więc możliwy, ale wcale niekonieczny, a tym bardziej niezbędny, ani też w inny sposób odgórnie określony i raz na zawsze przesądzony. To samo dotyczy zresztą kształtu ustrojowego izby drugiej w sytuacji, kiedy zdecydowano się już na jej

[1] Por. J. Mastias, J. Grangé, *Sur la parenté historique des secondes chambres*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, red. J. Mastias, J. Grangé, Paris 1987, s. 39 i nast.

[2] Por. B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris 2004, s. 241 i nast. Zob. również: P. Carmichael, A. Baker, *Second Chambers – A Comparative Perspective*, [w:] *The Hause of Lords its Parliamentary and Judicial Roles*, red. B. Dickson, P. Carmichael, Oxford 1999, s. 67 i nast.; J. Money, G. Tsebelis, *Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective*, „International Political Science Review" 1992, vol. 13, nr 1, s. 27 i nast.

[3] Por. M. Sousse, *Le bicamérisme: bilan et perspectives*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger" 1997, nr 5, s. 1325 i nast.

[4] Por. J. Mastias, J. Grangé, *Sur le fonctionnalite des secondes chambres*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, op.cit., s. 85.

utworzenie (ewentualnie zachowanie). Kształt ten może być bardzo rozmaicie zaprogramowany bez sztywnego trzymania się pewnych kanonów, które dla odmiany w izbie pierwszej muszą być wiernie i skrupulatnie respektowane (o ile oczywiście izba ta ma odpowiadać pewnym modelowym cechom izby parlamentarnej). W efekcie to, co w wypadku drugiej izby jest bezsprzeczne i oczywiste, to, po pierwsze, sama sporność tej izby (czasami określana mianem wręcz konfliktowości, gdyż od zawsze rzecznicy i przeciwnicy izby drugiej wiodą ze sobą niekończące się spory, tworząc wokół między innymi zasadności izby drugiej rozmaitego rodzaju programy polityczne, czego przykładem pierwszym z brzegu może być tradycyjna już alergia ruchów i wszystkich poglądów socjalistycznych czy szerzej lewicowych na izbę drugą), po drugie zaś, jej względny – w porównaniu z izbą pierwszą – charakter.

Fakultatywność izby drugiej, jako następstwo jej kontrowersyjności i odpowiedzi na pytanie, czy powinna być ona częścią parlamentu czy nie, potwierdza najlepiej fakt, że bikameralizm – jako cecha strukturalna współczesnych parlamentów – występuje w wyraźnej mniejszości. Niewiele ponad jedna trzecia parlamentów na świecie posiada izbę drugą, pozostałe zaś to parlamenty jednoizbowe. Takie czysto kwantytatywne ujęcie problemu nie daje jednak pełnego obrazu izby drugiej we współczesnych systemach politycznych.

Rzecz się niuansuje, kiedy popatrzymy na geografię występowania izby drugiej. Można powiedzieć z całą pewnością, że jest ona rysem charakterystycznym dla euroatlantyckiego kręgu kultury ustrojowej. Stąd w Europie proporcje między unikameralizmem a bikameralizmem są już bardziej wyrównane[5], czego najlepiej dowodzi Unia Europejska, w której trzynaście państw posiada parlamenty o strukturze jednoizbowej[6], a trzynaście dwuizbowej[7], zaś jeden przypadek (luksemburskiej Rady Stanu) wciąż budzi wątpliwości, co powoduje, że odwołują się do niego zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy izby drugiej. *Notabene*, takich wątpliwych przypadków można odnaleźć więcej (choćby w odniesieniu do niemieckiego Bundesratu[8]), co najlepiej dowodzi

[5] Stąd, jak słusznie zauważa S. Gebethner, w Europie „liczba istniejących (...) parlamentów jednoizbowych i dwuizbowych nie uzbraja w mocne argumenty ani zwolenników jednoizbowości, ani zwolenników dwuizbowości" – S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 53.

[6] Bułgaria, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Słowacja, Szwecja, Węgry.

[7] Austria, Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowenia, Wielka Brytania, Włochy.

[8] Niemiecki Bundesrat dzisiaj jest już raczej zgodnie traktowany jako „prawdziwa" izba druga, ale wątpliwości, jak najbardziej uzasadnione, nadal są podnoszone. Zarówno bowiem konstytucyjne zdefiniowanie Bundesratu, jak i jego mechanizm kreacyjny podważają jego status jako właściwej izby drugiej. Ustawa zasadnicza mówi bowiem wyraźnie, że „za pośrednictwem

tego, że czasami racje za i przeciw dwuizbowości są równomiernie rozłożone, a ostateczna decyzja co do kształtu parlamentu jest tak dalece posuniętym kompromisem, że jego skutkiem jest coś, co nieprzypadkowo nazwano dwuizbowością jednoizbową albo pozorną, względnie dwuizbowością fikcyjną[9]. Również na kontynencie amerykańskim druga izba jest instytucją ustrojową wyjątkowo często spotykaną i mocno osadzoną (USA, Kanada, Meksyk, Argentyna, Brazylia, Chile, Kolumbia, Urugwaj, Wenezuela). W innych częściach globu bikameralizm jest już w zdecydowanej mniejszości, niemniej występuje w systemach politycznych, które z politycznego bądź konstytucyjnego punktu widzenia traktowane są jako relewantne (Indie, Japonia, RPA, Australia, Filipiny).

Dlatego też rysem charakterystycznym bikameralizmu, jeśli spojrzy się na niego w szerokiej perspektywie porównawczej, jest to, że jest on właściwy dla tych systemów politycznych, które zwykło się traktować jako wzorcowe (niezależnie od tego, czy w mikro czy makroskali). Stąd izba druga jest instytucją typową dla tych wszystkich państw (na przykład USA, Wielka Brytania, Francja, Niemcy), które postrzega się jako matryce dla konstruowania rozwiązań ustrojowych w innych państwach starających się nawiązywać (w mniejszym lub większym stopniu) do wypróbowanych i uznanych za dobre pomysłów ustrojowych. Stąd zresztą bierze się z pewnością popularność izby drugiej. Skoro bowiem jest ona instytucją występującą w systemach uznawanych za modelowe, a zatem i kopiowanych do innych systemów, to najczęściej kopiuje się również izbę drugą, i to nawet w tych wypadkach, kiedy nie ma specjalnie innych sensownych argumentów przemawiających za jej obecnością (na przykład historycznych czy chociażby politycznych). Przykładów takich machinalnie skopiowanych drugich izb możemy odnaleźć co najmniej kilka, chociażby w Afryce, w której przenoszono rozwiązania konstytucyjne z dawnych metropolii (Maroko, Algieria, Nigeria).

Wreszcie, czego nie można bagatelizować, druga izba parlamentu jest cechą charakterystyczną dla zdecydowanej większości tych systemów politycznych, które we wszelkiego rodzaju pomiarach stopnia demokratyczności uznaje się za demokratyczne[10]. Nie ma tutaj oczywiście relacji bezwzględnej, ale rzeczy-

---

Bundesratu kraje związkowe współdziałają w ustawodawstwie i administracji Federacji oraz w sprawach Unii Europejskiej" (art. 50 UZ). Dodatkowo mechanizm tworzenia izby, sprowadzający się do delegowania przez poszczególne rządy krajowe odpowiedniego kontyngentu z krajów związkowych, podważa status parlamentarny rady, gdyż wprowadza do Bundesratu członków krajowych władz wykonawczych.

[9] Szerzej na ten temat zob. J. Grangé, *Pays nordique (Danemark, Norvège, Islande, Suède, Finlande)*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, op.cit., s. 438 i nast.

[10] Por. W. Riker, *The Merits of Bicameralism*, „International Review of Law and Economics" 1992, nr 12, s. 166 i nast.

wiście – przy wszystkich zastrzeżeniach i możliwych wyjątkach – rysuje się pewna prawidłowość, zgodnie z którą w grupie państw posiadających dwuizbową strukturę parlamentu znacznie więcej jest systemów demokratycznych aniżeli w grupie państw z parlamentem prostym. Trudno jest jednak wskazać, a tym bardziej udowodnić, że dwuizbowość, zwłaszcza *per se*, jest czynnikiem demokratyzującym (szczególnie jeśli ma się w pamięci argumenty przeciwników dwuizbowości, którzy właśnie izbę drugą odsądzali od demokratycznej czci i wiary), ale rzeczywiście jest tak, że demokracja jako taka, statystycznie rzecz biorąc, znacznie częściej występuje w systemach dwuizbowych aniżeli jednoizbowych[11].

Niemniej podkreślić trzeba, że o prostej i jednoznacznej relacji nie może być tutaj mowy, o czym świadczą z jednej strony przykłady państw superdemokratycznych, choć zaledwie z jedną izbą parlamentu (np. Dania, Estonia, Finlandia, Izrael, Portugalia, Szwecja), jak i – dla odmiany – państw przeżywających, mówiąc eufemistycznie, „przejściowe kłopoty z demokracją", które utrzymują mimo wszystko dwuizbową postać parlamentów (np. Białoruś, Etiopia, Rosja). Istnieje jednak, co trzeba podkreślić, przekonanie, że jednoizbowość znacznie bardziej odpowiada systemom niedemokratycznym czy tylko nie w pełni demokratycznym aniżeli dwuizbowość, która znamionuje państwa ze względnie trwałą i stabilną demokracją.

Poruszając się jeszcze w obszarze zestawień i porównań, należy zauważyć, że nie ma dzisiaj jakiejś jednej, wyraźnej tendencji w kierunku dwuizbowości bądź – przeciwnie – jednoizbowości. Tak jak cała dyskusja o sensie istnienia izby drugiej jest w sumie znoszona przez argumenty „za" i „przeciw"[12], tak i empiryczne doświadczenia ostatnich kilkudziesięciu lat nie pozwalają udzielić prostej odpowiedzi na pytanie, czy bardziej widoczny jest obecnie trend w kierunku unikameralizmu czy może bikameralizmu. Abolicja izby drugiej dokonywała się równie często, jak zabiegi zgoła odmienne. Izby drugie w wieku XX i XXI zniesiono między innymi w Danii, Szwecji, Portugalii, Grecji i Islandii (o ile da się tutaj mówić o izbie drugiej) czy Chorwacji, a poza Europą na przykład w Nowej Zelandii[13]. Z kolei powoływano, bądź – po dłuższym albo

[11] Por. J. Okrzesik, *Polski Senat. Studium politologiczne*, Warszawa 2007, ss. 29–30.

[12] Por. J. Szymanek, *Teleologiczne funkcje bikameralizmu*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 8, s. 27 i nast.

[13] Por. Q.V. Nguyen, *La réforme du Parlement suédois. Le passage au monocamérisme*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger" 1973, nr 2, s. 395 i nast.; B. von Sydow, *Sweden's Road to a Unicameral Parliament*, [w:] *Two into One. The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, red. L. Longley, D. Olson, Boulder 1991, s. 143 i nast.; D. Arter, *One Ting Too Many: The Shift to Unicameralism in Denmark*, [w:] *Two into One. The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, op.cit, s. 77 i nast.; K. Jackson,

krótszym okresie niefunkcjonowania – restytuowano izby drugie w Czechach, Polsce, Rumunii, Bośni, Maroku i Kazachstanie[14]. W konsekwencji, tak jak znoszą się argumenty przemawiające za bądź przeciw obecności izby drugiej, tak samo znoszą się empiryczne przykłady działania w jedną bądź w drugą stronę. Zwolennicy ustanowienia bądź utrzymania izby drugiej mogą odwołać się do wcale licznych przykładów potwierdzających ich zamiary, ale taką samą siłą argumentów dysponują ci, którzy opowiadają się przeciwko zasadności, a tym bardziej potrzebie jej istnienia, doszukując się w niej – by przywołać najbardziej znane bądź też dosadne określenia – izby wstecznej, zachowawczej, niedemokratycznej, ułomnej, niepotrzebnej, dublującej, dzielącej niepotrzebnie wolę suwerena, szkodliwej, reakcyjnej czy tylko kosztownej[15].

Doświadczenia porównawcze nie sugerują wobec tego żadnych jednoznacznych ani oczywistych bądź też z góry nasuwających się rozwiązań. Druga izba parlamentu jest w pełnym tego słowa znaczeniu fakultatywnym elementem w strukturze parlamentu, a tendencje – jakie się *à propos* niej ujawniają – wskazują jedynie, że jest ona – po pierwsze – rozwiązaniem jeśli nawet nie typowym, to przynajmniej właściwym dla euroatlantyckiego kręgu kultury konstytucyjnej, oraz – po drugie – że tam, gdzie istnieje izba druga parlamentu, tam rośnie prawdopodobieństwo istnienia i utrzymania się stabilnej, przewidywalnej demokracji.

Poza tym wszelkiego rodzaju zestawienia komparatystyczne rysują jeszcze jedną, trzecią i bodajże najważniejszą prawidłowość w odniesieniu do izby drugiej, jaką jest brak jakiejkolwiek uniformizacji. Izba druga parlamentu, co *notabene* może być jej najbardziej rozpoznawalną cechą ustrojową w ujęciu generalnym, jest instytucją wyjątkowo heterogeniczną[16]. Nie ma wobec tego żadnego schematu, w jakim ona występuje, nie ma też żadnego uniwersalnego modelu, w jaki izbę drugą można by było włożyć. Wręcz przeciwnie, niemal każda izba druga posiada cechy odmienne i odrębne, przesądzające o jej endemicznym (w mniejszym bądź większym stopniu) profilu, co powoduje, że nie istnieje coś takiego jak powtarzalny zawsze i w każdych warunkach ustrojowych wzorzec izby drugiej. W konsekwencji, parafrazując słowa Jeana Gicquela trawestującego z kolei tytuł sztuki Luigiego Pirandella *Chacun sa vérité*, można zaryzykować i powiedzieć, że właściwie „każdemu taka izba

The Abolition of the New Zealand Upper House of Parliament, [w:] *Two into One. The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, op.cit., s. 43 i nast.

[14] Szerzej na ten temat zob. np. J.P. Ketterer, *From One Chamber to Two: the Case of Marocco*, [w:] *Second Chamber*, red. N.D.J. Baldwin, D. Shell, London – Portland 2001, s. 135 i nast.

[15] Por. M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1970, s. 176.

[16] Por. J. Mastias, J. Grangé, *Sur le concept de seconde chambre* [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, op.cit., s. 21 i nast.

druga, jaka mu się podoba", a mówiąc precyzyjniej, jaką ustrojodawca zaprojektował, dysponując stosunkowo rozległą gamą możliwości i pomysłów. Modele konstytucyjnej aranżacji izby drugiej, zarówno jeśli chodzi o reprezentatywność izby drugiej, jak i mechanizm selekcjonowania jej składu osobowego, repertuar funkcji i wreszcie ogólną rolę ustrojową, są przecież tak odmienne i niepowtarzalne, że próżno tu szukać jakichś homogenizujących, urastających do miana wspólnego mianownika pomysłów bądź kluczy dla wszystkich czy tylko większości drugich izb[17].

Kontrowersje, jakie ujawniają się przy okazji dyskusji o izbie drugiej parlamentu, da się schematycznie podzielić na dwie główne grupy problemów, oczywiście przy założeniu, że mogą – zwłaszcza okazjonalnie – pojawiać się również i inne kwestie, a także cały wachlarz problemów pobocznych, drugo- i trzeciorzędnych, bądź też wynikających ze spraw zasadniczych czy jeszcze w inny sposób pochodnych w stosunku do nich. Pierwszą grupę wyznacza rudymentarne – z punktu widzenia drugiej izby, jak i całej dwuizbowości – zagadnienie reprezentatywności izby drugiej. Z kolei na drugą grupę spraw składa się cały kompleks zagadnień odnoszących się do funkcji realizowanych przez parlamentarne izby drugie i takiego ich skomponowania, aby współgrały one z funkcjami całego parlamentu oraz jego szczególnej części, jaką jest izba druga.

Sprawa reprezentatywności izby drugiej jest sprawą bez wątpienia najważniejszą, gdyż przesądzającą zarówno o sensie jej istnienia (zwłaszcza obecnie), jak i o funkcjach tej izby. Logika wszak nakazuje, że repertuar funkcji jest konsekwencją modelu reprezentacji, jaką chce się wyrazić za pomocą izby drugiej parlamentu. Na reprezentatywności izby (rozmaicie zaaranżowanej) zbudowana jest, a przynajmniej powinna być, cała konstrukcja ustrojowa drugiej izby. Jeśli zaś reprezentatywność izby drugiej jest niejasna, nieokreślona czy nie do końca określona, albo zaprojektowana zupełnie błędnie bądź niekonsekwentnie, to i sama izba druga zaczyna się chwiać i w rezultacie staje się mało odporna na krytykę ze strony abolicjonistów bikameralizmu.

Reprezentatywność izby drugiej jest tym, co z pewnością nadaje jej najbardziej oryginalny i niepowtarzalny rys, generując w konsekwencji zjawisko polimorficzności drugiej izby parlamentu. Jeśli bowiem mówimy, że nie ma dzisiaj jednego, z góry ustalonego wzorca tej izby, to między innymi właśnie dlatego, że nie ma jednego (tak jak w izbie pierwszej) wzorca jej reprezentatywności. W izbie pierwszej reprezentatywność ma charakter uniwersalny i odnosi się do narodu-suwerena. Tymczasem w izbie drugiej takiego schematu nie da się i nie

[17] Szerzej na ten temat zob. L. Trivelli, *Le bicamérisme – Institutions comparées. Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National el le Conseil des Etats*, Lausanne 1975.

powinno się paralelizować, a jeśli się to czyni, to chyba tylko po to, żeby wzmóc ton dyskusji o zasadności istnienia izby drugiej. Słusznie się bowiem zakłada, że „system reprezentacji w drugiej izbie nie może odpowiadać całkowicie systemowi przyjętemu w izbie pierwszej”[18]. Jeśli izba druga jedynie powtórzy obraz reprezentatywności z izby pierwszej, to stanie się zupełnie zbędna, dublując reprezentację w sposób bezsensowny i całkowicie nieuzasadniony. Wyrażał to zresztą dosadnie Emmanuel-Joseph Sieyés, który konsekwentnie twierdził, że naród-suweren powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie tylko w jednej izbie, bo ma tylko jedną wolę. Dlatego, jak się słusznie zaznacza, „utrzymywanie izby drugiej, której skład jest odzwierciedleniem składu izby pierwszej, odbiera dwuizbowości istotę początkowego znaczenia”[19], a w nawiązaniu do koncepcji Sieyés'a może się okazać wręcz niebezpieczne, gdyż w nieuprawniony sposób dzielące wolę suwerena, która – jak wiadomo – jest jedna i niepodzielna. Jak to pięknie ujął Jean Mastias, izba druga, będąc bliźniaczą „w stosunku do pierwszej traci swoją osobowość i staje się niczym innym jak zbyteczną gałęzią tego samego drzewa”[20].

Dlatego właśnie dla izby drugiej szuka się alternatywnej reprezentacji. Ma ona wyrażać inne interesy, inne oczekiwania i inne pragnienia aniżeli te, które znajdują ujście na forum izby pierwszej. Tu jednak – paradoksalnie – pojawia się chyba najpoważniejszy, przynajmniej w swoich skutkach politycznych, problem związany z izbą drugą. Bodajże najlepiej spuentował go Konstanty Grzybowski słynnym powiedzeniem, że izba druga jest „albo niepotrzebna albo niedemokratyczna”[21]. Chodzi o to, że tworząc, gwoli usprawiedliwienia obecności izby drugiej, inny wzorzec jej reprezentatywności, podważa się jej demokratyczny charakter, a to dlatego, że modelem demokratycznej izby parlamentarnej jest i pozostanie izba pierwsza. Jeśli więc dopuszcza się inny obraz przedstawicielstwa w izbie drugiej, to tym samym – *per se* – obniża się jej demokratyczny status, co z kolei – jak łatwo zgadnąć – stanowi wodę na młyn tych wszystkich, którzy w izbie drugiej dopatrują się struktury archaicznej, zupełnie niepotrzebnej, a może nawet szkodliwej bądź niebezpiecznej, bo przecież antagonizującej (przynajmniej potencjalnie) wolę odzwierciedloną w obu izbach ciała ustawodawczego. Przed drugą izbą stoi więc „nieznośna alternatywa”[22]. Może ona być tylko

[18] J. Mastias, J. Grangé, *Sur le probleme de l'adequation des secondes chambers*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, op.cit., s. 65.

[19] Y. Weber, *La crise du bicaméralisme*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger” 1972, nr 3, s. 592.

[20] J. Mastias, J. Grangé, ibidem, s. 73.

[21] Por. K. Grzybowski, *Senat albo antydemokratyczny albo niepotrzebny*, Łódź 1946.

[22] J. Mastias, J. Grangé, ibidem, s. 65.

izbą spełniającą rolę ustrojowej atrapy, jeśli będzie dublować obraz politycznego przedstawicielstwa, albo izbą niedemokratyczną czy tylko mniej demokratyczną, jeśli przyjmie odmienny profil reprezentacji. W każdym jednak przypadku będzie ona zbędna. Za pierwszym razem dlatego, że powielać będzie – zupełnie niepotrzebnie – schemat przedstawicielstwa, za drugim zaś razem dlatego, że go nie będzie respektować i przeciwstawiać mu będzie inny (z założenia gorszy bądź co najmniej niepełny) model reprezentacji. Tę ostatnią sytuację najtrafniej przedstawił obrazowo Benjamin Franklin, który przyrównał dwuizbowe ciało prawodawcze, konstruowane na podstawie odmiennych kluczy reprezentacji, do wozu ciągnionego w dwie przeciwne strony: przez jednego konia do przodu, przez drugiego wstecz. Paralela Benjamina Franklina przywoływała konflikt w obrębie dualistycznego parlamentu, który dla przeciwników dwuizbowości jest czymś nienaturalnym i szkodliwym. Dla adherentów bikameralizmu konflikt, sam w sobie, nie jest natomiast niczym groźnym czy wadliwym. Wręcz przeciwnie, jest czymś ożywczym, czymś, co nadaje prawdziwy sens dwuizbowości, zwłaszcza jeśli wpiszemy ją w schemat systemu *check and balance*, pojmowanego zarówno w wymiarze wąskim, to jest wewnątrzparlamentarnym, jak i szerszym, obejmującym całą infrastrukturę instytucjonalno-polityczną państwa[23]. Spory między izbami, jak słusznie się wskazuje, nie są więc dowodem braku potrzeby istnienia izby drugiej, ale właśnie tego, że jest ona jak najbardziej zasadna, że spełnia swoją rolę ustrojową[24]. Konflikty zaś z reguły działają ożywczo i jeśli tylko są umiejętnie rozładowywane[25], to mogą się okazać czymś jak najbardziej funkcjonalnym dla działania zarówno parlamentu, jak i całego systemu politycznego. Stają się natomiast zmorą wówczas, kiedy, po pierwsze, traktuje się je *a priori* jako coś złego i nagannego, po drugie zaś, kiedy nie umie się ich w odpowiedni sposób zamortyzować. Żeby jednak konflikt się pojawił, to musi być dla niego stworzona odpowiednia podstawa, a tą jest odmienność reprezentacji odwzorowanej w każdej z dwóch izb debatującego zgromadzenia.

Stąd idea generalna, że przedstawicielstwo w izbie drugiej powinno być inne aniżeli w izbie pierwszej. Sugeruje się, że reprezentacja w izbie drugiej wyrażać winna całą złożoność socjopolityczną społeczeństwa[26], albo – po prostu – winna

[23] G. Tsebelis, J. Money, *Bicameralism*, Cambridge 1997, s. 73 i nast.

[24] Por. L.D. Longley, W.J. Oleszek, *Bicameral Politics. Conference Committees in Congress*, New Haven and London 1989, ss. 15–16.

[25] Na ten temat zob. J. Szymanek, *Postępowanie mediacyjne w parlamencie dwuizbowym*, „Przegląd Sejmowy" 2004, nr 5, s. 47 i nast.

[26] Por. G. Loewenberg, S. Patterson, *Comparing Legislatures*, Boston 1979, ss. 120–125.

odzwierciedlać te grupy społeczne i polityczne, które na skutek rozmaitego rodzaju deformacji, nie znalazły swojego odbicia w substracie osobowym izby pierwszej[27]. Mówiąc krótko, izba druga to miejsce reprezentacji mniejszości[28]. Izba druga ma więc pokazać całą heterogeniczność ciała politycznego, ma pokazać wielość poglądów, sądów i ocen, które nie zawsze mogą się ujawnić na forum izby pierwszej. Izba druga po to ma istnieć i po to ma być wprzęgnięta w mechanizm działania państwa, aby nie tyle dublować reprezentację z izby pierwszej (bo to doprowadzi jedynie do „błędnego powtórzenia"[29]), ile wyrazić różnorodność narodowościową, etniczną, społeczną, polityczną, językową, kulturową czy jakąkolwiek inną[30]. Stąd bierze się właśnie pomysł na reprezentację partykularną czy też sekcjonalną, jaką w swoim składzie osobowym odzwierciedla izba druga parlamentu, często określaną również mianem „reprezentacji specjalnej"[31].

Prima facie taka reprezentacja może wydawać się ułomna, zwichnięta, niekompletna, a zatem – właśnie – niedemokratyczna czy tylko mniej demokratyczna (jeśli się ją porówna z izbą pierwszą). Jeśli jednak spojrzy się na dwie różne reprezentacje łącznie, to jest uniwersalną w jednej izbie i partykularną w drugiej, to wówczas – jak się zauważa – reprezentacja uzyskuje pełny wymiar. Reprezentacja odwzorowana w składzie izby drugiej jest więc nie tyle partykularna czy – tym bardziej – niedemokratyczna, ile raczej komplementarna[32]. Dlatego rzeczywiście reprezentacja w izbach drugich jest niepełna, i przez to zwichnięta czy ograniczona, ale jeśli się ją zestawi z uniwersalną i globalną reprezentacją z izby pierwszej, to wtedy reprezentacja parlamentu *in toto* staje się dopiero pełna, doskonała i skończona. Dopiero bowiem zestawienie reprezentacji wszystkich (w izbie pierwszej) i reprezentacji niektórych (w izbie drugiej) sprawia, że polityczne przedstawicielstwo ma autentycznie demokratyczny, pod każdym względem, reprezentatywny status[33]. W ten sposób paradoks legitymizacyjny izby drugiej jest rozwiązany. Izba ta owszem jest „niedemokratyczna" jeśli idzie o profil jej reprezentacji, zwłaszcza jeśli się go

[27] Por. A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty–One Countries*, New Haven and London 1984, ss. 93–94.

[28] Por. G. Tsebelis, J. Money, op.cit., s. 34.

[29] J. Mastias, J. Grangé, ibidem, s. 66.

[30] Por. U. Karpen, *Plurality in Unity: A Legitimation of Second Chambers*, [w:] *Role and Function of the Second Chamber*, red. U. Karpen, Baden-Baden 1999, ss. 173–174.

[31] J. Solé Tura, M.A. Aparicio Pérez, *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003, s. 17.

[32] Por. J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 45.

[33] Por. W. Riker, *The Justification of Bicameralism*, „International Political Science Review" 1992, vol. 13, nr 1, s. 101 i nast.

skonfrontuje z reprezentacją oddaną w izbie pierwszej, ale to wcale nie znaczy, że to dyskredytuje tę izbę *per se*. Inna, „specjalna" reprezentacja z izby drugiej wzięta razem z reprezentacją superdemokratyczną z izby pierwszej tworzy pewną całość; ciało polityczne, w którym reprezentowani są wszyscy na ogólnych zasadach politycznej reprezentacji narodu-suwerena, a obok tego również i inne, tak zwane relewantne mniejszości, których inkluzja w ramy parlamentu zabezpiecza cały system polityczny przed niepewnością i destabilizacją[34].

Dlatego powodzenie izby drugiej zależy tak naprawdę od odnalezienia i umiejętnego wkomponowania tej innej, specjalnej, partykularnej reprezentacji. Jeśli uda się ją odnaleźć i jeśli uda się ją skorelować z zadaniami izby drugiej (które przecież, w świadomie założonym modelu bikameralizmu nie mogą być prostą repetycją zadań izby pierwszej), to dwuizbowość nie zostania narażona na ryzyko „błędnego powtórzenia", stając się instytucją potrzebną i użyteczną, a nie – jak to często bywa – „niemodną"[35] albo zgoła „niewidoczną"[36]. Od określenia właściwej, czyli innej – w porównaniu z izbą pierwszą – reprezentatywności izby drugiej zależy tak naprawdę to, czy będzie ona prawdziwą izbą parlamentarną, czy też jedynie „dekoracją parlamentu"[37], ładną i elegancką, ale pozbawioną jakiegokolwiek sensu.

Patrząc porównawczo na systemy polityczne, da się wskazać pewne modelowe rozwiązania w zakresie aranżowania jej reprezentatywności, a tym samym poszukiwania sensu obecności drugich izb we współczesnym parlamencie. Za pierwszy i – od razu powiedzmy – najważniejszy model reprezentacji wypada uznać reprezentację federalną i odwołujący się do niej model tak zwanej federalnej izby drugiej. Model ten jest też najbardziej bezspornym modelem tej izby, uznawanym za oczywisty i – w pewien sposób – naturalnym. Zakłada się bowiem, że w państwie o złożonej strukturze – jakim jest państwo związkowe – izba druga jest instytucją federalną, której sensem jest zabezpieczenie interesów wszystkich podmiotów tego państwa (to jest stanów, kantonów, landów, prowincji itp.). Dzięki izbie drugiej reprezentacja na poziomie federacji uzyskuje pełny charakter, ponieważ w izbie pierwszej reprezentowani są obywatele państwa jako takiego, a więc bez różnic stygmatyzowanych przynależnością do poszczególnych części składowych tego państwa, natomiast w izbie dru-

---

[34] Por. J. Mastias, J. Grangé, *Sur l'evolution et la legitimation des secondes chambers* [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, op.cit., s. 59.

[35] R.C. Tripathi, *Preface*, [w:] *Second Chambers. Bicameralism Today*, New Delhi 2002, s. 1.

[36] A. Mughan, S.C. Patterson, *Senates: A Comparative Perspective*, [w:] *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, red. S.C. Patterson, A. Mughan, Columbus 1999, s. 334.

[37] A. Haoriou, *Droit constitutionnel et les institutions politiques*, Paris 1970, s. 410.

giej reprezentowane są – również na równych czy w miarę równych zasadach – podmioty składające się na federację.

Matrycą takiej izby drugiej jest – z oczywistych powodów – amerykański Senat, którego konstrukcja odpowiada wręcz podręcznikowym założeniom federalnej izby drugiej[38]. Dzięki zasadzie równej reprezentacji wszystkich stanów w Senacie wszelkie możliwe różnice, które występują bądź mogą występować między stanami (polityczne, gospodarcze, geograficzne, demograficzne) są skutecznie eliminowane, a każdy stan niezależnie od siły politycznej, ekonomicznej czy też siły mierzonej wielkością populacji jest traktowany równo, przez co chroniona jest sama zasada federalizmu, której punktem wyjścia musi być równość wszystkich podmiotów składających się na państwo federalne[39]. Złożona, dwuizbowa struktura parlamentu jest więc w tym wypadku niczym innym, jak tylko konsekwencją złożonej struktury państwa i uznania, że w imię jego trwałości i stabilności trzeba zapewnić, przynajmniej formalną, równość jego poszczególnych części składowych, które przecież faktycznie nie są i nie mogą być równe. Dlatego podział parlamentu jest w przypadku państwa związkowego „niezbędnym warunkiem wstępnym osiągnięcia federalnego porozumienia"[40], a dzięki temu utrzymania również i samej konstrukcji państwa złożonego[41]. Skorelowanie dwuizbowości z federalizmem, mimo czasowych i geograficznych odmienności, jest w związku z tym oczywiste i ma niewątpliwie walor powszechny. Stąd też wskazuje się, zresztą jak najbardziej słusznie, że bikameralizm, tak naturalny dla państwa federalnego, przekształcił się w cechę strukturalną samego federalizmu, którego nie sposób sobie wyobrazić bez izby drugiej[42], co zresztą potwierdzają przykłady między innymi Australii, Brazylii, Indii, Meksyku, Niemiec, Rosji czy Szwajcarii.

Niemniej rola federalnej izby drugiej polega również na sprawowaniu pośrednictwa między wszystkimi pozostałymi organami związku a podmiotami federacji, co jest naturalnym efektem aplikowania wertykalnego rozdzielenia władz. Senat jest więc w państwie związkowym prawdziwym stenem pośred-

---

[38] Szerzej na ten temat zob. W. Riker, *The Senate and American Federalism*, „American Political Science Review" vol. 59, nr 7, s. 453 i nast.

[39] Przy czym w wypadku amerykańskiego Senatu jest to jeszcze dodatkowo konsekwentnie i bardzo mocno zabezpieczone poprzez wprowadzenie konstrukcji zapewniającej równość obu izb.

[40] P. Carmichael, A. Baker, op.cit., s. 73.

[41] Co potwierdza geneza i konstrukcja Senatu USA. Por. B. Sinclar, *Coequal Partner: The U.S. Senate*, [w:] *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, op.cit., s. 33 i nast.

[42] Por. W. Suchecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, ss. 94–95. Zob. również S. Levmore, *Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One?,* „International Review of Law and Economics" 1992, nr 12, s. 159 i nast.

niczącym, organem agregacji i artykulacji interesów podmiotów federacji nie tylko na arenie parlamentarnej (co jasne), ale również i poza nią, w stosunku do wszystkich organów państwa istniejących na szczeblu związkowym, czego z kolei znakomicie dowodzi praktyka funkcjonowania niemieckiego Bundesratu[43].

Wreszcie, *last but not least*, druga izba implementowana do systemu federalnego wzbogaca i wzmacnia horyzontalny podział władz na szczeblu federacji, mierzony głównie podziałami politycznymi. Już sama złożona struktura państwa jest bowiem uważana za wystarczające uzasadnienie dla deformacji materialnej równości wyborów, względnie wprowadzania innych aniżeli wybory powszechne i bezpośrednie form obsadzania mandatów w izbie drugiej. Pozwala to osiągnąć zauważalne gołym okiem zróżnicowanie polityczno-partyjne obu izb (generując zjawisko tak zwanego bikameralizmu inkongruentnego), wzmacniając tym samym ich wzajemną kontrolę[44]. W konsekwencji izba druga aplikowana do państwa związkowego utrzymuje sam związek, ale też koresponduje z zasadami o pozafederalnym statusie, które dzisiaj są postrzegane jako standardowe w ustroju demokratycznym (na przykład podział władz). Nieprzypadkowo więc w dyskusji ustrojowej w USA, kiedy podejmowano decyzję o wprowadzeniu Senatu, obok argumentów federalnych mocno sygnalizowano argumenty innego rodzaju, dowodząc potrzeby istnienia izby drugiej z racji „ogólnoustrojowych" czy też „ogólnokonstytucyjnych" bez oglądania się na charakter państwowości (federalna *versus* unitarna)[45]. Senat był wobec tego postrzegany nie tylko jako konsekwencja federalnej budowy unii, ale również jako element architektury podzielonych władz, swoisty gwarant utrzymania ustrojowej równowagi w obrębie podzielonych władz, a zarazem istotny element systemu hamulców[46]. Nie trzeba specjalnie dodawać, że dzięki temu amerykański Senat stał się wzorcem nie tylko dla każdej federalnej izby drugiej, ale również i dla drugiej izby wpisanej w państwo unitarne, która aby dostatecznie uzasadnić swoją egzystencję, musi się odwoływać do jakichś zrozumiałych i przekonywujących argumentów[47].

---

[43] Por. W.J. Patzelt, *The Very Federal House: The German Bundesrat*, [w:] *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, op.cit., s. 64 i nast.

[44] P. Czarny, *Bundesrat. Między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000, ss. 16–17.

[45] Por. R.M. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji" USA*, Katowice 1985, s. 175 i nast.

[46] Szerzej na ten temat zob. R.M. Małajny, *Pozycja ustrojowa Kongresu USA*, Katowice 1992, t. II.

[47] A argument podziału władz, czy może – lepiej – lepszego, głębszego bądź bardziej konsekwentnego podziału władz, jaki dokonuje się za sprawą izby drugiej, ma obecnie i miał historycznie charakter uniwersalny.

Pozafederalne elementy aranżacji Senatu USA nie odnoszą się jednak do jego reprezentacji. Ta pozostaje reprezentacją federalną, uznawaną za najbardziej oczywistą podstawę wprowadzenia dwuizbowości. Stąd, jak się podkreśla, druga izba jest przede wszystkim instytucją „zorientowaną na reprezentowanie elementów federalnych, względnie zdecentralizowanych"[48]. Te ostatnie – *nota-bene* – stwarzają podstawę dla odnalezienia kolejnego modelu reprezentacji izby drugiej, tym razem określanego mianem reprezentacji terytorialno-regionalnej, i budowanej na niej tak zwanej regionalnej bądź terytorialnej izby drugiej.

Ten typ reprezentacji uznaje, że w państwie nie ma co prawda tak dalece posuniętych odrębności i różnic, żeby doprowadzać do powstawania tworu federalnego (którego podstawą jest albo czynnik historyczny, jak w USA, albo właśnie ujawniające się i wyjątkowo silne podziały i wszelkiego rodzaju odmienności, jak na przykład w Belgii), ale są one wystarczająco zaznaczone, żeby oprzeć państwo na idei regionalizmu czy terytorializmu. Jasną jest rzeczą, że wzorcem dla takiego państwa jest federacja, która jednak – jeśli można tak powiedzieć – w przypadku państwa zregionalizowanego jest niedokończona. Odrębności między poszczególnymi terytoriami czy regionami nie są więc spuentowane nadaniem im statusu samodzielnych podmiotów w obrębie państwa związkowego. Mimo to izba druga, analogicznie jak w przypadku federacji, stanowi tutaj forum reprezentacji interesów poszczególnych regionów czy terytoriów, którym na poziomie ogólnokrajowym chce się nadać równy status, mimo występujących między nimi różnic. Z oczywistych powodów izba regionalna (terytorialna) jest budowana na podobnych czy wręcz identycznych zasadach jak prawdziwa izba federalna. Odnosi się to zarówno do samego sensu jej istnienia, jak i takich elementów konstrukcyjnych, jak sposób wyboru czy funkcje, które – z jasnych racji – są właściwie paralelą funkcji drugiej izby z państwa związkowego. Znakomitymi przykładami tego modelu izby drugiej są dzisiaj senaty Hiszpanii[49] i Włoch[50] czy – z innego obszaru geograficznego – Izba Radców Maroka[51]. Zauważa się przy tym, nie bez powodu, że izba o charakterze regionalnym bądź terytorialnym jest nie tylko pewną odmianą czy też mutacją izby federalnej, ale również jest izbą

[48] *Pour mieux connaitre le Sénat*, Paris 1993, s. 25.

[49] Por. P. Subra de Bieusses, *Espagne – Le Sénat*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, op.cit., s. 185 i nast.

[50] Por. J. Grangé, *Italie – Le Sénat de la République*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, op.cit., s. 317 i nast.

[51] Por. J.P. Ketterer, op.cit., s. 145 i nast. Przy czym nadmienić wypada, że nowa konstytucja Maroka pogłębia regionalny profil Izby Radców, zresztą konsekwentnie realizując ideę pogłębienia idei regionalizmu marokańskiego, która jest realizowana od 2003 roku. Szerzej na ten temat zob. M.A. Benabdallah, *Le bicaméralisme dans la Constitution marocaine de 2011*, [w:] *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, Paris 2012, s. 113 i nast.

o przejściowym charakterze, to znaczy izbą, która ostatecznie przekształci się albo w autentyczną izbę federalną (jeśli państwo zregionalizowane zdecyduje się pójść w kierunku federacji[52]), albo w izbę bardziej odpowiadającą państwu unitarnemu, zmieniając jednocześnie profil przedstawicielstwa (a przynajmniej zmniejszając dotychczasowy stygmat regionalizmu). Tezę o przejściowym (temporalnym) znaczeniu izby regionalnej, poza wskazanym wcześniej przykładem belgijskim, w jakimś sensie potwierdza Hiszpania, która cały czas balansuje między unitarnym państwem dalece zregionalizowanym a państwem federalnym w wersji *soft*. Wskazuje się, że izba ta – jak żadna inna – zbliża się do wzorca prawdziwie federalnej izby drugiej[53].

Nawet jeśli staniemy na stanowisku, że izba o typie regionalnym bądź terytorialnym jest ustrojowym epifenomenem, to jednak raczej powszechnie uznaje się ją za osobny typ reprezentacji, a co za tym idzie i izby drugiej. Wskazuje się również, że w warunkach państwa unitarnego, stanowi ona bardzo dobre i mocne uzasadnienie dwuizbowości. Co więcej, sugeruje się, że tak jak w wypadku państwa federalnego potrzeba istnienia izby drugiej jest niepodważalna, tak w wypadku państwa unitarnego potrzebę taką naprawdę uzasadnia jedynie daleko posunięta regionalizacja, wymagająca dodatkowej albo osobnej reprezentacji wyrażonej w składzie izby drugiej[54].

Następnym, trzecim modelem izby drugiej, choć można go traktować równie dobrze w kategoriach jakiejś mutacji czy szczególnej wersji izby federalnej, będzie izba reprezentacji narodowo-etnicznej. Podziały narodowe, etniczne i – będące ich następstwem – podziały językowe są czasami do tego stopnia relewantne, że rzeczywiście pojawia się potrzeba ich instytucjonalizacji, najlepiej przy wykorzystaniu izby drugiej – doktrynalnie traktowanej jako izba, w której swoje odbicie znajdują rozmaite mniejszości. Rzadko kiedy jednak izba druga, zaplanowana jako gremium uzewnętrznienia podziałów narodowych, etnicznych czy językowych (a nawet często współwystępujących z nimi wyznaniowych) jest tak wprost traktowana. Oscyluje ona raczej wokół szerokiego wzorca izby federalnej, choć jej konkretna aranżacja jest tak przeprowadzona, że znacznie bliżej jej do izby narodowo-etnicznej aniżeli autentycznej izby charakterystycznej dla państwa związkowego. Z formalnego punktu widzenia jest ona jednak najczęściej wpisana właśnie w formułę federacji.

---

[52] Czego potwierdzeniem jest transformacja Belgii i jej senatu.

[53] Szerzej na ten temat zob. C.F. Juberias, *A Hause in Search of a Role: The Senado of Spain*, [w:] *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, op.cit., s. 260 i nast.

[54] Por. M. Russel, *The Territorial Role of Second Chamber*, [w:] *Second Chambers. Bicameralism Today*, op.cit., s. 105 i nast.

To bardzo dobrze pokazuje odrębność politologicznego i konstytucyjnego punktu widzenia na instytucje ustrojowe. Izba narodowo-etniczna, w sensie konstytucyjnym, będzie bowiem (prawie zawsze) izbą federalną, natomiast w sensie politycznym i faktycznym będzie raczej izbą powołaną z uwagi na potrzebę zapewnienia odpowiedniej reprezentacji grup narodowościowych, etnicznych czy językowych, które składają się na państwo związkowe albo – co też jest możliwe – dalece zregionalizowane.

Przykładem tego rodzaju izby, *de facto*, chociaż w żadnym razie nie *de iure* narodowo-etnicznej, jest senat Belgii. Przed zasadniczą reformą fedralizującą państwo, przeprowadzoną w 1994 roku, belgijski Senat pasował niemal idealnie do schematu drugiej izby o cechach reprezentacji narodowo-etnicznej[55]. Dzisiaj – jak wiadomo – senat Belgii jest izbą federalną, ale ciągle dużo bardziej pasuje on do izby narodowo-etniczno-językowej aniżeli właściwej izby federalnej. Inną izbą, którą należy potraktować jako izbę narodowo-etniczną – i to chyba w jej najczystszej postaci – jest Izba Narodów Bośni i Hercegowiny, wprost w konstytucji zakładająca narodowościowy klucz repartycji mandatów i nieprzypadkowo przecież nazywająca się Izbą Narodów[56].

Kolejnym modelem reprezentacji izby drugiej będzie izba „wyrażająca pewną ideę samorządności lokalnej"[57]. Będzie to więc izba, podobnie jak izba terytorialna, funkcjonująca w warunkach państwa unitarnego, dla której trzeba poszukać właściwego uzasadnienia. Będzie nim podział terytorialny państwa, na bazie którego będzie konstruowany mechanizm wyborczy stosowany w izbie drugiej, i w odniesieniu do którego będzie się konceptualizować ustrojową specyfikę izby drugiej postrzeganej jako wyraziciel interesów samorządowo-terytorialnych.

Podkreśla się, że wzorcem takiej izby jest francuski Senat. W jakimś sensie nawiązuje do niego również holenderska Erste Kamer der Staten-Generaal[58]. Wypada też zaznaczyć, że model izby samorządowej jest bodajże najbardziej rozpowszechniony i, pod pewnymi względami, nawiązuje do niego zdecydowana większość unitarnych drugich izb, zarówno tych występujących w przeszłości, jak i tych, które trwają do tej pory. Z przykładów historycznych warto przywołać drugą izbę Danii (zniesioną ostatecznie w 1953 roku) albo, zlikwidowaną

---

[55] Por. J.-C. Bécane, *Belgique – Le Sénat*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, op.cit., s. 145 i nast.

[56] Por. P. Osóbka. *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2011, s. 40.

[57] L. Garlicki, *Idea dwuizbowości w parlamentaryzmie europejskim. Wizje przyszłości*, tekst referatu [w:] *Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych*. Seminarium, Warszawa, 26–27 kwietnia 1994 roku (zapis stenograficzny), Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, S-2, czerwiec 1994, s. 6.

[58] Por. J.-C. Bécane, *Pays-Bas – La Première Chambre des Etats généraux*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, op.cit., s. 365 i nast.

w 2001 roku, chorwacką Izbę Żupanii. Duński Landsting (Izba Okręgów), wprowadzony przez konstytucję z 1849 roku i funkcjonujący do momentu zniesienia dwuizbowości, odpowiadał wręcz modelowym cechom izby samorządowej[59]. Wybierany był w okręgach (jednostkach podziału terytorialnego) przez okręgowe gremia przedstawicielskie, co tym bardziej nadawało mu status izby samorządowej – podobnie jak dzisiejszemu senatowi V Republiki Francuskiej.

Z innych przykładów historycznym można przywołać również polski Senat z konstytucji marcowej (1921), którego co prawda nigdzie konstytucja nie określała *expressis verbis* mianem izby samorządowej, ale podniesienie do rangi konstytucyjnej zasady wyboru senatorów z województw (i to w formule, że Senat „składa się z członków wybranych przez poszczególne województwa" – art. 36 ust. 1), w jakimś sensie lokowało Senat pośród samorządowych drugich izb.

Tutaj zresztą dotykamy istotnej sprawy pojmowania izby samorządowej. Można ją bowiem traktować konsekwentnie i mniej konsekwentnie. W pierwszym wypadku izbą samorządową będzie izba, która jest wybierana z odwołaniem się do klucza samorządowo-terytorialnego i której zadaniem będzie reprezentowanie podziałów generowanych strukturą samorządowo-terytorialną, z czym skorelowane będą funkcje tej izby. Tutaj właśnie modelowym przykładem może być francuski Senat albo południowoafrykańska Narodowa Rada Prowincji[60]. Izbą samorządowo-lokalną w jej pełnym kształcie, przynajmniej jeśli chodzi o formę, jest również białoruska Rada Republiki[61] albo utworzony w 2004 roku senat Uzbekistanu. W drugim wypadku izbą samorządową będzie izba, która jest budowana w oparciu o podział samorządowo-terytorialny kraju, ale izbie tej nie przypisuje się, przynajmniej wprost, statusu przedstawicielstwa samorządowego, a co za tym idzie jej funkcje nie są bezpośrednio związane z protekcją interesów o statusie samorządowo-lokalnym. Tutaj, jak łatwo zgadnąć, lokuje się spora część unitarnych drugich izb, jeśli oczywiście nie nadaje się im odmiennego, specyficznego profilu reprezentacji. W tym, to znaczy mniej konsekwentnym pryzmacie izby samorządowej, można wszak postrzegać drugą izbę Holandii, senat Chile czy na przykład polski Senat w kształcie nadanym mu w 1989 roku, a zbudowany – przecież dość przypadkowo – na podstawie mapy województw.

---

[59] Por. M. Grzybowski, *Dwuizbowość w parlamentaryzmie państw nordyckich*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996, ss. 227–228.

[60] Złożona z 90 członków wybieranych w wyborach pośrednich przez zgromadzenia prowincjonalne (jest ich w sumie dziewięć). Szerzej na ten temat zob. A. Żukowski, *System konstytucyjny Republiki Południowej Afryki*, Warszawa 2003, s. 45.

[61] Por. J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011, s. 40.

À propos izby samorządowej należy jednak wskazać jeszcze jedną istotną rzecz, a raczej potencjał, jaki kryje się w modelu tej izby. Otóż chodzi o powiązanie tej izby z szerszym rozumieniem samorządu i nie zamykanie go wyłącznie w granicach terytorialności. Izba samorządowa, a więc stanowiąca forum przedstawicielstwa samorządowego, to izba, która może agregować i artykułować interesy różnych samorządów, niekoniecznie terytorialnych. Taka, znacznie szerzej samorządowa izba może – hipotetycznie – być izbą, w której swoją reprezentację znajdzie, obok samorządu terytorialnego, również samorząd zawodowy i każdy inny. Model takiej szerszej czy obszerniejszej pod względem samorządowym izby drugiej jest, jak się zdaje, atrakcyjny, a i pomysły na niego się pojawiały, choć – jak wiadomo – ostatecznie nie doszło do jego realizacji również w Polsce. Jest tak między innymi dlatego, że hasło izby samorządowej najczęściej, niejako *a priori*, sprowadzane jest do postaci samorządu terytorialnego, gdy tymczasem zawiera ono znacznie szerszą treść, a co za tym idzie, znacznie szerszą i bogatszą formułę samorządu.

Patrząc na sposoby konstytucyjnej aranżacji izby drugiej we współczesnych systemach politycznych można wskazać na jeszcze jeden, bardzo ciekawy, choć z powodów historycznych obecnie nieco zdyskredytowany, model reprezentacji. Chodzi o tak zwaną reprezentację społeczno-ekonomiczną, zwaną również profesjonalną[62] albo po prostu korporacyjną, i zbudowany na niej model izby korporacyjnej bądź inaczej ekonomicznej. W tym modelu zakłada się, że relewantnymi podziałami społecznymi nie są podziały terytorialne, etniczne, narodowościowe czy językowe, ale właśnie podziały ekonomiczne i to one winny znaleźć swoje odzwierciedlenie w izbie drugiej. Nie uznaje się w związku z tym również, że izba druga powinna odwoływać się do samorządu lokalnego, gdyż ten jest instytucją jak gdyby gdzie indziej umocowaną. Jeśli więc w ogóle potrzebna jest izba druga, to jedynie jako izba artykułująca wolę grup socjoekonomicznych, które obecnie w największym bodajże stopniu różnicują obraz społeczeństwa, generują różnice, a czasami również poważne i zawsze niebezpieczne dla systemu politycznego antagonizmy. Jeśli więc, jak chcą teoretycy dwuizbowości, izba druga jest pomyślana głównie jako izba amortyzująca system polityczny przed różnego rodzaju spięciami i napięciami, które mogą się okazać wadliwe czy wręcz szkodliwe[63], to winna być izbą ekonomiczną.

Koncepcja drugiej izby jako izby profesjonalnej czy też korporacyjnej wydaje się jeszcze bardziej atrakcyjna, jeśli popatrzymy na drugą izbę przez pryzmat teorii *veto players*, gdzie poszczególne instytucje polityczne postrzega

[62] Por. B. Chantebout, op.cit., ss. 283–284.

[63] Por. G. Tsebelis, J. Money, op.cit., s. 44 i nast.

się w kategoriach weto aktorów i weto graczy, korzystających z rozmaitego repertuaru środków gry politycznej, prowadzonej zawsze w celu uzyskania stanu homeostazy ustrojowej[64]. Jest tak tym bardziej, że przecież dzisiaj obok podziałów polityczno-partyjnych to właśnie podziały społeczno-polityczne są najpoważniejsze i ontologicznie pierwotne, generując dopiero później wszystkie inne podziały, w tym także te o charakterze polityczno-partyjnym.

Izba korporacyjna, choć niewątpliwie atrakcyjna i mająca przed sobą przyszłość, nie należy do popularnych przede wszystkim dlatego, że sama idea korporacjonizmu została – niestety – zdyskredytowana przez autorytarne ruchy lat 30. XX wieku. W związku z tym dzisiaj hasło reprezentacji korporacyjnej postrzega się bardzo nieufnie, jako potencjalną przynajmniej chęć recydywy niechlubnej przeszłości.

Bodajże najlepszym wzorcem izby reprezentacji profesjonalnej była portugalska Izba Korporacyjna ustanowiona w konstytucji z 1933 roku[65]. Była ona pomyślana jako izba reprezentująca rożne korporacje, szeroko zresztą rozumiane. W rezultacie korporacjami mającymi swoje przedstawicielstwo na poziomie izby drugiej były korporacje okręgowe (czyli samorząd lokalny), wyznaniowe (Kościół katolicki), naukowe (uniwersytety), administracyjne (biurokracja), wszelkiego rodzaju organizacje charytatywne i organizacje pomocy społecznej, a obok nich również związki pracodawców i pracobiorców. Izba w tym kształcie przetrwała w Portugalii do przyjęcia nowej, demokratycznej konstytucji z 1976 roku, a jej istnienie w republice Antónia de Oliveiry Salazara było też – jak łatwo zgadnąć – jednym z powodów, dla których ostatecznie przyjęto unikameralizm[66].

Współczesnymi wcieleniami izby korporacyjnej, częściej nazywanej jednak izbą ekonomiczną, są senat Irlandii i słoweńska Rada Państwa. W przypadku tego pierwszego, oprócz 11 senatorów mianowanych przez premiera, izbę korporacyjną tworzy 6 przedstawicieli uniwersytetów oraz 43 senatorów wybieranych. Wszyscy oni stanowić mają emanację określonych grup zawodowo-społecznych i dlatego są wybierani z odpowiednich list skupiających środowiska kulturalne, naukowe, przemysłowe, rolnicze i administracyjne. Poszczególne listy kandydatów proponują organizacje socjoekonomiczne (*listes de candidats présentées par les organisations socio-économiques*)[67]. Listy te egzemplifikować mają nic innego, jak tylko profil reprezentacji profesjonalnej

[64] Szerzej na ten temat zob. G. Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton 2002, s. 143 i nast.

[65] Por. A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2002, s. 8.

[66] M. Tavares de Almeida, *Bicameralism in Portugal – a summary*, [w:] *Role and Function of the Second Chamber*, op.cit., s. 123 i nast.

[67] J. Mastias, J. Grangé, *Sur le concept de seconde chambre* [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, op.cit., s. 23.

czy też ekonomicznej odzwierciedlonej w składzie senatu. Składają się na nie: lista kultury i edukacji (język i kultura, literatura, sztuka, szkolnictwo, prawo i medycyna); lista rolnictwa (rolnictwo i zawody pokrewne, na przykład rybołówstwo); lista pracy (to jest pracy najemnej zarówno zorganizowanej, jak i niezorganizowanej); lista przemysłu i handlu (przemysł, handel, bankowość, finanse, księgowość, inżynieria, architektura) oraz lista administracji (administracja publiczna, w tym także tak zwane usługi socjalne)[68]. Prawo głosowania na kandydatów zgłoszonych w poszczególnych listach mają przy tym jedynie członkowie nowowybranego Dáilu (izby pierwszej), członkowie ustępującego Senatu oraz członkowie rad hrabstw i zarządów miast. Nie są to więc wcale wybory powszechne, gdyż czynne prawo wyborcze ograniczone jest wyłącznie do osób sprawujących już mandat wywodzący się z innego rodzaju wyborów, to jest wyborów do izby pierwszej parlamentu i wyborów municypalnych[69]. Nie jest też tak, co z pewnością jest rysem oryginalnym, że członków senatu wybierają poszczególne korporacje czy organizacje. Te ostatnie dysponują jedynie uprawnieniem do zgłoszenia „własnej" listy kandydatów, ale już nie ich wyboru, co oznacza, że korporacyjny profil izby jest w tym wypadku niekonsekwentny czy też niepełny, choć z pewnością najbardziej widoczny i przesadzający o specyfice irlandzkiego senatu.

Z kolei w odniesieniu do słoweńskiej Rady Państwa jej 18 członków korporacyjnych wybiera zgromadzenie elektorskie, wyłonione wcześniej przez zainteresowane organizacje, to jest pracodawców, pracobiorców, rolników, organizacje małego biznesu i wolnych zawodów oraz organizacje non profit, takie jak: uniwersytety, szkoły średnie, organizacje nauczycielskie, naukowe, organizacje sportowe i kulturalne i tym podobne. Z kolei dalszych 22 członków rady, reprezentujących interesy lokalne, wybierają „terytorialne" kolegia wyborcze, które składają się z członków lub wybranych przedstawicieli rad jednostek samorządu terytorialnego[70]. W konsekwencji druga izba słoweńskiego parlamentu łączy cechy izby korporacyjnej z izbą samorządowo-lokalną. Wydaje się zresztą, że połączenie reprezentacji samorządowo-lokalnej czy reprezentacji samorządowej w ogóle (uwzględniającej na przykład samorząd zawodowy) z reprezentacją o cechach ekonomicznych jest jak najbardziej naturalne, gdyż

[68] M. Corcoran, *Ireland: Report on Electoral Systems Legislation*, [w:] *Législation sur les systémes électoraux. Rapports Nationaux; Electoral systems legislation. National Reports*, Groupe de Travail Etudes, 1993, s. 296 i nast.

[69] Por. *Ireland. How the Seanad (Senate or Upper House of Parliament) is Elected*, [w:] *Législation sur les systémes électoraux. Rapports Nationaux; Electoral systems legislation. National Reports*, Groupe de Travail Etudes, 1993, s. 314.

[70] Por. I. Kristan, *The Slovene Bicameralism*, [w:] *Role and Function of the Second Chamber*, op.cit., s. 135.

dopiero wówczas izba staje się autentyczną izbą korporacyjną (przy szerokim rozumieniu korporacji).

Wskazane modele są najbardziej typowe i podstawowe, jeśli chodzi o tworzenie izby drugiej i nadanie jej oryginalności, a tym samym jednocześnie uniknięcie „błędnego powtórzenia" statusu przedstawicielskiego izby drugiej. Od razu trzeba jednak powiedzieć, że nie wszystkie izby drugie realizują ów teoretyczny model reprezentacji zróżnicowanej, to znaczy innej w izbie pierwszej i innej w izbie drugiej. Stąd poza przedstawionymi już modelami (to jest: reprezentacją federalną; reprezentacją terytorialno-regionalną; reprezentacją etniczno-narodowościową; reprezentacją samorządową i reprezentacją korporacyjną) jako osobny typ reprezentacji, który może być i w praktyce jest realizowany w izbie drugiej, należy jeszcze wskazać reprezentację paralelną. Chodzi więc o te wszystkie przypadki, kiedy nie wymyśla się osobnego typu czy profilu przedstawicielstwa, ale jedynie powtarza (paralelizuje) reprezentację polityczno-partyjną wyrażoną w składzie izby pierwszej. W przypadku reprezentacji paralelnej obie izby mają więc „charakter ogólnopolityczny"[71], co z pewnością zrównuje ich status ustrojowy[72], ale jednocześnie ewokuje pytanie o sens zdublowania takiej samej reprezentacji w jednej i w drugiej izbie parlamentu.

Wydaje się, że powodów przyjęcia, trzeba przyznać dosyć kontrowersyjnego, modelu reprezentacji paralelnej, jest co najmniej kilka. Pierwszy jest banalny i jest nim najzwyklejszy brak koncepcji izby drugiej. Jeśli nie ma się pomysłu na skonstruowanie naprawdę oryginalnej izby drugiej, to wkłada się ją w ramy przedstawicielskie typowe dla izby pierwszej, lekko tylko modyfikując zasady prawa wyborczego, w odniesieniu na przykład do biernego bądź czynnego prawa wyborczego albo systemu wyborczego w dosłownym tego słowa znaczeniu (system większościowy *versus* proporcjonalny). W takim wypadku nie ma też najczęściej racjonalnych przesłanek dla dwuizbowości, a o ustanowieniu bądź utrzymaniu izby drugiej rozstrzyga siła argumentów historycznych, względnie politycznych[73]. Żeby jednocześnie nie podważać legitymizacji izby drugiej, konstruuje się ją tak, że właściwie pod względem reprezentatywności jest ona repliką pozostałej izby parlamentu.

---

[71] P. Sarnecki, *Podstawowe problemy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Przegląd Sejmowy" 2001, nr 1, s. 71.

[72] Szerzej na ten temat zob. P. Sarnecki, *Problem dwuizbowości parlamentu*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 141 i nast.

[73] Czego znakomitą ilustracją jest senat Republiki Czeskiej. Szerzej na ten temat zob. J. Filip (i in.), *The Czech Senate. History and Presence*, Prague 2003, s. 69 i nast.

Drugim powodem przyjęcia reprezentacji paralelnej jest chęć zabezpieczenia izby drugiej przed zarzutami mniejszej demokratyczności bądź w ogóle niedemokratyczności. Inna reprezentacja aniżeli ta oddana w składzie izby pierwszej jest wszak – jak wiadomo – postrzegana jako z gruntu wadliwa, ułomna, gorsza, bo mniej czy tylko inaczej demokratyczna. Stąd powtórzenie wzorca przedstawicielstwa polityczno-partyjnego w obu izbach jest sposobem zapewnienia właściwej, bo w pełni demokratycznej legitymizacji izby drugiej. Działanie takie z jednej strony z pewnością zabezpiecza izbę *pro futuro* przed formułowaniem pod jej adresem zarzutu niedemokratyczności, choć z drugiej strony naraża ją na pytanie o racjonalność takiego modelu reprezentacji.

Wreszcie trzecim, o wiele bardziej przemyślanym powodem przyjęcia reprezentacji paralelnej jest chęć jakiegoś uzasadnienia modelu bikameralizmu symetrycznego (egalitarnego czy równorzędnego[74]). Oczywiście powód ten wchodzi w grę tylko w tych wypadkach, w których konstytucyjna aranżacja izby drugiej odpowiada modelowi dwuizbowości równorzędnej, zakładającej taką samą pozycję ustrojową i kompetencyjną obu izb. Przy tym jasną rzeczą jest, że przedstawione trzy przyczyny nie muszą być od siebie niezależne.

Reprezentacja paralelna nie jest rozwiązaniem spotykanym powszechnie, niemniej można ją odnaleźć w senatach polskim, czeskim i rumuńskim. W każdym z nich reprezentacja nie ma oddzielnego, innego aniżeli w izbie pierwszej charakteru. Wszędzie jednak, jak się zdaje, powody ustanowienia dwuizbowości były nieco inne, a i przyczyny reprezentacji paralelnej również nie były takie same. W Polsce i w Czechach powtórzenie obrazu reprezentacji to głównie wynik bezrefleksyjności ustrojodawcy, który z racji historycznych (tradycja izby drugiej w międzywojennej państwowości czeskiej i polskiej) oraz politycznych (szczególny kontekst restytucji izby w Polsce w 1989 roku, w Czechach w 1992 roku) zdecydował się na przyjecie dwuizbowości, nie mając jednak pomysłu na przedstawicielstwo oddane w składzie izby drugiej. W Rumunii z kolei, obok tradycji (okres międzywojenny), powodem równego profilu reprezentacji wyrażonej w obu izbach była przyjęta ostatecznie koncepcja bikameralizmu symetrycznego, która wymagała jakiegoś uzasadnienia, a najlepszym była równość obu izb pod względem przedstawicielskim.

Niezależnie jednak od tego, co było powodem ustanowienia reprezentacji paralelnej, pozostaje faktem, że jest ona – w pewnym sensie – paradoksem ustrojowym. Jest nim dlatego, że po pierwsze, podważa sensowność podzielenia parlamentu na dwie izby, skoro obie wyrażają tę samą ideę reprezentacji

[74] Który usprawiedliwia się właśnie tym, że obie izby pod względem swojej reprezentacji są takie same, a zatem nie ma powodów do różnicowania ich pozycji funkcjonalno-kompetencyjnej.

politycznej. Po drugie dlatego, że podważa przyjęte, i w Polsce, i w Czechach, założenie o nierównym statusie obu izb. Skoro bowiem obie są tak samo forum przedstawicielstwa ogólnopolitycznego, to nie ma racjonalnych powodów, dla których obie nie miałby być symetryczne względem siebie pod względem repertuaru sprawowanych funkcji i wykonywanych kompetencji. Po trzecie dlatego, że w razie uznania pełnej egalitarności izb (jak w Rumunii) podważa znowu sens podziału parlamentu na dwa osobne zgromadzenia, skoro każde z nich w takim samym stopniu jest wyrazicielem interesów ogólnopolitycznych, zaś w sensie funkcjonalno-kompetencyjnym stanowi lustrzane odbicie drugiego. Reprezentacja paralelna jest więc, z teoretycznego, ale też i praktycznego punktu widzenia, najgorszym modelem reprezentatywności izby drugiej, kwestionującym właściwie sens jej istnienia. Niemniej, jak widać, funkcjonuje, choć – patrząc z perspektywy porównawczej – należy ją uznać za defekt systemu dwuizbowego, który teleologicznie i prakseologicznie jest zasadny i dopuszczalny wówczas, kiedy obie izby konstruuje się podług odmiennego schematu przedstawicielstwa. W innym razie wystarczającym forum agregacji i artykulacji interesów selekcjonowanych podług klucza reprezentacji ogólnopolitycznej jest pierwsza i – w takich wypadkach jedyna – izba parlamentu.

Patrząc porównawczo na izby drugie we współczesnych systemach politycznych, należy stwierdzić, że problem reprezentatywności tych izb jest problemem pod każdym względem fundamentalnym. Od tego, jaki ostatecznie zostanie stworzony model przedstawicielstwa w izbie drugiej, zależy bowiem to, czy będzie ona w ogóle potrzebna i czy będzie istniał ustrojowy sens jej funkcjonowania. Od profilu przedstawicielstwa wyrażonego w substracie osobowym izby drugiej zależeć też będzie (a przynajmniej powinien zależeć) zbiór ustrojowych zadań przypisywanych izbie drugiej. Jeśli bowiem uznajemy, że kluczem sukcesu izby drugiej jest zdefiniowanie innego, komplementarnego wzorca jej przedstawicielstwa, to uznać też trzeba, że konsekwencją tego wzorca powinny być funkcje tej izby, których nie można sprowadzić do prostego powtórzenia funkcji izby pierwszej[75]. Jeżeli bowiem funkcje izby drugiej miałyby być jedynie kopią, mniej lub bardziej udaną, funkcji izby pierwszej parlamentu, to równie dobrze można stanąć na stanowisku, że zupełnie wystarczającym gremium przedstawicielskim jest izba pierwsza.

Stąd też drugim wielkim problemem bikameralizmu, poza kwestią tego, kogo izba druga powinna reprezentować, jest problem funkcji, jakie izba ta spełnia (powinna spełniać) w systemie politycznym. Przy czym sprawą zasadniczą jest

[75] Por. J. Mastias, J. Grangé, *Sur le fonctionnalite des secondes chambres*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, op.cit., s. 81 i nast.

nie tylko to, jak w wypadku tej izby zostaną zaaranżowane tradycyjne funkcje parlamentu (ustawodawcza, kontrolna i kreacyjna), ale to, jakie inne funkcje przyjdzie spełniać izbie drugiej. W odniesieniu do tradycyjnych funkcji można wszak modelowo wskazać dwa generalne rozwiązania, to jest przewidujące wierną replikację funkcji i kompetencji z izby pierwszej, co prowadzić będzie do modelu dwuizbowości symetrycznej, egalitarnej, równorzędnej czy równoprawnej, oraz – na drugim biegunie, zróżnicowanie funkcyjne obu izb, preferujące zazwyczaj izbę pierwszą, a w konsekwencji generujące dwuizbowość asymetryczną, nierównorzędną czy – jak czasami się mówi – zwichniętą.

W pierwszym wypadku, to jest dwuizbowości symetrycznej, zadania obu izb będą zdublowane, a podjęcie decyzji z obszaru kontroli parlamentarnej czy ustawodawstwa będzie wymagało zgodnego stanowiska pierwszej i drugiej izby parlamentu. Łatwo zgadnąć, że ten model dwuizbowości, który możemy również nazwać dwuizbowością synchroniczną, jest trudny przede wszystkim z tego powodu, że wymaga stworzenia procedur, które na wypadek rozbieżności zdań w obu izbach pomogą osiągnąć jednomyślność (procedura nawetkowa, komisja mieszana czy wspólne obrady obu izb[76]). W efekcie wymóg koncyliarności i czasochłonność sprawiają, że dwuizbowość symetryczna jest dwuizbowością znajdującą się w wyraźnej mniejszości. Przykładami takiej – jak mawiają Włosi – doskonałej dwuizbowości (*bicameralismo perfeto*) są między innymi parlamenty Włoch, Meksyku, Rumunii czy Szwajcarii.

W drugimi, znacznie bardziej rozpowszechnionym wypadku, dwuizbowość ma charakter ułomny, nierównorzędny, czyli asymetryczny. Preferuje ona izbę pierwszą, zaś pozostałą izbę parlamentu traktuje zdecydowanie gorzej pod względem spełnianych przez nią funkcji i kompetencji[77]. Przy czym – jak się zaznacza – dodatkowym argumentem na rzecz uprzywilejowania izby pierwszej i nierównego traktowania pozostałej izby parlamentu jest słabsza demokratyczna legitymacja izby drugiej, będąca konsekwencją innej, komplementarnej reprezentacji odzwierciedlonej w tej części ciała ustawodawczego. Wskazuje się wszak, nie bez racji, że jeśli izba druga nie wyraża reprezentacji ogólnopolitycznej tylko jakąś inną, to nie może mieć równego statusu ustrojowego jak zasadnicza, czyli właśnie ogólnopolityczna izba parlamentu. Stąd biorą się wszelkiego rodzaju pomysły na odnalezienie dla drugich izb innego uzasadnienia funkcjonalnego, znalezienie takich mechanizmów działania, które dostatecznie usprawiedliwią jej obecność w strukturze parlamentu.

---

[76] Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Postępowanie mediacyjne w parlamencie dwuizbowym*, op.cit., s. 47 i nast.

[77] Por. R. Scully, *Dealing with Big Brother: Relations with the First Chamber*, [w:] *Second Chambers. Bicameralism Today*, op.cit., s. 93 i nast.

Pierwszą taką funkcją, z punktu widzenia ciężaru gatunkowego z pewnością najważniejszą, bo w sumie rozstrzygającą zasadniczy problem być albo nie być drugiej izby, jest funkcja reprezentacji. Reprezentacja specjalna, sekcjonalna czy jeszcze inaczej partykularna jest ważnym argumentem na rzecz obecności izby drugiej, bo zabezpiecza parlament przed majoryzacją przedstawicielstwa ogólnopolitycznego.

Drugą funkcją jest, powszechnie przypisywana izbom drugim, funkcja „refleksji i rozwagi". Nieprzypadkowo izbę drugą określa się przecież mianem izby powściągliwości ustawodawczej, izby drugiego czytania, izby pracy legislacyjnej, izby zadumy, izby refleksji czy izby recenzyjnej (w stosunku do prac ustawodawczych odbywających się w pozostałej izbie parlamentu)[78]. *Notabene*, uznaje się raczej zgodnie, że wprzęgnięcie izby drugiej (niezależnie od profilu jej reprezentacji) w proces ustawodawczy na zasadzie izby sprawdzającej jakość tworzonego przez parlament prawa jest uniwersalną funkcją każdej izby drugiej i samodzielną racją jej istnienia[79]. Zaangażowanie legislacyjne jest zresztą niezbędne do uznania izby drugiej za izbę parlamentarną, skoro rzeczą oczywistą jest, że parlament to legislatywa. Formy realizacji tej funkcji najczęściej są jednak dużo słabsze i skromniejsze aniżeli w izbie pierwszej (z wyjątkiem modelu dwuizbowości pełnej czy symetrycznej), stąd właśnie uniwersalnie formułowany postulat, że celem izby drugiej jest nie tyle tworzenie prawa, ile raczej jego kontrola i – jeżeli trzeba – korekta. Izba druga, jak słusznie się zaznacza, ma w procesie ustawodawczym przedkładać „drugą opinię"[80], a jednocześnie ma sprawdzać, czy na etapie tworzenia normy prawnej dochowano trybu wymaganego przepisami prawa (w aspekcie formalnym) i czy wzięto pod uwagę wszelkie merytoryczne argumenty „za" i „przeciw" konkretnej regulacji (w aspekcie materialnym). W tym właśnie znaczeniu izba druga ma być izbą refleksji i rozwagi albo – posługując się znaną paralelą Jerzego Waszyngtona – łyżeczką, którą miesza się legislacyjną herbatę podaną przez izbę pierwszą parlamentu.

Trzeba jednak wskazać, że funkcja reprezentacji (specjalnej, a jednocześnie – w stosunku do izby pierwszej – komplementarnej) oraz funkcja legislacyjna, w kształcie szeroko rozumianej refleksji i rozwagi, nie zamykają listy funkcji, jakie mogą, choćby potencjalnie, izby drugie realizować. Wydaje się, że znaczenie szczególne mają, a przynajmniej mogą mieć, trzy funkcje, które – patrząc

[78] Por. W. Riker, *The Justification of Bicameralism*, op.cit., s. 101 i nast.

[79] Por. A. Tardan, *Le rôle législatif du Sénat*, „Pouvoirs" 1988, nr 44, ss. 104–110.

[80] S.C. Patterson, A. Mughan, *Senates and the Theory of Bicameralism,* [w:] *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, op.cit., s. 12.

z politologicznego punktu widzenia – są największym bodajże potencjałem izby drugiej, a zarazem awantażem jej obecności w systemie politycznym.

Pierwszą z nich jest „funkcja racjonalizowania rządu przez dwuizbowość" (*la rationalisation du Gouvernement par le bicaméralisme*)[81]. Realizując wspomnianą funkcję, izba druga może być zaprojektowana, względnie może się tak w praktyce objawić, albo jako słynna „izba oporu" (pomyślana jako element nawiązujący do koncepcji *veto players* George'a Tsebelisa), albo jako izba popierająca i wspierająca rząd, jeśli tylko napotka on problemy w izbie pierwszej parlamentu. Widać z tego, że funkcja racjonalizowania rządu przez dwuizbowość jest funkcją obrotową i nie ma ona bynajmniej *a propri* założonego kierunku. Druga izba, jak było choćby przez wiele lat we Francji[82], może być izbą powściągającą gabinet i limitującą jego poczynania, ale równie dobrze może być izbą, która będzie wspierać politykę rządu, czasem metodą przysłowiowego popychania kolanem niezbyt popularnych w parlamencie projektów rządowych. W tym drugim wypadku efekt swoistego „koła ratunkowego" dla rządu, jakim może się stać izba druga, może być albo odgórnie i świadomie zaplanowany (czego dobrą egzemplifikacją jest senat Irlandii[83]), albo może ujawnić się w praktyce funkcjonowania izby, czego z kolei świetnym przykładem jest polski Senat. Ten ostatni, mimo że co i rusz pojawiają się pomysły jego likwidacji, pewnie przetrwa, między innymi właśnie dlatego, że dla ekipy rządowej jest on w bardzo wielu wypadkach sposobem na przepchnięcie w parlamencie spraw, które w Sejmie nie poszły po jej myśli.

Kolejną funkcją izby drugiej, oglądaną w płaszczyźnie politologicznej, jest „funkcja racjonalizowania parlamentu przez dwuizbowość" (*la rationalisation du Parlement par le bicaméralisme*)[84]. Stawia ona „w miejsce negatywnej (*négative*) lub bezpłodnej (*stérile*) rywalizacji między dwoma izbami (...), komplementarność (*complémentarité*), która ma zwiększyć skuteczność parlamentu, zarówno jeśli chodzi o jego reprezentatywność, jak i sprawowane przez niego funkcje"[85]. Tutaj znowu więc właściwej realizacji funkcji racjonalizacyjnej sprzyjają dwa zasadnicze czynniki. Pierwszym z nich jest reprezentatywność izby drugiej przejawiająca się przede wszystkim odejściem od czysto politycznej reprezentatywności na rzecz reprezentatywności terytorialnej, lokalnej,

[81] Y. Weber, ibidem, s. 601.

[82] Por. W. Skrzydło, *Senat Republiki Francuskiej*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, op.cit., s. 91 i nast.

[83] Por. J. Grangé, *Irlande – Le Sénat*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, s. 293 i nast.

[84] Y. Weber, op.cit., s. 599.

[85] Ibidem.

korporacyjnej czy jeszcze innej reprezentatywności „specjalnej". Dzięki temu izba druga przekształca się w prawdziwy „tygiel poszczególnych reprezentacji wyodrębnionych bardziej w stosunku do reprezentacji politycznej, niż różniących się wzajemnie między sobą"[86]. Drugim z czynników pozwalających na autentyczną racjonalizację jest czynnik funkcjonalny, zawierający się w wyborze optymalnych środków działania, w jakie winna być wyposażona izba druga po to, by mogła we właściwy sposób sprzyjać prakseologicznej, proceduralnej czy wreszcie politycznej racjonalizacji prac parlamentarnych. To między innymi właśnie z uwagi na korekcyjną, czyli *stricte* racjonalizującą rolę izby drugiej, uważa się nie bez racji, że „zakres funkcji sprawowanych przez [tę] izbę (...) może mieć tylko charakter konsultacyjny i w najlepszym razie zapewniać pracę polegającą na refleksji"[87]. Tkwiący gdzieś immanentnie w paradygmacie unitarnej izby drugiej postulat jej czysto doradczej i pomocniczej roli wynika zatem wprost z przypisywanej tej izbie funkcji racjonalizacji parlamentu. Racjonalizacja to wszak nic innego jak usprawnienie, uproszczenie, poprawienie, zmodyfikowanie, zmiana na lepsze. Izba druga przez swoją obecność ma tedy tylko poprawiać pracę parlamentu (jego izby pierwszej), a nie zastępować go, a tym bardziej konkurować z pozostałą izbą. Ma być w związku z tym, niejako *ab initio*, izbą powagi, rozsądku, refleksji i zadumy, po to, by finalna decyzja podjęta przez parlament *in toto* była po prostu lepsza, bardziej racjonalna.

Wreszcie funkcją, której nie sposób nie przypisać izbie drugiej, jest funkcja stabilizacyjna, choć bywa ona określana na bardzo wiele rozmaitych sposobów, na przykład jako funkcja przeciwdziałania (*function d'empêcher*)[88], ochrony *status quo*[89], moderacyjna[90], stymulacyjno-osłonna[91] czy równowagi (*function d'equilibre*)[92]. Niezależnie od tego, jak ostatecznie funkcja ta zostanie nazwana, w każdym wypadku chodzi o to samo, mianowicie, że za sprawą izby drugiej stabilizuje się, w jakimś sensie i na bardzo różne sposoby, system polityczny państwa. Uodparnia się go na wstrząsy, które zawsze mogą się okazać niebez-

[86] Ibidem, s. 600.

[87] Ibidem, s. 601.

[88] Ibidem, s. 582.

[89] Por. *The Riksdag: A History of the Swedish Parliament*, red. M.F. Metcalf, New York 1987, s. 233.

[90] A. Jamróz, *Druga izba parlamentu – rozwiązania w europejskich systemach parlamentarnych*, tekst referatu [w:] *Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych*, op.cit., s. 11.

[91] Z. Witkowski, *Senat w Polsce: cztery lata doświadczeń*, tekst referatu [w:] *Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych*, op.cit., s. 17.

[92] Y. Weber, op.cit., s. 582.

pieczne. Przy czym uodpornienie to ma w praktyce bardzo wiele przejawów. Jednym z nich jest reprezentacja specjalna, która działa inkluzyjnie na grupy i środowiska, które pozbawione swojej reprezentacji mogłyby działać dysfunkcjonalnie. Innym przejawem uodpornienia są sposoby zapewniające drugiej izbie trwałość w czasie, to znaczy albo zupełny brak całkowitego i pełnego odnawiania składu osobowego (co jest przecież regułą w izbach pierwszych), jak jest to w USA, Francji, Brazylii czy Czechach, albo faktyczny brak kadencji (Niemcy), albo wreszcie niemożność przedterminowego rozwiązania (Czechy, Kazachstan, Francja, Wielka Brytania). Jeszcze innym sposobem na przyznanie drugiej izbie funkcji stabilizacyjnej jest wyekwipowanie jej w szczególne uprawnienia, które mają na celu równoważenie pozostałych władz, czego znakomitym przykładem jest wkomponowanie amerykańskiego Senatu w skomplikowany system hamulców ustrojowych (choćby zasada rady i zgody czy też zaangażowanie Senatu w procedurze *impeachmentu*). Wreszcie, elementem działań ewidentnie stabilizujących jest przyznanie drugim izbom Czech i Kazachstanu szczególnych uprawnień ustawodawczych, aktualizowanych w sytuacji przedterminowego rozwiązania pozostałej izby parlamentu. Wzorcem jest tu z pewnością czeski senat[93], który w razie rozwiązania izby poselskiej, przejmuje całą działalność ustawodawczą parlamentu, trzymając w ten sposób legislację w rękach parlamentu i niedopuszczając do przekazania uprawnień do tworzenia prawa o mocy ustawy w gestię rządu. Jak łatwo zgadnąć, funkcja stabilizacyjna wynika nie tylko z modelu reprezentacji oddanego w składzie tej izby, ani z repertuaru zadań, jakie izba druga wykonuje, ale też z ogólnej filozofii drugiej izby, która przewiduje, że izba ta będzie temperowała zapędy i pomysły izby pierwszej[94]. Od izby drugiej oczekuje się przecież tego, że swoją refleksją i rozwagą, swoją powściągliwością będzie łagodziła ewentualne konflikty i spory, bądź powstrzymywała zbyt pochopne, pośpiesznie przedsiębrane pomysły izby pierwszej.

Jak widać, właściwie wszystkie funkcje, jakie izbie drugiej zwykło się przypisywać, są skutkiem założonego modelu jej reprezentatywności. Stąd sprawa określenia, kogo właściwie izba druga ma reprezentować, jest sprawą zawsze i wszędzie rudymentarną. Tak naprawdę od niej zależy sens istnienia i działalności izby drugiej. Jeśli izba druga będzie rzeczywiście drugą w sensie innego, drugiego przedstawicielstwa, wtedy będzie mogła spełniać swoją ustrojową rolę,

---

[93] Por. J. Reschová, J. Syllová, *The Legislature of the Czech Republic*, [w:] *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, red. D. Olson, P. Norton, London – Portland 1996, s. 84 i nast.

[94] Te argumenty są bodajże najczęstszymi, jakie pojawiają się we wszelkiego rodzaju dyskusjach o sensowności istnienia drugiej izby, dowodząc zasadności, a nawet konieczności jej istnienia.

przedkładając nie tylko drugą, ale też i inną opinię, tak jak wymaga tego od niej koncepcja izby refleksji i rozwagi. W przeciwnym razie będzie tylko izbą, która stanowić będzie całkowite zaprzeczenie słynnego powiedzenia hrabiego de Montalembert, że „najgorsza nawet izba zawsze jest lepsza od najlepszego przedpokoju".

Lista uczestników konferencji *(w kolejności wystąpień)*:

Wicemarszałek Senatu Jan Wyrowiński

Prof. dr hab. Tomasz Schramm – Instytut Historii na Wydziale Historycznym Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, członek zarządu Polskiego Towarzystwa Historycznego

Prof. dr hab. Krzysztof Mikulski – Instytut Historii i Archiwistyki na Wydziale Nauk Historycznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, wiceprezes Polskiego Towarzystwa Historycznego

Prof. dr hab. Włodzimierz Mędrzecki – Zakład Historii Społecznej w Instytucie Historii PAN

Prof. dr hab. Czesław Osękowski – Instytut Historii na Wydziale Humanistycznym Uniwersytetu Zielonogórskiego

Prof. dr hab. Piotr Winczorek – Instytut Nauk o Państwie i Prawie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Dr hab. Andrzej Stroynowski – profesor nadzwyczajny, Instytut Historii na Wydziale Filologiczno-Historycznym Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie

Dr hab. Andrzej Gorgol – Instytut Administracji i Prawa Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katedra Nauk Prawnych Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu

Dr hab. Marian Drozdowski – profesor nadzwyczajny, Instytut Historii i Politologii na Wydziale Filologiczno-Historyczny Akademii Pomorskiej w Słupsku

Prof. dr hab. Roman Bäcker – Katedra Teorii Polityki na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, prezes Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych

Prof. dr hab. Ryszard Chruściak – Instytut Nauk Politycznych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Prof. dr hab. Jarosław Szymanek – Instytut Nauk Politycznych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Dr hab. Krzysztof Skotnicki – profesor nadzwyczajny, Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

Dr Ryszard Piotrowski – Instytut Nauk o Państwie i Prawie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Sędzia Jerzy Stępień – sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, senator I i II kadencji

Senator Jarosław Obremski

Dr Marek Dobrowolski – Instytut Prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w Lublinie

Dr hab. Andrzej Bisztyga – profesor nadzwyczajny, Katedra Prawa i Administracji Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfantego w Katowicach

Dr Marek Jarentowski – Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu

Dr hab. Wojciech Orłowski – Instytut Administracji i Prawa Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, profesor nadzwyczajny, Katedra Nauk Prawnych Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu

Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz

ISBN 978-83-63220-13-6