



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ

# Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej

Materiały z konferencji zorganizowanej  
pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka  
w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP  
27 listopada 2002 r.

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu  
Warszawa 2003 r.

Opracowanie:

MAŁGORZATA LIPIŃSKA

ROBERT STAWICKI

Redakcja techniczna:

JACEK PIETRZAK

ISBN 83-86065-33-8

### CIP - Biblioteka Narodowa

Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej: materiały  
z konferencji zorganizowanej w 80 rocznicę I posiedzenia  
Senatu w II RP pod patronatem marszałka Senatu RP  
Longina Pastusiaka 27 listopada 2002 r. / [oprac.  
Małgorzata Lipińska]; Senat Rzeczypospolitej Polskiej. -  
Warszawa: Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, 2003

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu

Warszawa 2003 r.

Nakład 400 egz.

# Spis treści

## WYSTĄPIENIA

Marszałek Senatu Longin Pastusiak . . . . .	5
Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski. . . . .	11
Wicemarszałek Sejmu Tomasz Nałęcz . . . . .	15
Przewodniczący Senatu Królestwa Belgii Armand De Decker. . . . .	17
Marszałek Senatu Longin Pastusiak. . . . .	21

## REFERATY

Marszałek Senatu Longin Pastusiak. . . . .	25
Prof. dr hab. Andrzej Ajnenkiel <i>Spór o istnienie Senatu w procesie stanowienia konstytucji z 1921 r.</i> . . . . .	26
Prof. dr hab. Ewa Gdulewicz <i>Senat pod rządami konstytucji z 1935 r.</i> . . . . .	33
Dr Wojciech Orłowski <i>Restytucja Senatu w 1989 r.</i> . . . . .	40
Dr Ryszard Chruściak <i>Spór o Senat w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.</i> . . . . .	45
Prof. dr hab. Stanisław Gebethner <i>Rola Senatu RP jako drugiej Izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku</i> . . . . .	52
Marszałek Senatu Longin Pastusiak. . . . .	61

## DYSKUSJA

Prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz . . . . .	65
Prof. dr hab. Andrzej Stelmachowski . . . . .	66
Senator Teresa Liszcz . . . . .	68
Senator Piotr Andrzejewski. . . . .	71
Dr Marek Dobrowolski. . . . .	74

Prof. dr hab. Paweł Sarnecki . . . . .	78
Senator Bogusław Litwiniec . . . . .	79
Dr Janusz Mordwiłko. . . . .	82
Prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz . . . . .	86

#### PODSUMOWANIE KONFERENCJI

Prof. dr hab. Stanisław Gebethner. . . . .	87
Prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz . . . . .	91

## Marszałek Senatu Longin Pastusiak

Serdecznie witam wszystkich przybyłych na dzisiejszą konferencję zatytułowaną „Senat w II i III Rzeczypospolitej”, która odbywa się w przededniu osiemdziesiątej rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej.

Szczególnie serdecznie witam przybyłego na naszą konferencję prezydenta Rzeczypospolitej, pana Aleksandra Kwaśniewskiego.

Panie Prezydencie, Panie Marszałku Sejmu, Państwo Marszałkowie, Panowie Prezesi Władz Sądowniczych, Państwo Ministrowie, Panie Przewodniczący Senatu Belgii, Państwo Senatorowie, Szanowni Zebrani!

W imieniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i własnym serdecznie witam jeszcze raz wszystkich Państwa na naszej konferencji. Dzisiejszą, szczególnie uroczystą konferencję pozwolę sobie rozpocząć słowami wygłoszonymi przed osiemdziesięcioma laty, 28 listopada 1922 r., przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, który otwierał pierwsze posiedzenie Senatu II Rzeczypospolitej. Cytuje: „Wielką jest tradycja Senatu w Polsce, w dziejach dawnej Polski, którą odnajdujemy nie tylko w dawnych księgach i badaniach współczesnych historyków, ale której pamięć żywym nieraz płomieniem wybucha w sercach tęskniących do siły i potęgi naszej ojczyzny. Praca i wytrwałość senatorów wpływały na losy kraju, lecz konstytucja obecna określa Senatowi rolę skromniejszą, czyni ona z panów nie główny motor pracy państwowej, ale zgodnie z duchem konstytucji współczesnych krajów demokratycznych nakazuje wam być rzecznikami rozsądku, rozwagi i miary przy spełnianiu zadań poruczonych naczelnym organom władzy państwowej”.

Jakże trafne były te słowa, jak bardzo aktualnie brzmią one także dzisiaj, gdy przychodzi nam celebrować osiemdziesiątą rocznicę tamtego wydarzenia. Jak każdy jubileusz, także i ten jest okresem podsumowania i refleksji nad tym, co było i co jest, jest także momentem koniecznego spojrzenia w przyszłość, określenia, a przynajmniej zidentyfikowania wyzwań stojących nie tylko przed Senatem czy Sejmem, ale całą Rzeczpospolitą. A wyzwań tych, by wspomnieć choćby procesy integracyjne i globalizacyjne, jest z pewnością niemało.

Oczywiście nie jest tak, że historia polskiego Senatu zaczęła się osiemdziesiąt lat temu, wszakże istnienie tej Izby przewidywał już Sejm piotrkowski z 1493 r. rozpoczynający dzieje nowoczesnego parlamentaryzmu polskiego. Ówczesny Senat zastąpił niegdysiejszą Radę Królewską, gromadzącą powierników i zaufanych wspomagających monarchę w prowadzeniu spraw publicznych. Oficjalnie ustanowiony Senat nie był zatem instytucją zupełnie nową. Znajdujemy jego liczne poprzednie wcielenia na długo, zanim jeszcze doszło do właściwego ukształtowania się organu nazwanego później Senatem.

Skoro zaś jesteśmy już przy nazwie, to nie zapominajmy, że nawiązuje ona bezpośrednio do jakże szlacheckiego rzymskiego pierwowzoru – Senex, Rada Starców, potwierdzając nierozzerwalny związek naszego kraju z kulturą antyczną i z tym, co zwykliśmy dziś nazywać tradycją europejską.

Stała obecność Senatu w strukturze polskiego parlamentu jest więc faktem niekwestionowanym. Jego istnienie aprobowała zarówno Konstytucja Nihil Novi, jak i wiekopomna ustawa rządowa z 3 maja 1791 r., a także konstytucje Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego. Obecność Senatu przewidywały także projekty konstytucji opracowane przez Tymczasową Radę Stanu i późniejszą Radę Regencyjną. Jednak po odzyskaniu niepodległości w roku 1918 sprawa istnienia Senatu nie była już tak oczywista. Świadczą o tym najlepiej dyskusje ustrojowe z początków II Rzeczypospolitej, kiedy to kwestia Senatu stanowiła zarzewie sporu i konfliktów.

Przeciw Senatowi występowała lewica parlamentarna, dostrzegająca w nim tylko przeżytek, niepotrzebną pozostałość po dawnym systemie władzy albo wręcz zaporę demokracji. Za Senatem opowiadały się z kolei ugrupowania prawicowe i centrowe, uznające Senat za istotny element ciągłości i tradycji ustrojowej, ale także i przeciwwagę dla nadmiernej demokratyzacji i egalitaryzacji. Ostatecznie, stosunkowo niewielką większością głosów, podjęto decyzję w sprawie powołania Senatu. Decyzja ta była przy tym istotnym punktem kompromisu, pozwalającego w ogóle na uchwalenie konstytucji przez historię nazwanej marcową. Kompromis ten, jak każdy zresztą, musiał w ostateczności odbić się negatywnie na kształcie instytucji, której dotyczył.

Stąd też Senat w konstytucji 1921 r. był instytucją eklektyczną i mało oryginalną, jego pozycja ustrojowa okazała się połączeniem niespójnych pomysłów i koncepcji. W rezultacie przyznane Senatowi funkcje i kompetencje były dość skromne i sprowadzały się do nadania mu charakteru Izby refleksji i rozwagi. Co gorsza jednak, kompromis w sprawie powołania Senatu pociągnął za sobą jego tymczasowość, bowiem procedura zmiany konstytucji marcowej pozwalała na swobodne wyeliminowanie Senatu. Izba druga nie uczestniczyła bowiem w procesie kontrolowania postanowień konstytucji, z tej racji mogła zostać wyeliminowana, pod warunkiem oczywiście ukształtowania się w Sejmie odpowiedniej ku temu większości.

Stworzona w ten sposób oczywista tymczasowość Senatu niebezpiecznie przedłużyła tylko spór o jego istnienie, czyniąc z niego instytucję prowizoryczną. Nowa konstytucja z roku 1935 bez zastrzeżeń już akceptowała istnienie Senatu, co było oczywiście prostym następstwem filozofii państwowej prezentowanej przez jej twórców. Senat był w tej konstytucji echem idei elitaryzmu i choć idea ta stała w jaskrawej opozycji do demokratycznej idei egalitaryzmu, to niewątpliwie nadawała Senatowi wyraźną tożsamość, niezależnie od tego, co dziś o tej tożsamości możemy myśleć. Miejmy jednak na uwadze, że elitaryzm drugiej Izby nie był polskim wynalazkiem. Izba ta już przecież w opinii Monteskiusza była miejscem artykulacji interesów arystokracji. Nie przypadkiem przecież Senat, zwany drugą Izłą, jest określany mianem Izby wyższej, jako że kiedyś gromadził przedstawicieli wyższych warstw społecznych. Dlatego też nadając Senatowi wyraźny profil elitarny, konstytucja kwietniowa dała Senatowi tak mu potrzebną oryginalność, ale niestety kosztem demokratyzmu.

Wbrew wszystkim zastrzeżeniom Senat z 1935 r. nie był jednak tak jak jego poprzednik instytucją eklektyczną, mając wyraźnie określoną specyfikę i skorelowane z nią kompetencje. Warto mieć te tradycje w pamięci, gdyż one między innymi stanowią w dużym stopniu o specyfice ówczesnego Senatu. Z drugiej strony przykład konstytucji kwietniowej pokazuje, że tylko świadomie wypracowana koncepcja Senatu daje mu jasno zdefiniowaną tożsamość. Kiedy zaś Senat i jego rola w państwie jest jedynie mieszaniną sprzecznych prądów i idei, to staje się on instytucją niespójną, a przez to zawsze dyskusyjną.

Po drugiej wojnie światowej Senat, jak wiemy, nie został przywrócony, o czym przesądziły ostateczne wyniki referendum z 1946 r., powszechnie zresztą uważane za sfałszowane. W referendum pytanie o drugą Izbę było przy tym sposobem rozgrywki z opozycją polityczną, walka z Senatem była bowiem *de facto* walką nowej władzy ludowej z przeciwnikami politycznymi.

Oficjalne wyniki referendum przesądziły o likwidacji Senatu, stąd też przez cały okres Polski Ludowej parlament pozostawał jednoizbowy, co odpowiadało podstawowym założeniom parlamentaryzmu socjalistycznego, dla którego Senat był niczym innym, jak tylko przeżytkiem burżuazyjnego ustroju. Pamiętajmy jednak, że w roku 1982 pojawił się na krótko organ zwany Radą Społeczno-Gospodarczą, którą niektórzy określali namiastką drugiej Izby. Reaktywowanie Senatu nastąpiło dopiero w wyniku porozumień „okrągłego stołu”, w czym znaczącą rolę odegrał obecny tu prezydent Rzeczypospolitej, pan Aleksander Kwaśniewski. I tym razem Senat okazał się bardzo ważnym punktem zawartego kompromisu.

W roku 1989 w krajobrazie politycznym Polski pojawił się więc Senat, powoływany w pełni wolnych i w demokratycznych wyborach, jednak wspomniany kompromis musiał rzutować na kształt Senatu i jego wyraźne podporządkowanie Sejmowi. W efekcie funkcje, a w ślad za nim i kompetencje Senatu zostały ogra-

niczone, a najważniejszą racją bytu Senatu uczyniono jego udział w procesie ustawodawczym. W procesie tym jednak Senat pozostawał, i nadal zresztą pozostaje, nierównorzędnym partnerem dla Sejmu, do którego zawsze należy głos decydujący. Niemniej za sprawą wolnych i nieskrępowanych wyborów do tej Izby parlamentu pozycja, a przede wszystkim polityczna rola Senatu była ogromna.

Sejm z racji zawartego kontraktu zawyżającego pulę mandatu uczestniczących w wolnych wyborach sił wyborczych był Izbą nie w pełni legitymowaną. Faktyczne znaczenie Senatu było zatem znacznie większe, aniżeli to przewidziane przez nowelę zmieniającą w kwietniu 1989 r. Konstytucją PRL, która to nowela przywróciła Senat jako drugą Izbę parlamentu.

Wprowadzenie w roku 1991 w pełni wolnych wyborów także i do Sejmu siłą rzeczy musiało zmniejszyć znaczenie Senatu, sprowadzając go do takiej roli, jaką przewidziała dla niego konstytucja. Jednak reaktywowany w roku 1989 Senat stał się instytucją na tyle trwałą i na tyle stabilną, że trudno sobie było wyobrazić jego pominięcie w nowej ustawie zasadniczej. Dlatego też i obecnie obowiązująca konstytucja aprobejuje jego istnienie i to w niezmiennym dotychczasowym kształcie.

Pamiętajmy jednak, że i wtedy, w roku 1997 nie brakowało propozycji zniesienia Senatu, a decyzja o jego utrzymaniu raz jeszcze okazała się być częścią kompromisu umożliwiającego uchwalenie konstytucji. W ramach tego kompromisu po raz kolejny potwierdzono zasadność podziału parlamentu i wyodrębnienia w jego ramach Senatu jako tak zwanej drugiej Izby.

O zachowaniu Senatu zadecydowało kilka przyczyn. Po pierwsze, względy tradycji i swoistej symboliki. W jej ramach Senat był i cały czas jest postrzegany jako atrybut odzyskanej suwerenności, rodzaj sentymentalnego nawiązania do dziedzictwa II Rzeczypospolitej. Po drugie, za utrzymaniem Senatu przemawiały argumenty praktyczne, wskazujące przydatność drugiej Izby w procesie ustawodawczym, na który to proces może on skutecznie wpływać. I po trzecie wreszcie, Senat już funkcjonował i wpisał się w krajobraz ustrojowy, mając przy tym niebagatelne osiągnięcia w budowaniu państwa demokratycznego.

Widzimy więc, że dziejowe wiraje i zawile ścieżki losu nie zdołały zlikwidować Senatu, choć niejednokrotnie gromadziły się nad nim ciemne chmury historii. Mimo wszystkich przeciwności Senat jednak przetrwał i trwa nadal, ma też przed sobą przyszłość, której dzisiaj być może nie jesteśmy jeszcze w stanie precyzyjnie określić. Dość wspomnieć nasze członkostwo w Unii Europejskiej, w której rola parlamentów narodowych, w tym także drugich izb, cały czas wyraźnie wzrasta.

Panie Prezydencie, Szanowni Państwo! W warunkach polskiego parlamentu zasadniczą funkcją Senatu była i jest funkcja ustawodawcza, czy może raczej współustawodawcza. Senackie kompetencje w tym względzie nigdy nie były przy tym zbyt rozbudowane, co jednak nie przeszkodziło Senatowi stać się waż-



nym i znaczącym uczestnikiem prac legislacyjnych. Począwszy od okresu międzywojennego, ustawodawcze kompetencje Senatu sprowadzają się do prawa rozpatrywania ustaw i wnoszenia poprawek, a w roku 1989 zostały uzupełnione prawem inicjatywy ustawodawczej.

Zawsze też Senat skrzętnie korzystał z przysługujących mu uprawnień, chcąc w ten sposób pozytywnie wpłynąć na kształt stanowiącego w Polsce prawa. Tak na przykład w okresie do maja 1926 r. Senat wprowadził zmiany do przeszło 25% wszystkich uchwalonych wówczas ustaw. Jego aktywność w tym względzie zwiększyła się znacznie po roku 1989, kiedy to Senat pierwszej kadencji wprowadził poprawki do ponad 33% ustaw. Tamten Senat, posiadając w pełni demokratyczną legitymację, w znacznym stopniu przyspieszał też i pogłębiał zasięg demokratycznych przemian w naszym kraju.

Nie zapominajmy, że w roku 1990 to właśnie z inicjatywy Senatu możliwe stało się przywrócenie samorządu terytorialnego na jego podstawowym gminnym poziomie. Także i dzisiaj legislacyjna aktywność Senatu skoncentrowana jest na rozpatrywaniu ustaw uchwalonych przez Sejm. I w tym obszarze najlepiej chyba widać, jak bardzo potrzebny jest Senat będący autentycznym strażnikiem dobrego prawa. Uprawnieniem najczęściej wykorzystywanym jest tutaj prawo wprowadzania poprawek. Poprawki Senatu mają oczywiście różny charakter, raz są to poprawki merytoryczne, raz formalne, a czasami również i stylistyczne, zawsze jednak, i to w przytłaczającej większości, poprawki senackie pozytywnie wpływają na ostateczny kształt ustawy, czego świadomość ma również, jeżeli nie przede wszystkim, Sejm.

Według ostatnich danych Senat bieżący, piątej kadencji, czyli w ciągu nieco ponad roku swojej działalności, zgłosił tysiąc dziewięćdziesiąt cztery poprawki do ustaw, a spośród poprawek rozpatrzonych przez Sejm zaakceptowanych zostało aż 85%. Warto przy tym zaznaczyć, że skuteczność wprowadzania senackich poprawek do ostatecznie przyjętego tekstu ustawy odznacza się stałą tendencją wzrostową. Już choćby tylko ten przykład zaświadcza, że Senat jest aktywnym, a co ważniejsze, konstruktywnym uczestnikiem postępowania ustawodawczego.

Nie będzie zatem żadnym komplementem stwierdzenie, że Senat właściwie realizuje postulat Izby prawniczej, Izby drugiego czytania czy też, jak niektórzy mówią, Izby powściągliwości ustawodawczej. Owa powściągliwość i rozwaga jest dodatkową, jakże istotną wartością, która nie zawsze jest dostrzegana i nie zawsze jest doceniana. Jednakże Senat nie ogranicza się wyłącznie do poprawiania ustaw. Senat, korzystając z zapisanego w konstytucji prawa do inicjatywy ustawodawczej, przedstawia Sejmowi propozycje rozwiązań w ważnych społecznie sprawach. W obecnej kadencji Senat wniósł cztery projekty ustaw, a wśród nich oczekiwany przez środowiska polonijne projekt ustanawiający dzień 2 maja Dniem Polonii i Polaków za Granicą. Senat jest jednym z realizatorów zapisu art. 6 ust. 2 konstytucji, mówiącego o tym, że Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom za-

mieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

Nie jest więc tak, że Senat zajmuje się wyłącznie tworzeniem prawa. Wspomnę w tym miejscu o ogromnie ważnej działalności Senatu jako patrona i opiekuna nad Polonią i Polakami za granicą. Nawiązując do tradycji II Rzeczypospolitej odrodzony w 1989 r. Senat podjął się na nowo tego zadania i realizuje je z najwyższym zaangażowaniem. Patronat ten nie tylko wyraża się w przekazywaniu na cele polonijne corocznie środków z budżetu Kancelarii Senatu, na finansowanie zleczanych zadań państwowych, związanych z zaspokajaniem różnych potrzeb naszych rodaków, ale także w rozbudowanych kontaktach senatorów i organów Senatu z Polonią, w inicjowaniu spotkań przedstawicieli Polonii. Przypomnijmy choćby pamiętną debatę polonijną zorganizowaną tutaj, w tej Izbie 30 kwietnia 2002 r. czy wreszcie w zainicjowanym przez Senat ustanowieniu, o czym już wspominałem, 2 maja Dniem Polonii i Polaków za Granicą. Zadania polonijne Senat realizuje wraz z prezydentem Rzeczypospolitej, organami rządu, a także przy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Cenimy sobie bliskie kontakty z diasporą polską, rozsianą na świecie.

Szanowni Państwo, nie jest oczywiście możliwe, aby w tak krótkich słowach ująć całą historię Senatu na przestrzeni ostatnich osiemdziesięciu lat. W referatach, których będziemy mieli okazję dziś wysłuchać, przedstawione zostaną najważniejsze etapy tej historii i z pewnością poruszone zostaną najbardziej żywe problemy i dylematy z niej wynikające.

Swoje słowo wprowadzenia kończę wyrażając przekonanie, iż Senat na przestrzeni tych lat odegrał istotną i pozytywną rolę w kształtowaniu kultury prawnej czy, szerzej, politycznej. Senat reprezentuje wartości, których w tej kulturze zabraknąć nie może. Dlatego mając zaszczyt i honor przewodniczyć tej Izbie, życzę, aby Senat nadal wywiązywał się z nałożonych na niego przez konstytucję zadań.

Proszę teraz Prezydenta Rzeczypospolitej, Pana Aleksandra Kwaśniewskiego, o zabranie głosu. Bardzo prosimy, Panie Prezydencie.

## Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski

Panie Marszałku Senatu, Panowie Marszałkowie poprzednich kadencji, Panie Przewodniczący Senatu Belgii, wszyscy znakomici uczestnicy dzisiejszej uroczystości, Panie i Panowie Senatorowie, Drodzy Państwo!

Uczestniczymy w uroczystości 80-lecia działalności Senatu, wznowionej po uzyskaniu przez Polskę niepodległości. Izba ta zawsze budziła kontrowersje, zawsze wywoływała różnice zdań, czasami wręcz emocje, ale była również trwała, wniosła istotny wkład w rozwój polskiego państwa, polskiego prawa i naszej demokracji. Senat – jak wspominał pan marszałek Longin Pastusiak – głęboko zakorzenił się w polskim życiu politycznym już w I Rzeczypospolitej. Senat działał od samego początku II Rzeczypospolitej, od 1922 roku. W III Rzeczypospolitej również istnieje, będąc pierwszą Izbą wybraną w całkowicie wolnych, demokratycznych wyborach.

Rola Senatu była więc zawsze ważna, a czasami – wręcz symboliczna. Objawiła się ona po II wojnie światowej, kiedy właśnie istnienie Senatu uczyniono główną płaszczyzną sporu z opozycją polityczną, a jego zlikwidowanie w wyniku sfałszowanego referendum było widomym znakiem ograniczeń demokracji i zasad państwa prawa; ograniczeń, które z czasem występować zaczęły w powszechnej skali. Równie symboliczne było odrodzenie Senatu w roku 1989, w wyniku decyzji „okrągłego stołu” – jako Izby, która przywraca Polsce demokrację i rozpoczyna żmudne tworzenie zasad, procedur i obyczajów demokratycznego państwa prawnego.

Senat był pierwszą w pełni demokratycznie wybraną Izbą w III Rzeczypospolitej. Rola, którą odgrywa, także i dziś wzbudza kontrowersje. Ale w pełni podzielam wyrażoną przed chwilą opinię, że rachunek wysiłków jest niewątpliwie pozytywny i dzięki działalności Senatu od 1989 roku nasz system prawny, nasza demokracja jest silniejsza, lepsza, choć ciągle bardzo niedoskonała. Mogło być dużo gorzej, gdybyśmy tej Izby – tak wybieranej, w tym kształcie – nie mieli.

Drodzy Państwo!

Osiemdziesiąta rocznica pierwszego posiedzenia Senatu w odrodzonej Polsce jest okazją do tego, aby skłonić głowę przed zasługami senatorów. W Senacie II Rzeczypospolitej zasiadali wpływowi politycy, urzędnicy władz centralnych i wojewódzkich, wojskowi, liderzy społeczni i gospodarczy, osobistości życia kulturalnego, wybitne autorytety z różnych dziedzin. Wielu senatorów miało za sobą chlubne doświadczenie walki z zaborcami o naszą niepodległość. W ciągu siedemnastu przedwojennych lat pracami Senatu kierowało pięciu marszałków. Wojciech Trąpczyński, Julian Juliusz Szymański, Władysław Raczkiewicz, Aleksander Prystor i Bogusław Miedziński – same nazwiska mówią wiele, ale trzeba podkreślić, iż byli to politycy nadzwyczaj doświadczeni, mający ważną pozycję, zaangażowani w sprawy państwa od okresu rozbiorowego, ludzie, którzy dysponowali wielkim dorobkiem działalności w organizacjach patriotycznych. Ich powaga, ich odpowiedzialność, rozumienie polskiej racji stanu wywierały później, już w pracy parlamentarnej, niewątpliwy wpływ na jakość podejmowanych przez tę Izbę decyzji.

W latach drugiej wojny światowej senatorowie nie zawahali się zaświadczyć własnym życiem o swojej wierności Polsce. Niektórzy z bronią w rękę wzięli udział we wrześniowych zmaganiach 1939 roku. Senatorowie walczyli w Powstaniu Warszawskim i w formacjach wojskowych poza granicami kraju. Jest znamienne, jak wielkie ofiary poniosło całe środowisko senatorów w czasie wojny i okupacji – 55 straciło życie z rąk niemieckich, 43 z sowieckich. Ginęli w egzekucjach, zamęczeni zostali w więzieniach, obozach i łagrach. Są wśród nich ofiary wysiedleń i deportacji, prześladowań gestapo i NKWD. Jako elita polskiego społeczeństwa traktowani byli przez obydwu okupantów z równą nienawiścią i bezwzględnością. To dla mnie bardzo ważne i poruszające, że mogłem złożyć kwiaty pod tablicą upamiętniającą wszystkich senatorów, którzy byli ofiarami represji.

Senatorom III Rzeczypospolitej przyszło działać w lepszych czasach i w epoce historycznego przełomu, ale także wobec bardzo trudnych zadań. Chcę podkreślić, że ci, którzy w tej Izbie zasiadali, mają swój wymierny wkład w budowę niepodległej, demokratycznej, praworządnej Polski, w polską transformację, która jest dla nas powodem do dumy, ale także i do ciągłej troski.

Dzisiaj, w tym rocznicowym dniu, chciałbym wszystkim za to serdecznie podziękować. Szczególne słowa uznania pragnę wypowiedzieć wobec wszystkich marszałków Senatu od 1989 roku: Andrzeja Stelmachowskiego – tu obecnego, nieżyjącego Augusta Chełkowskiego, Adama Struzika, Alicji Grześkowiak, a na ręce pana marszałka Longina Pastusiaka składam życzenia pomyślności i sukcesów wszystkim senatorom obecnej, piątej kadencji.

Choć rocznica jest okazją głównie do zastanawiania się nad przeszłością i do wypowiedzania słów najbardziej wzniosłych, podzielę się również kilkoma uwagami dotyczącymi chwili obecnej oraz dzisiejszej roli Senatu.

Tak jak wspomniano, należałem do tych, którzy byli u samego początku odrodzenia idei Senatu, w czasie obrad „okrągłego stołu”, i chcę powiedzieć, że od czuwam z tego tytułu satysfakcję. Jestem przekonany, że Senat potwierdził swoją pozycję i wagę. Cieszę się, że w konstytucji, w pracach nad którą również uczestniczyłem, rola Senatu została potwierdzona.

Potrzebne jest w polskim systemie legislacyjnym, w systemie parlamentarnym, istnienie drugiej Izby, będącej – tak długo, jak długo będziemy mieli taki, a nie inny poziom stanowionego prawa – miejscem, w którym można dokonywać niezbędnych poprawek. Liczba dokonanych już zmian, o czym mówił pan marszałek, jest naprawdę ogromna. Z jednej strony pokazuje ona, jak Senat jest potrzebny, z drugiej – jak bardzo nasz legislacyjny system jest niedoskonały.

Zadaniem tego Senatu jest analizowanie i doskonalenie ustaw przyjętych przez Sejm. Wierzę, że będziecie z tego prawa w pełni korzystać, będąc – jak często o sobie mówicie – Izbą refleksji nad tym, co zostało postanowione przez Sejm, i że ta refleksja czasami będzie was prowadzić do zachowań bardziej zdecydowanych i odważnych. Jeżeli bowiem ustawy uznawane są za niedobre czy niezgodne z konstytucją, to trzeba rzecz traktować nie tylko jako porażkę osoby wnioskującej czy proponującej dane rozwiązania, lecz jako słabość całego systemu legislacyjnego, włączając Senat. Apeluję więc nie tyle o senackie nieposłuszeństwo, bo to szłoby zbyt daleko, ale o to, aby ta refleksja oznaczała rzeczywistą troskę i zastanawianie się nad różnymi rozwiązaniami prawnymi, które tu właśnie powinny być oceniane spokojniej, ale też być może surowiej. To moja gorąca prośba do tej Izby na kolejne trzy lata kadencji.

Senat dysponuje możliwością składania własnych projektów aktów prawnych. Myślę, że można z tego korzystać w większym stopniu, szczególnie wówczas, gdy chodzi o kwestie ustrojowe, a także wzmacniające całą legislaturę, sposób stanowienia prawa w Polsce. Namawiam, aby Senat pełniej z tego uprawnienia korzystał.

Dziękuję za wszystko, co Senat czyni dla podtrzymywania więzi między Polską i Polonią. Bardzo wysoko oceniam debatę polonijną, która odbyła się tutaj 30 kwietnia tego roku. Wspólnymi siłami powinniśmy te wysiłki kontynuować i rozwijać. Takie jest oczekiwanie środowisk polonijnych, ale taka jest również potrzeba polskiej racji stanu. Sądzę, że mamy tu jeszcze bardzo wiele do zrobienia i wspólnie z siłami społecznymi, pozarządowymi, a także oczywiście z rządem Rzeczypospolitej, Ministerstwem Spraw Zagranicznych powinniśmy w sposób zdecydowany i skoordynowany tę działalność dalej prowadzić.

Czy Senat pozostanie w systemie prawnym Polski, czy nie – to pytanie raczej do proroka niż do prezydenta. Chcę jednak powtórzyć to, o czym mówiłem już wielokrotnie. Uważam, że konstytucja z 1997 roku, po pięciu latach obowiązywania, w zasadniczym kształcie się sprawdza. Gdyby dziś przyszło podjąć decyzję, czy eliminować niewątpliwe słabości, które ta konstytucja ma, czy ją stabilizować

i umacniać świadomość konstytucyjną, mój wybór byłby jednoznaczny. Dzisiaj zadaniem nas wszystkich jest stabilizowanie konstytucji, budowanie świadomości konstytucyjnej, umacnianie roli konstytucji z 1997 roku zarówno w naszym systemie prawnym, politycznym, jak i w myśleniu, w obiegu społecznym. Nie oznacza to oczywiście, że nie nadejdzie kiedyś dzień, w którym zmiany w konstytucji będą niezbędne, sądzę jednak, że ten dzień nie jest bliski. Najpierw musimy zebrać wiele nowych doświadczeń i pokonać etap związany z włączeniem Polski jako pełnoprawnego członka do struktur Unii Europejskiej. Dopiero później będziemy mogli bardziej dojrzałe zastanowić się nad zmianami w Konstytucji Rzeczypospolitej.

Niezależnie od kierunku, w którym potoczy się debata nad kształtem polskiej demokracji, jestem przekonany, iż trzeba wziąć pod uwagę fakt, że systemy dwuizbowe są w Europie bardzo rozpowszechnione. Europejski Konwent, który pracuje nad ustrojem, nad koncepcją zorganizowania Europy już po rozszerzeniu, również planuje powołanie dwuizbowego Parlamentu Europejskiego, w którym jedna izba będzie reprezentowała państwa członkowskie, a druga będzie wybierana bezpośrednio przez europejskich wyborców. Gdyby takie rozwiązanie zostało przyjęte w wymiarze europejskim, niewątpliwie byłoby to istotne dla naszych dalszych rozważań nad kształtem polskiego parlamentu, jego dwuizbowości.

Drodzy Państwo!

Senat ma za sobą, jak powiedziałem, bogatą, długą, sięgającą I Rzeczypospolitej, tradycję, a także liczne debaty i kontrowersje wokół swej działalności. Przed Senatem tym stoją jednak także bardzo ważne zadania. Chciałbym życzyć wszystkim Państwu powodzenia, osiągnąć godnych tradycji, którą kontynuujecie. Osiągnąć, które będą na miarę oczekiwań społecznych i tego, co trzeba uczynić w Polsce w najbliższych latach. Musimy wzmacniać polską demokrację, rozwijać nasz system prawny, musimy być przygotowani do uczestnictwa w Unii Europejskiej, jako bardzo ważna część europejskiej rodziny. Musimy walczyć ze wszystkimi patologiami, które pojawiają się na różnych polach, także w tworzeniu prawa. Musimy budować przyszłość, która będzie na tyle dobra i owocna, że jeżeli na stulecie Senatu spotkają się z prezydentem, na pewno innym, być może inni senatorowie... Wiecie Państwo – są we mnie ogromne pokłady optymizmu, szczególnie wobec was. Krótko mówiąc, chodzi o to, by spotykając się w stulecie ludzie ci mogli wspomnieć również waszą kadencję, ten Senat, jako bardzo ważny fragment, istotną część polskiego rozwoju, polskiej historii, naszej demokracji. Tego wam z całego serca życzę. Chciałbym, aby karty pisane przez Senat wybrany w roku 2001 były chlubne, pomysłne, by na trwałe zapisały się w historii Rzeczypospolitej.

## Wicemarszałek Sejmu Tomasz Nałęcz

Panie Prezydencie Rzeczypospolitej, Panie Marszałku, Panie Przewodniczący Senatu Belgii, Dostojni Państwo Senatorowie, Szanowni Państwo!

Chciałbym w osiemdziesiątą rocznicę restytuowania Senatu w imieniu nieobecnego w Polsce, a przebywającego w Belgii pana marszałka Sejmu Marka Borowskiego, w imieniu tu obecnych panów marszałków: Donalda Tuska i Janusza Wojciechowskiego złożyć Senatowi Rzeczypospolitej stosowne wyrazy uszanowania i podziękowania za to wszystko, co obydwie izby polskiego parlamentu, Sejm i Senat, razem robią dla Polski.

Za marszałkiem seniorem Senatu wybranego w 1922 r., nestorem polskiego socjalizmu, postacią symboliczną dla polskiej demokracji, Bolesławem Limanowskim, chciałbym powtórzyć, wierzę, że w imieniu całego polskiego Sejmu, słowa, że Sejm i Senat są jak bracia, którzy razem pracują z myślą o pomyślności ojczyzny. Wielki jest osiemdziesięcioletni dorobek Senatu, wielka jest zasługa Senatu jako instytucji i poszczególnych senatorów.

Pan prezydent Rzeczypospolitej wspomniał o tablicy pomieszczonej kilkadziesiąt metrów stąd, jest na niej wyrytych ponad sto pięćdziesiąt nazwisk senatorów, którzy polegli z rąk wrogów Rzeczypospolitej w latach drugiej wojny światowej. Nie ma w dziejach Europy takiego państwa i takiego parlamentu, w którym tak wielki odsetek jego uczestników złożyłby najwyższą ofiarę życia w najtrudniejszym momencie próby.

Senat II Rzeczypospolitej od 1935 r. pomyślany był jako Senat reprezentujący elitę. Polska demokracja protestowała przeciwko temu rozwiązaniu, bo nie mogła nie protestować w sytuacji, kiedy druga Izba parlamentu była wybierana przez kilka procent społeczeństwa. To było możliwe i dopuszczalne w czasach starożytnego Rzymu, ale nie w okresie międzywojennym, w centrum Europy. Ale ta koncepcja zasługi, w nieoczekiwany sposób, sprawdziła się w latach drugiej wojny światowej. Historia często płata nam takie figle i zmusza do prób zupełnie niezamierzonych. Raz jeszcze więc z szacunkiem pochylam głowę

w imieniu polskiego Sejmu przed dorobkiem polskiego Senatu i czynię to z całkowitym przekonaniem. Ale, Szanowni Państwo, dzisiejsze spotkanie składa się z dwóch części. Z części uroczystej, okolicznościowej, bardzo dostojnej i z części naukowej, która będzie miała miejsce po przerwie. Występuję tylko raz, więc jeśli pan marszałek pozwoli, chciałem dwa słowa powiedzieć kierując się pewnymi rygorami nauki i należnej nauce prawdy. Byłbym niewiarygodny przed tym dostojnym gronem, gdybym ukrywał, że jestem człowiekiem polskiej lewicy, która z Senatem ma bardzo wiele kłopotów.

Wspomnieli i pan marszałek, i pan prezydent, że w tych momentach dziejowych, kiedy dochodziło do restytuowania Senatu, nie ma co ukrywać, polska lewica była przeciwko utworzeniu tej Izby; tak było i w 1922 r., tak było i w 1989 r. Jeśli w ramach narodowego kompromisu polska lewica przyzwalała, opowiadała się, podpisywała pod powstaniem Senatu, to w nadziei, że będzie dalej kontestować to rozwiązanie i dążyć do jego zmiany. Miało to miejsce w konkretnych zapisach konstytucyjnych, miało to miejsce w konkretnych politycznych ustaleniach. Ale sprzeniewierzyłbym się też prawdzie historycznej, gdybym nie odnotował, że choć Senat dla polskiej lewicy był dzieckiem niepożądanym, to był jednocześnie dzieckiem niezwykle udanym i w miarę rozwoju coraz bardziej kochanym.

Przywołałem już tutaj słowa nestora polskiego socjalizmu Bolesława Limanowskiego. To przecież socjalista, który do 1922 r. głośno kontestował powstanie Senatu, a potem, mimo bardzo dostojnego wieku, bo zmarł licząc dokładnie lat 100, przez 13 lat, kiedy polska demokracja zajmowała miejsce w ławach senackich, jeden z najbardziej dostojnych senatorów. Ale przecież lista niezwykle udanych senatorów z lewicowym rodowodem była w Senacie II Rzeczypospolitej znacznie dłuższa. Emil Bobrowski, Zygmunt Klemensiewicz, Stanisław Posner, Ksawery Prauss, Waław Sieroszewski, Zofia Daszyńska-Golińska, to tylko niektóre z tych osób.

Dostojni Państwo! Nie będę wymieniał listy niezwykle zasłużonych i zacnych senatorów lewicy Senatów po roku 1989, a zwłaszcza jeśli chodzi o Senat V kadencji, musiałbym wymienić bardzo długą listę liczącą siedemdziesiąt pięć osób. Myślę więc, i taką nadzieją chciałbym zakończyć to wystąpienie, że polska lewica upora się z pewnym kłopotem, jaki ma z Senatem od lat ponad osiemdziesięciu. Upora się z takim przekonaniem, że dzieci niechciane, jeśli są udane, winny być akceptowane, a przynajmniej wspierane w swoich wysiłkach, jeśli czynią rzeczy pozytywne dla całej zbiorowości. I chciałbym raz jeszcze w imieniu polskiego Sejmu podziękować za współpracę, za to, że w działalności legislacyjnej i w innych działaniach państwowych zawsze możemy liczyć na wsparcie Senatu, na jego życzliwość, rozważę, pomoc. Dziękuję za uwagę.



## Przewodniczący Senatu Królestwa Belgii Armand De Decker

Panie Prezydencie, Panie Marszałku Senatu, Ekscelencje, Panie i Panowie Senatorowie, Ministrowie, Szanowni Państwo!

Prawdziwym zaszczytem dla mnie osobiście i dla mojego kraju, Belgii, jest zaproszenie mnie do wystąpienia przed Państwem w sali wyższej Izby polskiego parlamentu z okazji obchodów jej osiemdziesięciolecia. Dostrzegam w tym symboliczny wyraz historycznych i szczególnych związków łączących Polskę i Belgię.

Jesienią 1830 r. rewolucja belgijska powiodła się, doprowadzając do niepodległości Belgii, tylko dzięki powstaniu w Warszawie, gdzie polscy oficerowie odmówili posłuszeństwa rozkazom cara, gdy ten zamierzał wysłać swoją armię na pomoc królowi Niderlandów Wilhelmowi I. Później, po zdławieniu ich oporu, polscy oficerowie znaleźli schronienie w Belgii i pomagali królowi Leopoldowi I w tworzeniu pierwszej belgijskiej armii. Belgowie nigdy nie zapomnieli tych historycznych wydarzeń.

Interesujące jest podkreślenie, że kiedy po podpisaniu Traktatu Wersalskiego Polska odzyskała niepodległość, oddziałami brytyjskimi i francuskimi, przybyłymi jako gwaranci polskiej suwerenności, dowodzili dwaj generałowie belgijscy, Carton de Wiart i Weygand. To sprawiedliwy zwrot w historii. Ale od tamtej pory nasze dwa narody były ze sobą zawsze solidarne.

Po pierwszej wojnie światowej wielu Polaków przyjechało do Belgii do pracy, przede wszystkim w kopalniach Limburgii. Doskonale się tam zintegrowali i odegrali ważną rolę w naszym życiu politycznym, związkowym, społecznym i kulturalnym. Podczas wszystkich konfliktów europejskich Belgowie i Polacy zawsze byli w tym samym obozie. Moi rodacy nie zapomną, że pod koniec drugiej wojny światowej włączone do armii brytyjskiej oddziały polskie wyzwoliły północną Belgię, zwłaszcza region Gandawy. Belgijsko-polska solidarność to zatem piękna i długa historia.

Całkiem naturalne było więc, że Belgowie zmobilizowali się na początku lat osiemdziesiątych, kiedy w Polsce wprowadzono stan wojenny. Pamiętam, że ja-

ko młody deputowany uczestniczyłem w manifestacji przed waszą ambasadą wieczorem tego samego dnia, kiedy go wprowadzono. Dążenia narodu polskiego do odzyskania wolności, godności, do demokracji napawały nas wszystkich uniesieniem. Belgijskie kręgi polityczne i związkowe były szczególnie aktywne we wspieraniu „Solidarności”, której słynne godło powstało w Belgii.

Nieczęsto belgijskie społeczeństwo obywatelskie mobilizowało się z równym entuzjazmem i równą determinacją, sprzyjając w ten sposób powstaniu polskiego silnego społeczeństwa obywatelskiego, które z kolei istotnie przyczyniło się do przemian demokratycznych, a następnie do przeprowadzenia wielkich reform.

My, Belgowie, lepiej niż inni wiemy, jak nieugięta Polska była przekonana o swojej przynależności do świata zachodniego, a zwłaszcza do Europy. Polska słusznie czuje się europejska poprzez swoją historię, poprzez swoją kulturę, poprzez swoją religię i poprzez swoje osobiste kontakty. Jej miejsce, odebrane jej w akcie niesprawiedliwości po wojnie, jest więc rzeczywiście w Europie. Dlatego też dumny jestem mogąc dzisiaj powiedzieć Państwu oficjalnie, jak bardzo Belgowie są radosi, że Polska przystępuje do Unii Europejskiej, której Belgia jest członkiem założycielem i z którą wiąże tyle ambicji.

Ale przejdźmy do tematu, który nas tu dzisiaj zgromadził: osiemdziesięciolecie polskiego Senatu.

Na świecie dwuizbowość jawi się z każdym dniem coraz wyraźniej jako kryterium oceny kondycji demokracji. Wymowny jest zresztą fakt, że wiele krajów, które odzyskały wolność po latach totalitaryzmu, takich jak Polska, Republika Czeska, Rumunia czy Słowenia, bardzo szybko po wyzwoleniu zdecydowało się na wprowadzenie lub przywrócenie parlamentu dwuizbowego. Wszak wszystkie wielkie demokracje świata, takie jak Wielka Brytania, Stany Zjednoczone Ameryki, Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania czy Japonia, wybrały system dwuizbowy. I choć w 1970 r. Senat istniał tylko w czterdziestu pięciu państwach, obecnie jest ich ponad siedemdziesiąt, a w około dziesięciu trwają przygotowania. Powody tej predylekcji łatwo zrozumieć.

Świat, w którym żyjemy, jest coraz bardziej złożony. Ustawy, jakie musimy opracowywać, aby nim zarządzać, wymagają wobec tego większego namysłu. Co więcej, nasze czasy charakteryzuje nadmiar ustawodawstwa i zbyt często także mierna jakość norm proponowanych przez rządy i uchwalanych przez ustawodawców. Jak pisał francuski prawnik Esmei, „niebezpieczeństwa wynikającego z braku jednej dobrej ustawy nie da się porównać do niebezpieczeństwa wynikającego z przyjęcia jednej złej ustawy”. Właśnie dbałość o jakość ustawy była zasadniczym powodem, dla którego wielkie demokracje optowały za dwuizbowością.

Jak Państwu wiadomo, najstarsza współczesna konstytucja demokratyczna to konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, która pod wpływem Monteskiusza i wielkich filozofów ujrzała światło dzienne w 1787 r., czyli na dwa lata przed Rewolucją Francuską.

Z historii wiemy, że kiedy uchwalano ją w Filadelfii, Jefferson był z misją dyplomatyczną we Francji. Kiedy wrócił do kraju, udał się do Jerzego Waszyngtona zdać sprawę ze swej misji. Został przez niego przyjęty pewnego rana, w porze śniadania. Jefferson poprosił o zrelacjonowanie mu debaty w sprawie konstytucji i zapytał Waszyngtona, dlaczego konwencja konstytucyjna zdecydowała o wprowadzeniu w Stanach Zjednoczonych kongresu składającego się z dwóch izb, Izby Reprezentantów i Senatu. Wtedy Waszyngton zapytał Jeffersona, dlaczego miesza łyżeczką w kawie? Jefferson odparł: „Żeby ją ostudzić”. „No właśnie – Waszyngton na to – „Senat będzie studził legislację”. W tej anegdocie doskonale streszcza się rola Senatu.

Ustawy są często pisane w pośpiechu, niekiedy w emocjach, na czym cierpi ich jakość redakcyjna. Niekiedy trudno je ze sobą powiązać, a bywa, że są ze sobą sprzeczne. Często używa się w nich niejasnej, zbyt specjalistycznej terminologii, ich język jest niezrozumiały.

Niektóre ustawodawstwa są nieustannie zmieniane. A wtedy przestaje istnieć gwarancja stałości prawa. Francis Bacon napisał: „Pewność jest pierwszym przymiotem prawa”. Mimo to ta zdroworoządkowa prawda zbyt często obecnie umyka tym wszystkim, którzy kierują sporządzaniem tekstów ustaw. Poza tym istnieje w stanie letargu wiele przestarzałych tekstów i nikt nie myśli o ich usunięciu. Odwrotnie niż w demografii, ustawodawstwo w wielu państwach europejskich wyróżnia wysoki wskaźnik urodzeń i prawie zerowy wskaźnik zgonów.

Ta dwojaka ewolucja, nadprodukcja ustaw i pogorszenie jakości ustawodawstwa, ma bezpośredni wpływ na jakość w naszych państwach praworządności i demokracji, ponieważ prowadzi ona do lekceważenia prawa i do braku bezpieczeństwa prawnego. Systemem instytucjonalnym zapewniającym największe gwarancje w kategoriach jakości ustawodawstwa jest niewątpliwie dwuizbowość. Kiedy tekst ustawy czytany jest dwukrotnie, przez dwa odrębne zgromadzenia, w których zasiadają pochodzący z wyborów członkowie o różnym profilu, zapewnia to lepszą ochronę obywatela przed niebezpieczeństwem arbitralności rządu czy przed legislacyjnymi improwizacjami dyktowanymi okolicznościami.

Ten ruch wahadłowy między dwiema izbami parlamentu wpływa na poprawę jakości produktów ustawodawczych, ponieważ zapewnia lepsze poszanowanie zasady kontradyktoryjności, pozostawia czas na dojrzewanie i umożliwia wyrażenie się większej liczbie różnych opinii, zwłaszcza w społeczeństwie obywatelskim.

Fakt, że druga Izba może przeanalizować tekst ustawy ze świeżym spojrzeniem, bez uprzedzeń i bezstronnie, nie jest więc luksusem, ale po prostu i zwyczajnie gwarancją demokratyczną. Prawdą jest, że dwuizbowość może czasem spowalniać proces decyzyjny. Jest to zarzut typowy dla naszej epoki, gdzie każda ludzka działalność mierzona jest pod kątem wydajności. Ale prawo nie jest i nie może stać się podległym mechanizmom rynku produktem przemysłowym. Demokracja wymaga też czasu i namysłu.

Dwuzbiowość, z samej definicji, otwiera także drogę specjalizacji każdej z izb. Pozwala ona na to, że jedno ze zgromadzeń, Senat, mniej uzależniony od uwarunkowań politycznych, bardziej niezależnie od rządu, oddaje się tej mozolnej pracy, jaką jest zastosowanie i kontrola jakości ustawodawstwa. Toteż dwuzbiowość nie jest pojmowana w kategoriach konkurencji, rywalizacji między obiema izbami, ale w perspektywie komplementarności. Nie wszyscy i nie zawsze to rozumieją, co skłoniło naszego kolegę, przewodniczącego Senatu Francji, pana Christiana Poncelet, do stwierdzenia: „Senat przeszkadza, bo jest przeciwwładzą”.

Panie Prezydencie, Panie Marszałku, Szanowni Państwo!

Istnienie senatów wiąże się z koniecznością zorganizowania przed uchwaleniem zasadniczych ustaw spokojnej refleksji kontrydymatoryjnej. Stanowi ona wizerunek wysokiej jakości ustawodawstwa. Ta niepodważalna prawda skłoniła wielkiego francuskiego męża stanu, Georges'a Clemenceau, do wypowiedzenia słów: „Przez część życia, bliższy historii niż rzeczywistości, wierzyłem w jedyną izbę, będącą bezpośrednią emanacją odczuć ludu. Zmieniłem zdanie. Wydarzenia nauczyły mnie, że trzeba dać ludowi czas na zastanowienie. Czas na zastanowienie to Senat.”

Życzę długiego życia Senatowi Polski, który zawsze potrafił bronić naczelnym interesom ludu polskiego, a którego rola jako ustawodawcy jeszcze wzrosnie, kiedy Polska przyłączy się do Unii Europejskiej i tak jak my to robimy we wszystkich państwach członkowskich, przyjdzie jej harmonijnie godzić swoje interesy ogólnokrajowe i regionalne z własną wizją Unii Europejskiej, której wymiar polityczny zostanie przez to zwiększony. Kolejne etapy jednoczenia się Europy dotyczyć będą rozwoju niezbędnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz nie mniej potrzebnej europejskiej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości. Te dwie dziedziny, składające się obecnie na to, co w żargonie europejskim nazywa się drugim i trzecim filarem konstrukcji europejskiej, dotyczą spraw bezpośrednio związanych z suwerennością narodową. Aby możliwy był ich harmonijny rozwój przy wsparciu narodów, nasze parlamenty krajowe będą musiały bardziej włączyć się w konstrukcję europejską. Dlatego też cieszę mnie pomysł zgłoszony w Konwencji przez prezydenta Valéry'ego Giscarda d'Estaing, by powołać Europejski Kongres, w którym zasiadaliby członkowie Parlamentu Europejskiego i przedstawiciele parlamentów krajowych. Ta nowa instytucja pozwoliłaby na transnarodową kontrolę polityki europejskiej umożliwiającą parlamentarzystom krajowym wyrobienie sobie w zgromadzeniu europejskim, gdzie zasiadaliby parlamentarzyści europejscy, wspólnego zdania na temat potrzeb polityki europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Szanowni Państwo!

Jestem przekonany, że Senat polski będzie aktywnie uczestniczył w trudnym dziele jednoczenia Europy. Świat potrzebuje Europy bardziej obecnej, bardziej

aktywnej na scenie międzynarodowej, orędowniczki modelu społecznego i przesłania pokoju. Jestem przekonany, że Polska udzieli całkowitego wsparcia przekształcaniu Unii Europejskiej w prawdziwe pokojowe mocarstwo. Dziękuję Państwu za uwagę.

## **Marszałek Senatu Longin Pastusiak**

Dziękuję bardzo przewodniczącemu Senatu Belgii, Panu Armandowi De Deckerowi za przypomnienie więzów historycznych łączących obydwie nasze kraje, ale również za poparcie, jakie w swoim przemówieniu udzielił aspiracjom Polski do Unii Europejskiej. Wczoraj prowadziliśmy bardzo intensywne rozmowy z panem przewodniczącym i zaapelowałem właśnie do pana Armanda De Deckera, wyrażając nadzieję, że parlament belgijski będzie jednym z pierwszych, który ratyfikuje układy akcesyjne o członkostwie Polski w Unii Europejskiej. Chcę Państwu powiedzieć, że uzyskałem zapewnienie, że na pewno ze strony parlamentu belgijskiego nie będzie żadnych przeszkód, mimo że jest to jedyny parlament, a wielostopniowy proces ratyfikacyjny. Dziękuję bardzo Panu Przewodniczącemu.

Proszę Państwa, chciałbym poinformować wszystkich obecnych, że na moje ręce wpłynęły również listy gratulacyjne, ale chciałbym wspomnieć o dwóch, które są nie tylko gratulacjami, ale również usprawiedliwieniem powodu nieobecności. Mianowicie otrzymałem list od prezesa Rady Ministrów, pana Leszka Millera, który informuje, że z powodu innych przypadających na niego w dniu dzisiejszym obowiązków nie może wziąć udziału w naszych uroczystościach i przesyła serdeczne życzenia z okazji obchodów naszego historycznego jubileuszu.

Otrzymałem również list od marszałek Senatu IV kadencji, pani profesor Alicji Grześkowiak, która przepraszając za brak możliwości uczestnictwa w naszym posiedzeniu przesyła nam gratulacje z okazji obchodów osiemdziesiątej rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu.



# Referaty





## Marszałek Senatu Longin Pastusiak

Proszę Państwa, przystępujemy do roboczej części naszej konferencji. Chciałbym prosić do stołu prezydialnego Panią Profesor Marię Kruk-Jarosz, dyrektora Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, i Pana Profesora Stanisława Gebethnera.

Pani Profesor Jarosz była bardzo blisko włączona w koncepcję naszej konferencji, również Pan Profesor Stanisław Gebethner był koordynatorem naukowym naszego dzisiejszego spotkania.

Przystępujemy teraz do wysłuchania referatów. Jako pierwszego poproszę Pana Profesora Andrzeja Ajnenkiela, który przedstawi referat „Spór o istnienie Senatu w procesie stanowienia konstytucji z 1921 r.”.

## Spór o istnienie Senatu w procesie stanowienia konstytucji z 1921 r.

Panie Marszałku, Pleno titulo, Szanowni Państwo, Drodzy Studenci!

Dzieje polskiego sejmowania to niemal zawsze historia parlamentu dwuizbowego, tak jak było to w „matce parlamentów europejskich”, w parlamencie brytyjskim. Stąd już w pierwszym znanym nam dokładnie Sejmie piotrkowskim – mówił o tym zresztą pan marszałek – w 1493 r. mieliśmy dwie izby. Oczywiście z punktu widzenia współczesnych nam kryteriów skład ich daleki był od ideału. W Senacie obok wirylistów – biskupów, zasiadali, również dożywotnio, nominaci królewscy, wojewodowie i kasztelanowie oraz ministrowie.

Pozycję Senatu aż do końca istnienia przedrozbiorowej Rzeczypospolitej ocenić należy wysoko. Warto też dodać, nie wchodząc w przyczyny tego zjawiska, iż Senatu nie dotknęła nigdy plaga *liberum veto*. Również w ciałach przedstawicielskich niesuwerennych polskich struktur państwowych doby rozbiorów, to jest w Sejmie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego doby konstytucyjnej i w czasie Powstania Listopadowego, mieliśmy do czynienia z dwiema izbami. Kreowanie Senatu w Księstwie odczytywano zresztą jako świadectwo zamysłów Napoleona, iż pragnie on w przyszłości restytuować przedrozbiorowe państwo polskie.

Warto dodać, że kompetencje Senatu w Księstwie Warszawskim sprowadziły się do funkcji kasacyjnej, kontrolowania, czy Izba poselska przyjmując projekt prawa nie naruszyła konstytucji ani przewidzianego w obradach toku procedowania albo też, czy przypadkiem przyjęte prawo nie zagrażało bezpieczeństwu państwa. Król po odmowie udzielenia przez Senat sankcji uchwale Izby poselskiej mógł nakazać tejże Izbie, cytując: „aby porządnie postępowała” pod rygorem jej rozwiązania.

Dwuizbowość, nie trzeba tego przypominać, stanowiła i stanowi rozwiązanie stosowane w państwach średnich i większych nie tylko w Europie, ale wszędzie

tam, gdzie mamy do czynienia z modelem rządów konstytucyjnych lub parlamentarnych. Na stan taki wpływało kilka czynników. Izba nazywana wyższą stanowiła przeciwwagę czy hamulec wobec drugiej Izby, która zawsze była kreowana w bardziej demokratyczny sposób. Ta Izba wyższa artykułowała poglądy czy interesy elitarnych, usytuowanych wyżej w hierarchii społecznej, grup czy środowisk. W monarchiach reprezentowała stanowisko monarchy, dynastii czy interesy tego, co nazywano *raison d'état*, a więc cele państwa utożsamiane z poglądami władzy.

Izba wyższa była więc z reguły bardziej konserwatywna, bardziej arystokratyczna aniżeli szersza reprezentacja społeczeństwa. Z drugiej strony w swym działaniu była bardziej rozważna, mniej skłonna do ulegania modom czy nowinkom. W praktyce też, ze względu na wyższy poziom ogólny jej członków, Izba wyższa była tym forum, na którym powstawały projekty ustaw, bardziej udoskonalone merytorycznie i poprawniej prawniczo formułowane.

Wskazane wyżej czynniki stanowiły podstawę uzasadnień przedstawionych w pierwszym polskim projekcie konstytucyjnym XX wieku, przyjętym przez Komisję Sejmową Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu 28 lipca 1917 r. w Królestwie Polskim. Projekt ten, jak wiadomo, powstał w czasie, gdy Królestwo znajdowało się pod okupacją państw centralnych: Niemiec i Austro-Węgier. Przewidywały one restytucję w ramach projektu tak zwanej middle Europy, czyli Europy Środkowej, związanego z nimi konstytucyjnego Królestwa Polskiego.

Projekt Tymczasowej Rady Stanu przewidywał, że państwo to będzie monarchią, w której król sprawuje władzę ustawodawczą, łącznie z dwuizbowym Sejmem. Izba druga – Senat – składać się miała w połowie z wirylistów i nominatów królewskich, w połowie z osób wybieranych w sposób daleki od demokratycznych standardów. Tak pomyślany Senat wzorowany był w znacznym stopniu na ocenianych powszechnie jako reakcyjne izbach wyższych w Prusach i Cesarstwie Austriackim. Niż też dziwnego, że w tej fazie pierwszej wojny światowej przyjęty został niezwykle krytycznie przez ogromną większość zorganizowanych polskich sił politycznych. Klęska militarna państw centralnych przyniosła zresztą kres próbowania tworzenia państwa polskiego jako konstytucyjnej monarchii w ramach projektów przygotowywanych przez te państwa.

W listopadzie 1918 r. Polska odrodziła się do niepodległego bytu jako demokratyczna republika. Znalazło to swój wyraz w pierwszych aktach ustrojodawczych, w szczególności w dekreście podpisanym 22 listopada 1918 r. przez Józefa Piłsudskiego, jako tymczasowego naczelnika państwa.

„Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej” przewidywał zwołanie Sejmu ustawodawczego. Kolejny dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu ustawodawczego ustalał, iż Sejm będzie jednoizbowy. Było to w warunkach istniejących na przełomie 1918–1919 r. w pełni zrozumiałe. Dał temu

zresztą wyraz w swym pierwszym dekreście naczelnik Józef Piłsudski, pisząc o potężnych prądach zwyciężających dzisiaj na zachodzie i wschodzie Europy.

Jednocześnie wybór jednoizbowej konstytuancy, mającej nadać nowy kształt ustrojowy państwu, zgodny był z istniejącymi w tym zakresie rozwiązaniami, zapoczątkowanymi w dobie Rewolucji Francuskiej w roku 1789.

Kampania wyborcza do Sejmu ustawodawczego przebiegała w gorącej atmosferze. Przedmiotem sporu były przede wszystkim sprawy społeczne, w mniejszym polityczne. Frekwencja w wyborach była na ogół wysoka, szacowano ją w poszczególnych okręgach na 70 do 90% uprawnionych. Hasła komunistów nawołujące do bojkotu wyborów, jak i zarazem odradzającej się państwowości polskiej, nie zostały przez społeczeństwo zaakceptowane.

Sejm zebrał się na swe pierwsze posiedzenie 10 lutego 1919 r. Zamek Królewski, tradycyjne miejsce obrad Sejmu w Polsce, był zdewastowany, na potrzeby parlamentu przeznaczono więc budynek rosyjskiej szkoły dla szlachetnie urodzonych dziewcząt Maryjskiego Instytutu dla Panien w Warszawie przy ulicy Wiejskiej.

Na terenie całego obszaru, na którym przeprowadzono wybory, prawica, głównie narodowa demokracja, zdobyła około 35% głosów. Ugrupowania chłopskie, od zbliżonego do endecji Polskiego Zjednoczenia Ludowego poprzez PSL „Piast”, aż po lewicowe Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”, dysponowały około 30% głosów. Polska Partia Socjalistyczna zdobyła 11%, reszta przypadła mniejszym ugrupowaniom, w tym 8% żydowskim ugrupowaniom mieszczańskim.

W Sejmie, jak widać, nie było wyraźnej większości zdolnej do utworzenia rządu; jednocześnie niemal od początku obrad następowały przetasowania. Ich ofiarą padały, z jednej strony, ugrupowania prawicowe, z drugiej – lewica chłopska. Wzmacniało się centrum, coraz większą rolę w Izbie odgrywało Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast” z Wincentym Witosem na czele. W klubie znalazł się też późniejszy marszałek Sejmu drugiej kadencji Maciej Rataj.

Bardzo szybko, bowiem 4 dni po zebraniu się Izby, a więc 14 lutego 1919 r., powołano Komisję Konstytucyjną składającą z trzydziestu członków. Jej przewodniczącym został przedstawiciel Związku Ludowo-Narodowego, endecji, Władysław Sejda, z zaboru pruskiego, zastępował go Maciej Rataj, podówczas z „Wyzwolenia”, zarazem reprezentant byłego zaboru austriackiego. Sekretarzem komisji został jeden z najmłodszych posłów, socjalista, pochodzący z zaboru rosyjskiego Mieczysław Niedziałkowski.

W ten sposób w prezydium komisji znaleźli się przedstawiciele trzech byłych zaborów i zarazem reprezentanci trzech najbardziej wyrazistych nurtów politycznych w Sejmie – narodowej demokracji, ludowców i socjalistów. Było to chyba nieprzypadkowym wyrazem dążenia do osiągnięcia w Izbie kompromisu w różnych kwestiach, także odnośnie do przyszłego ustroju państwa. Również rząd, na

czale którego stał Ignacy Paderewski, powołał własną Komisję Konstytucyjną. Działania te spotkały się z niechętnym przyjęciem ze strony Izby, która widziała w nich działania konkurencyjne. Ostatecznie też w zespole nazwanym „ankieta konstytucyjna” znaleźli się głównie profesorowie. Przewodniczącym „ankiety” został wybitny historyk prawa, Michał Bobrzyński, w latach 1908–1913 namiestnik Galicji. Przygotowany przez „ankietę” projekt konstytucji został przez Sejm przyjęty, jako pierwszy zgłoszony przez rząd. Odesłano go bez czytania do Komisji Konstytucyjnej. Rząd na wszelki wypadek nie uznał projektu za swój własny, nie zajął też w jego sprawie oficjalnego stanowiska. Projekt wzorował się na ustrojowym modelu francuskim, organem narodu w zakresie ustawodawstwa miał być dwuizbowy Sejm, składać się on miał z dwóch izb – poselskiej i Senatu. Ten ostatni, o połowę mniejszy od Izby poselskiej, wybierany był na lat 9 w głosowaniu pośrednim przez wojewódzkie reprezentacje samorządowe. Jedna czwarta składu Izby była wybierana przez samych senatorów spośród mężów, którzy położyli poważne zasługi dla narodu.

Bierne prawo wyborcze do Izby poselskiej przysługiwało po ukończeniu 21 lat, do Senatu – 40. Rząd ponosił odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną przed obu izbami, obie posiadały prawo inicjatywy ustawodawczej, obie podejmowały uchwałę o pociągnięciu prezydenta Rzeczypospolitej do odpowiedzialności konstytucyjnej. Senat mógł też blokować, przez dwie sesje, projekt ustawy przyjęty przez Izbę poselską. W razie opróżnienia się urzędu prezydenta funkcje jego zastępcy sprawował marszałek Senatu. Jeśli chodzi o zakres kompetencji Senatu, projekt „ankiety” przynosił rozwiązania najdalej idące w całej debacie konstytucyjnej, jednoznacznie określał też samą nazwę Izby.

Okazało się, że autorzy projektu „ankiety” nie wczuli się w ducha epoki, nieprzychylni kreowaniu w danym momencie normalnej Izby wyższej. W rezultacie gabinet został wezwany przez Sejm do przedłożenia własnej deklaracji konstytucyjnej. Uchwalono ją w rocznicę Konstytucji 3 maja, do której próbowała nawiązać. Koncepcja ta rezygnowała zresztą z utworzenia Senatu.

Naczelnik Rzeczypospolitej, wybierany w głosowaniu powszechnym, powoływał na lat 4, a więc na kadencję jednoizbowego Sejmu, trzydziestoosobową Straż Praw. Miała ona badać uchwały Sejmu pod względem ich sformułowania i zgodności z konstytucją. Opierając się na stanowisku Straży Praw, naczelnik Rzeczypospolitej mógł zgłosić weto zawieszające wobec uchwał Sejmu, mógł też na zgodny wniosek rządu i Straży rozwiązać Sejm. W Sejmie deklaracja spotkała się, co zrozumiałe, z wrogim przyjęciem. Równocześnie z nią wpłynął projekt PSL „Wyzwolenie”, który odrzucał możliwość wprowadzenia Senatu, widząc źródło władzy na szczeblu ogólnopaństwowym w jednoizbowym Sejmie, wybranym na 3 lata.

Do Komisji Konstytucyjnej wpłynęły w nieco późniejszym terminie trzy dalsze projekty. Pierwszy, opracowany przez Niedziałkowskiego, był zgodny z kon-

cepcjami programowymi Polskiej Partii Socjalistycznej. Na czele organów państwowych stać miał jednoizbowy Sejm, decydujący o składzie rządu i kontrolujący jego działalność. Obok Sejmu organem ustawodawstwa, ale tylko w zakresie regulowania stosunków pracy, miała być Izba Pracy. Mogła też ona zgłaszać w tych materiałach interpelacje, a nawet pociągać ministra pracy do odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej. Kolejny projekt, Związku Ludowo-Narodowego, wprowadzał w miejsce Senatu, atakowanego przez lewicę, za deklaracją rządu Paderewskiego, instytucję Straży Prawa. Połowę Straży miał wybierać jednoizbowy Sejm, drugą stanowić mieli delegaci z sejmów ziemskich i samorządów oraz wryliści. Szósty projekt, autorstwa zbliżonego do ludowców profesora Józefa Buzka przewidywał odmiennie, aniżeli pozostałe projekty, federacyjny kształt państwa. W Senacie zasiadać mieli przedstawiciele sejmów ziemskich, państwo miało być podzielone na około siedemdziesięciu ziem.

W grudniu 1919 r. powstał pierwszy koalicyjny, a więc parlamentarny rząd Leopolda Skulskiego. W koalicji znalazł się Klub Polskiego Stronnictwa Ludowego, w którym zjednoczyła się ogromna większość istniejących w Sejmie ugrupowań chłopskich. Jednym z punktów porozumienia, w którym uczestniczyło połączone Polskie Stronnictwo Ludowe, miało być wprowadzenie Senatu. Złagodzenie oporu lewicy przynieść miało postanowienie, że siedemdziesięciu członków Senatu, to jest 58% jego składu, miało być wybieranych przez pochodzący z czteroprzymiotnikowych wyborów Sejmu. Wśród pozostałych senatorów mieli znaleźć się przedstawiciele samorządów i wryliści.

Powstanie gabinetu, który forsował wprowadzenie do konstytucji Senatu, spowodowało zaostrenie konfliktów w Izbie. W ich wyniku nastąpił rozłam w niedawno zjednoczonym Klubie Polskiego Stronnictwa Ludowego. Równocześnie sam „Piast” zmienił swoje stanowisko, przeszedł mianowicie na pozycje antysenackie. W Sejmie powstała jednak, w czerwcu 1920 r., nowa centroprawicowa większość, popierająca utworzenie Senatu.

Z przewodnictwa w Komisji Konstytucyjnej zrezygnował wówczas Maciej Rataj, objął je poseł Edward Dubanowicz, wówczas z Narodowego Zjednoczenia Ludowego. Jemu też przypadło w konsekwencji kierowanie pracą komisji, aż do momentu uchwalenia konstytucji. Do ostatniej fazy debaty konstytucyjnej Sejm przystąpił już po zwycięskim dla nas zakończeniu wojny polsko-sowieckiej.

Centroprawicowi zwolennicy dwuizbowości dysponowali niewielką przewagą głosów, zdawali sobie sprawę z tego, że w tej kluczowej w pewnych momentach w debacie konstytucyjnej kwestii konieczny jest kompromis. Stąd stopniowo, za cenę utrzymania Senatu, wycofywali się z koncepcji zasiadania w tej Izbie wrylistów, a także dokonywali stopniowej redukcji proponowanych uprawnień Senatu. Również lewica i popierająca ją część centrum zaczynały zajmować stanowisko kompromisowe. Ostatecznie też 16 marca 1921 r., a więc w przeddzień, jak się okazało ostatecznego uchwalenia tekstu konstytucji w całości, kompromis zo-

stał osiągnięty. Do jego osiągnięcia przyczynić się miał w istotnym stopniu również naczelnik państwa.

W konsekwencji tego kompromisu z przyszłego Senatu zniknęli wiryliści, długość kadencji obu izb została zrównana, jeszcze wcześniej druga Izba utraciła prawo inicjatywy ustawodawczej. O odrzuceniu poprawek Senatu decydować miała większość kwalifikowana 11/20, to jest 55% posłów, a nie jak uprzednio przewidywano – 3/5, czyli 65%. Rozszerzono też kategorię osób mających czynne prawo wyborcze do Senatu. Podstawę kompromisu stanowiło porozumienie, iż drugi z kolei Sejm, własną uchwałą, a więc bez udziału Senatu, może dokonać rewizji konstytucji. Oznaczało to, że Sejm drugiej kadencji mógłby samodzielnie wyeliminować z systemu ustrojowego Senat. W ten sposób Senat został wprowadzony do systemu ustrojowego państwa niejako „na próbę” na okres najdalej jednej kadencji. Przyszłość wykazała, iż druga Izba parlamentu znalazła swoje trwałe miejsce w systemie konstytucyjnym II Rzeczypospolitej. W wyniku osiągniętego 16 marca 1921 r. kompromisu dzień później, w odświeżonej atmosferze, praktycznie jednomyślnie Sejm Ustawodawczy przyjął ustawę konstytucyjną.

Przypomnijmy, w największym skrócie, postanowienia konstytucji marcowej w interesującym nas zakresie. Sejm i Senat były organami władzy ustawodawczej. Obie izby wybierano na lat 5, w pięcioprzymiotnikowych wyborach. Do Senatu czynne prawo wyborcze przysługiwało po ukończeniu 30 lat, bierne po ukończeniu 40. Liczba senatorów stanowiła 1/4 liczby posłów, a więc stu jedenastu. Okręgiem wyborczym było województwo.

Ordynacja wyborcza do Senatu przewidywała, analogicznie jak w przypadku posłów, że dziewięćdziesięciu trzech senatorów wybieranych jest w okręgach, wojewódzkich oczywiście, zaś osiemnastu z tak zwanej listy państwowej. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało jedynie Sejmowi i rządowi. Senat, który rozpatrywał każdy projekt ustawy uchwalonej przez Sejm, mógł projekt ten zmienić lub odrzucić. Na zastosowanie tak zwanego weta zawieszającego miał maksimum 2 miesiące. Sejm mógł odrzucić poprawki Senatu większością 11/20.

Senat miał też prawo interpelacji, nie mógł natomiast, tak jak to było na przykład we Francji czy w Czechosłowacji, pociągać rządu do odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej. Obie izby tworzyły Zgromadzenie Narodowe do wyboru prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent mógł przedterminowo rozwiązać obie izby, za zgodą 3/5 ustawowej liczby senatorów.

Zrekapitulujmy. Spór o Senat zakończył się kompromisem, w jego wyniku zgoda, i to jak pamiętamy warunkowa, na istnienie drugiej Izby została opłacona znacznym ograniczeniem jej kompetencji. Nieco inny był skład obu izb. Do Senatu wybierali i byli wybierani reprezentanci starszej nieco części społeczeństwa. Powodowało to, że w Izbie mniej miejsca aniżeli w Sejmie zajmowali przedstawiciele skrajnych nurtów społeczeństwa. W konsekwencji Senat stał się rzeczywiście w pracach parlamentu w znacznym stopniu czynnikiem rozważliwym i umiarem.

Zarzuty o jego reakcyjności, formułowane przez lewicę, nie znalazły potwierdzenia. W Izbie dyskutowano w atmosferze większego spokoju, w sposób bardzo często bardziej merytoryczny aniżeli odbywało się to w Sejmie. Stan ten miał miejsce nie tylko pod rządami konstytucji marcowej.

I jeszcze krótko na temat dalszych losów pozycji Senatu. Otóż Senat po wejściu w życie konstytucji i rozpoczęciu prac był nadal krytykowany przez ugrupowania lewicowe, z tym że ta krytyka stopniowo jak gdyby ulegała zmniejszeniu. Przyszedł przewrót majowy. Po nim nastąpiła zmiana konstytucji, jak wiemy w postaci noweli sierpniowej, w ten sposób, że obie izby utraciły prawo samorozwiązania się. Pozycja Senatu nie uległa wówczas zmianie, natomiast w koncepcjach, które były od 1928 r. opracowywane przez rządzący po maju 1926 r. obóz, pozycja Senatu była traktowana jako pozycja wyższa, aniżeli miało to miejsce do tej pory. Ale to już jest *quite another story*, jak mówił Kipling.



## Senat pod rządami konstytucji z 1935 r.

Panie Marszałku, Szanowni Państwo!

Nie jest łatwo na sesji poświęconej osiemdziesięcioleciu instytucji Senatu w Polsce mówić o Senacie, który będąc częścią naszej historii, nie pozostaje częścią naszej tradycji parlamentarnej. Świadczą chociażby o tym prace przy przygotowaniu naszej konstytucji, w czasie których odwoływano się wówczas często do rozwiązań konstytucji marcowej, a nie przywoływano pozycji Senatu w konstytucji kwietniowej. Wynika to z faktu, że pozycję Senatu, podobnie jak pozostałych naczelnych organów państwowych, w konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. wyznaczał wprowadzony przez nią *de iure* autorytarny ustrój państwa.

Przypomnijmy, że w odniesieniu do systemu organów państwowych oznaczało to rezygnację z zasady podziału władz i przesunięcie punktu ciężkości ku głowie państwa, a tym samym zmniejszenie roli i kompetencji ciał ustawodawczych. To prezydent, wedle konstytucji, stał na czele państwa, w jego osobie skupiała się jednolita i niepodzielna władza państwowa. Sejm i Senat określone zostały jako organy, które na równi z rządem, z Siłami Zbrojnymi, sądami i kontrolą państwową pozostawały pod zwierzchnictwem prezydenta, a kolejność tego wyliczenia nie była przypadkowa. Konstytucja nie określała Sejmu i Senatu jako organów władzy ustawodawczej, choć powierzano im sprawowanie funkcji ustawodawczej. Sejm i Senat nie były jednak jedynymi organami uprawnionymi do stanowienia prawa o randze ustawy. Konstytucja przyjmowała bowiem dwie równorzędne formy prawotwórstwa, określane wspólnym mianem aktów ustawodawczych – ustawy i dekrety. Notabene taką konstrukcję spotykamy dzisiaj w Konstytucji Francji V Republiki.

Zwieńczeniem widocznej od czasów noweli sierpniowej tendencji do rozszerzenia uprawnień prawotwórczych władzy wykonawczej stało się zwłaszcza:

---

Prof. dr hab. Ewa Gdulewicz – Instytut Administracji i Prawa Publicznego, Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

– po pierwsze – uwolnienie dekretów wydawanych z upoważnienia ustawy spod następczej kontroli parlamentu,

– po drugie – pozbawienie parlamentu prawa stanowienia ustaw w materiach dotyczących organizacji rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej, które to materie mogły być regulowane wyłącznie dekretem.

Zachowując prawo parlamentarnej kontroli nad powołanym przez prezydenta i przed nim politycznie odpowiedzialnym rządem, konstytucja w sposób ścisły określiła formy sprawowania tej kontroli, przy czym do współudziału w wykonywaniu tej kontroli po raz pierwszy w okresie międzywojennym dopuszczony został także Senat. Dla uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości co do zakresu uprawnień kontrolnych konstytucja w art. 31 ust. 3 stwierdzała: „funkcje rządu państwem nie należą do Sejmu”.

Nie mniej głębokie zmiany zaszły także w samej strukturze parlamentu. Przewaga Sejmu nad Senatem została bowiem wydatnie zmniejszona, na rzecz rozszerzenia praw Senatu, z widoczną tendencją do podkreślenia roli i konstytucyjnego znaczenia tej Izby. Wyrazem tego było powierzenie marszałkowi Senatu funkcji prezydenta w okresie, gdy urząd ten był opróżniony. Marszałek Senatu przewodniczył w Zgromadzeniu Elektorów, do niego należało zwoływanie połączonych izb ustawodawczych. Inaczej mówiąc, wedle konstytucji kwietniowej to marszałek Senatu stawał się po prezydencie pierwszą osobą w państwie.

Podniesienie rangi Senatu wobec Sejmu związane było z odmienną niż w konstytucji marcowej koncepcją tej Izby. W intencji twórców konstytucji, czemu dano wyraz jeszcze w tezach przedstawionych przez marszałka Stanisława Cara, Senat miał być organem odzwierciedlającym „wolę elementów najbardziej czynnych w kształtowaniu dobra powszechnego”, podczas gdy Sejm miał być organem „odzwierciedlającym opinię publiczną”.

Po raz pierwszy w pracach nad przygotowaniem konstytucji koncepcja Senatu jako elity, swoistej kadry obywatelskiej wysunięta została przez Walerego Sławka w wystąpieniu na dorocznym zjeździe legionistów w sierpniu 1933 r. Propozycję jej prawnego ujęcia w postaci utworzenia tak zwanego Legionu Zasłużonych przedstawił na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej, w styczniu 1934 r., referent generalny Komisji – Stanisław Car. I choć koncepcja stworzenia elity została wycofana latem 1934 r., a to wskutek sprzeciwu marszałka Piłsudskiego, jej wpływ pozostaje widoczny zarówno w konstytucyjnym dekalogu, jak i przyjętym składzie, w trybie tworzenia i roli Senatu.

Konstytucja ostatecznie zrezygnowała z określenia charakteru prawnego Senatu, stanowiąc jedynie, że Senat składa się z senatorów, powołanych w jednej trzeciej przez prezydenta Rzeczypospolitej, a w dwóch trzecich w drodze wyboru. Prawo powołania jednej trzeciej składu Senatu przez prezydenta stanowiło jego prerogatywę. Dalsze kwestie związane z trybem wyboru do Senatu, podob-

nie jak i do Sejmu, pozostawiono ordynacji wyborczej, którą uchwalono 8 lipca 1935 r. W tejże ordynacji w jakiś sposób także wyraziło się dążenie do zwiększenia rangi Senatu, a to w ten sposób, że liczba senatorów w stosunku do konstytucji marcowej zmniejszona została ze stu jedenastu do dziewięćdziesięciu sześciu, podczas gdy skład liczbowy Sejmu zmniejszono o ponad połowę, z czterystu czterdziestu czterech do dwustu ośmiu.

Wybory do Senatu nie miały być ani powszechne, ani równe, ani bezpośrednie, ani proporcjonalne. Prawo wybierania przysługiwało obywatelom, którzy ukończyli trzydzieści lat, natomiast w miejsce zasady powszechności przyjęto system cenzusów: zaufania, wykształcenia i zasług. Takie rozwiązanie pozostawało w zgodzie z konstytucyjną zasadą, iż „wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne”. Poszukując normatywnych kryteriów, wysiłku i zasług, twórcy ordynacji częściowo zachowali kryterium zaproponowane przez Walerego Sławka (kryterium odznaczeń), częściowo uzupełnili je nowymi.

I tak, z tytułu zasług prawo wybierania przysługiwało obywatelom odznaczonym orderami: Orła Białego, Virtuti Militari, Krzyżem lub Medalem Niepodległości, Krzyżem Walecznych, Odrodzenia Polski lub Krzyżem Zasługi. Z tytułu wykształcenia przysługiwało ono obywatelom, którzy ukończyli szkołę wyższą lub zawodową stopnia licealnego, liceum pedagogiczne lub szkołę podchorążych, lub też jedną ze szkół im równorzędnych albo posiadali stopień oficerski. Z tytułu zaufania prawo to przysługiwało, najogólniej mówiąc, obywatelom, którzy zostali już raz wybrani, czyli obywatelom: zajmującym stanowiska z wyboru w samorządzie terytorialnym, piastującym stanowiska we władzach samorządu gospodarczego, zarządach organizacji gospodarczych i zawodowych, pod warunkiem, że organizacje działają przynajmniej trzy lata przed zarządzeniem wyboru do Senatu.

Wybory były dwustopniowe. Pierwszy etap to wybór delegatów do wojewódzkich kolegiów wyborczych. Drugi to wybór przez te kolegia senatorów. Wybór delegatów do wojewódzkich kolegiów wyborczych odbywał się jednego dnia w całym kraju, na zebraniach obwodowych, w których brały udział osoby mające prawo wybierania do Senatu. Delegatem mogła być osoba wybrana wyłącznie spośród osób uprawnionych do udziału w zebraniu. Wyboru senatorów (w liczbie od 2 do 6) dokonywały wojewódzkie kolegia wyborcze. Wybrany mógł zostać każdy obywatel, który ukończył 40 lat, legitymujący się prawem wybierania do Sejmu. Prawo zgłaszania kandydatur przysługiwało wybranej przez delegatów komisji głównej oraz grupie złożonej z co najmniej 20 delegatów. Wybranymi zostawali ci kandydaci, którzy otrzymali w pierwszym głosowaniu większość głosów lub – jeżeli pierwsze głosowanie nie dało wyniku – największą liczbę głosów w tzw. głosowaniu ściślejszym (ograniczonym do dwukrotnej liczby mandatów do obsadzenia). Obradami tak wybranego Senatu kierował marszałek przy pomocy trzech wicemarszałków i sześciu sekretarzy.

Organami wewnętrznymi pozostawały komisje. Struktura wewnętrzna Senatu oparta została na zasadzie czystej indywidualnej reprezentacji, to znaczy, że regulamin nie przewidywał tworzenia klubów senackich. Senatorowie mogli natomiast zrzeszać się we wspólnych z posłami grupach parlamentarnych. Rozwiązanie to sprzyjało utrwaleniu widocznej już w poprzednim okresie tendencji do wzmocnienia władzy marszałka wobec Izby. To do marszałka należało proponowanie składów osobowych komisji, ustalenie porządku dziennego posiedzeń i ich zwoływanie, ustalenie kolejności przemówień, a także dysponowanie uprawnieniami dyscyplinarnymi wobec senatorów, w tym także prawo, obok Senatu i ministra sprawiedliwości, do wystąpienia z żądaniem oddania senatora pod sąd Trybunału Stanu, bowiem taka odpowiedzialność senatora (jak i posła) została w tejże konstytucji po raz pierwszy wprowadzona.

Jeżeli chodzi o współdziałanie Senatu w wykonywaniu funkcji ustawodawczej, to tradycyjnie dla okresu międzywojennego Senat pozbawiony był prawa inicjatywy. W stosunku do uprawnień Senatu z konstytucji marcowej jego pozycja w ustawodawstwie została wzmocniona poprzez:

— brak określenia terminów do zajęcia stanowiska przez Senat wobec uchwalonego przez Sejm projektu ustawy. Wyjątkiem był tu projekt ustawy budżetowej, co do którego Senat miał się wypowiedzieć w ciągu 20 dni,

— podwyższenie większości wymaganej do odrzucenia przez Sejm uchwały Senatu wprowadzającej zmiany do projektu ustawy lub odrzucającej projekt z 11/20 do 3/5 składu oraz przyjęcie zasady, iż w razie nieosiągnięcia kwalifikowanej większości uchwałę Senatu uważa się za przyjętą,

— i wreszcie uczestnictwo Senatu w ponownym rozpoznaniu projektu ustawy, którego podpisania odmówił prezydent.

Istotnie wzrosły kompetencje Senatu w zakresie kontroli nad rządem. Senatorowie mogli zwracać się do prezesa Rady Ministrów i ministrów z interpelacjami. Senat wybierał obok Sejmu 1/2 składu Komisji Kontroli Długów Państwa. Senat na równi z Sejmem, choć bez prawa początkowania, brał udział w rozstrzygnięciu wniosku o ustąpienie rządu lub ministra. Przegłosowanie przez Sejm wniosku o wotum nieufności nie pociągało bowiem za sobą obowiązku ustąpienia rządu lub ministra, o ile żądanie to nie zostało przyjęte przez prezydenta lub poparte przez Senat. Jednakże i wówczas prezydent mógł nie odwołać rządu, ale rozwiązać izbę.

Do nowych uprawnień Senatu należał także współdziałanie w pociąganiu ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej, gdyż w myśl konstytucji prawo to należało, obok prezydenta, do izb ustawodawczych zebranych pod przewodnictwem marszałka Senatu. W konsekwencji, mimo występowania pewnych różnic w kompetencjach obu izb, konstrukcja parlamentu w konstytucji kwietniowej zbliżała się do pełnej dwuizbowości.

Przechodząc do próby ukazania praktyki i oceny Senatu pod rządem konstytucji kwietniowej należy mieć na uwadze, że w świetle jej postanowień parla-

ment, a więc także wzmocniony w swej pozycji Senat, nie był jedną z trzech równorzędnych władz. Realizacja jego uprawnień *de facto* kształtowała się miała w zależności od układu sił w państwie. Postanowienia konstytucji stwarzały bowiem możliwość ewolucji ustroju tak w kierunku demokratycznym, jak i w kierunku umacniania autorytarnych wątków ustawy zasadniczej.

Godzi się w tym miejscu przypomnieć, że tuż po podpisaniu konstytucji zmarł marszałek Józef Piłsudski, co wpłynęło na dekompozycję obozu rządzącego, jego podział na trzy rywalizujące o władzę grupy. Pewną próbę konsolidacji obozu podjęto wokół marszałka Rydza-Śmigłego, a następnie utworzonego w lutym 1938 r. Obozu Zjednoczenia Narodowego. Nie bez znaczenia dla praktyki konstytucyjnej było pozostanie na stanowisku prezydenta Ignacego Mościckiego, którego osobowość pozbawiona była niezbędnej charyzmy dla pełnego urzeczywistnienia koncepcji ustrojowej twórców konstytucji. Lata funkcjonowania Senatu pod rządem konstytucji kwietniowej to także okres pogarszania sytuacji międzynarodowej i realnego zagrożenia bytu suwerenności narodowej, co skutkuje, zwłaszcza pod koniec lat 30., konsolidacją społeczeństwa, do której przyczynia się także pewna poprawa sytuacji gospodarczej kraju.

Jaki wobec tego był Senat w ostatnich latach II Rzeczypospolitej?

Wybierano go pod rządem konstytucji dwukrotnie. W 1935 r. oraz po przedterminowym rozwiązaniu parlamentu przez prezydenta w 1938 r. Mimo krótkiego okresu działalności z pewnością nie były to kadencje jednolite. Na ich składzie, a także działaniach zaważył w jakimś stopniu przedstawiony przeze mnie rozwój sytuacji politycznej.

Marszałkiem pierwszego Senatu pod rządem konstytucji kwietniowej został Aleksander Prystor, pułkownik, jeden z najbliższych współpracowników Józefa Piłsudskiego, były premier i minister kilku gabinetów. Marszałkował on Senatowi składającemu się z osób wykształconych. Dyplomy wyższych uczelni posiadało siedemdziesięciu jeden senatorów. Wśród senatorów było osiemdziesięciu sześciu Polaków, sześciu Ukraińców, dwóch Niemców, dwóch Żydów, przy czym przedstawiciele mniejszości narodowych pochodzili z nominacji prezydenta.

Warto zauważyć, że wśród nominatów prezydenckich znaleźli się wybitni przedstawiciele elity intelektualnej, znani uczeni: Bolesław Miklaszewski, Wojciech Świątosławski, historyk i polityk Artur Śliwiński, pisarz Władysław Sieroszewski, prezes NIK i Polskiej Akademii Umiejętności profesor Stanisław Wróblewski. Pod względem zawodowym najliczniejszą grupę – dwudziestu dwóch – stanowili senatorowie deklarujący się jako rolnicy, wśród których znajdowali się także obywatele ziemscy.

Kolejne grupy to: dziewięciu profesorów, ośmiu wojskowych, tyleż samo przemysłowców, kupców, prawników. Ponadto w Izbie zasiadało pięciu dziennikarzy, pięciu lekarzy, czterech nauczycieli i jeden duchowny. 40% składu Senatu stanowili prominentni politycy, także dawni parlamentarzyści.

Wybranemu, na rok przed pamiętnym wrześniem, Senatowi piątej kadencji marszałkował, cieszący się poparciem marszałka Edwarda Rydza-Śmigłego, Bogusław Miedziński, pułkownik, były wicemarszałek Sejmu i niegdysiejszy współpracownik marszałka Józefa Piłsudskiego.

Oblicze polityczne tego Senatu uległo pewnym zmianom, a to z tego powodu, że zmniejszyła się w nim liczba zwolenników Walerego Sławka. Natomiast nominacje prezydenckie otrzymali zarówno ministrowie związanej z prezydentem tak zwanej grupy zamkowej, jak i grupa marszałka Rydza-Śmigłego.

Wśród dziewięćdziesięciu sześciu senatorów były cztery kobiety. Na osiemdziesięciu siedmiu Polaków przypadało sześciu Ukraińców, dwóch Niemców, jeden Żyd, jak poprzednio z nominacji prezydenta, bowiem prezydent zachował jak gdyby ten sam klucz przy swoich nominacjach jak w poprzedniej kadencji. Wyższe wykształcenie miało sześćdziesięciu dwóch senatorów, średnie – dwudziestu siedmiu, niższe – siedmiu członków Izby. Także i w tej kadencji znaczną część stanowili urzędnicy państwowi i samorządowi; wraz z dziesięcioma wojskowymi i sześcioma profesorami było ich trzydziestu czterech.

Mimo konstytucyjnego ograniczenia pozycji obu izb był to Senat „pracujący”. Sejm czwartej kadencji odbył pięćdziesiąt cztery posiedzenia. W ciągu trzech sesji zwyczajnych i sześciu nadzwyczajnych uchwalił dwieście trzydzieści siedem projektów ustaw bez zmian, siedemdziesiąt trzy ze zmianami, dwa projekty zostały odrzucone. Senatorowie zgłosili dwadzieścia osiem interpelacji, na które otrzymali dwadzieścia cztery odpowiedzi. Izba przyjęła osiemnaście rezolucji komisji, pięć zgłoszonych indywidualnie, dwie – mniejszości. Przed Izbą wystąpiło dziesięciokrotnie trzech premierów, dwudziestosześciokrotnie – dziewięciu ministrów oraz jedenastokrotnie – czterech podsekretarzy stanu.

Senat piątej kadencji odbył do 1 września 1939 r. dwadzieścia posiedzeń. W ciągu jednej sesji zwyczajnej, dwóch nadzwyczajnych Izba uchwaliła bez zmian osiemdziesiąt cztery projekty ustaw. Do osiemnastu zaproponowano zmiany. Nie odrzucono żadnego projektu. Także i w tej kadencji senatorzy zgłosili piętnaście interpelacji. Izba przyjęła siedem rezolucji zgłoszonych przez komisje. Premier wystąpił przed nią trzykrotnie, sześciokrotnie – czterech ministrów.

Powyższe dane zdają się wskazywać, że nie był to z pewnością Sejm niemy. Krótki czas funkcjonowania oraz wciąż niepełne dane dotyczące praktyki działania Senatu w ostatnich latach Polski międzywojennej nie pozwalają na jego jednoznaczną ocenę. Tytułem podsumowania można jednak powiedzieć, iż koncepcja odsunięcia partii politycznych od wpływu na bieg spraw państwowych okazała się chybiona. Mimo pozornie apolitycznego charakteru Senatu toczyły się w nim walki pomiędzy różnymi grupami obozu pomajowego. Znaleźli się w nim także senatorowie sympatyzujący z opozycją.

Senat, zwłaszcza czwartej kadencji, podobnie jak Sejm, nadal walczył o swoje prawa. Chciał być wiarygodny i zyskać zaufanie społeczeństwa. Nadal zajmował

stanowiska w ważnych sprawach państwowych i stanowił w jakimś też stopniu odbicie opinii publicznej. Świadczą o tym np. niezwykle głębokie i krytyczne w ocenie ówczesnego stanu państwa debaty toczące się w 1938 r., spory wokół polityki gospodarczej Eugeniusza Kwiatkowskiego czy uwieńczona pewnym sukcesem próba liberalizacji ustroju, jaką było uchwalenie względnie demokratycznej ustawy o samorządzie terytorialnym Warszawy i innych wybranych regionów, czy wreszcie uzyskanie zapowiedzi obietnicy zmiany ordynacji wyborczej.

Niejednolita terminologia konstytucji w zakresie ustawodawstwa nie miała w gruncie rzeczy żadnych praktycznych konsekwencji, jeżeli chodzi o sfery działań ustawodawczych parlamentu, z wyjątkiem oczywiście sfer wyraźnie zastrzeżonych dla prezydenta. W praktyce ustawy dominowały w zakresie organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego. Nieco inaczej kształtowała się praktyka ustawodawcza w zakresie praw i obowiązków obywateli, które częściej regulowane były w drodze dekretów i to wydawanych przeważnie „w razie konieczności państwowej”, a więc takich, które nie wymagałyby upoważnienia ustawy. Jeżeli chodzi o praktykę wydawania upoważnień do wydawania dekretów, była ona niejednolita.

O ile parlament czwartej kadencji szczerze udzielał pełnomocnictw rządowi (w latach 1935–1936 udzielono trzykrotnie takich upoważnień), do tego stopnia, że zaczęto mówić już o kształtowaniu się nowego zwyczaju, to jednak już w latach 1937–1939 prezydent otrzymał od izb takie pełnomocnictwo tylko raz. Ustawodawca dekretowy znacznie częściej korzystał z zasady równorzędności tych aktów, uchylając siedemnaście ustaw, podczas gdy ustawą uchylono tylko dwa dekrety.

Działalność Senatu zakończyła nadzwyczajna sesja, zwołana 2 września 1939 r., dla rozpatrzenia spraw związanych ze stanem wojny. Izby uchwaliły wówczas zmiany obu ordynacji wyborczych rezygnując z niepołączalności mandatu parlamentarnego z czynną służbą wojskową – po to, jak już dzisiaj wskazano, by świadczyć własnym życiem ojczyźnie.

Kończąc, można by chyba było powiedzieć, że w godzinie próby senatorowie przemówili głosem, który współbrzmiał z uczuciami i przekonaniem całego narodu. Bieg historii natomiast sprawił, że Senat nie miał szans na dalsze zapisywanie swych kart.

## Restytucja Senatu w 1989 r.

Szanowny Panie Marszałku, Szanowni Państwo!

Jeszcze raz chciałem podziękować organizatorom konferencji i osobiście panu profesorowi Longinowi Pastusiakowi za zaproszenie. Jest to dla mnie tym bardziej cenne zaproszenie, że przez długi czas byłem aktywnym współpracownikiem Kancelarii Senatu, tak że zaszczyt wygłoszenia tego referatu jest dla mnie podwójny.

Pierwszą rzeczą, którą chciałbym na wstępie przedstawić, a która mnie zaintrygowała podczas pisania referatu, to problem, czy postawiłem dobry tytuł tego referatu, czy możemy mówić o restytucji Senatu, czy może o jego utworzeniu. Wydaje mi się, że obydwa tytuły wydawałyby się możliwie do obronienia. Można podać przynajmniej trzy powody, dla których można mówić nie tylko o restytucji, ale właśnie o ponownym utworzeniu Senatu.

Pierwszy z tych powodów to kwestia długiego czasu, jaki minął od zakończenia II wojny światowej do podjęcia decyzji o utworzeniu Senatu. Jak przypomniał pan marszałek, decyzja ta zapadła w roku 1946, podczas tak zwanego głosowania ludowego. Głosowanie to, jak podkreślają trafnie niektórzy badacze, w zasadzie nie było zorganizowane po to, żeby zdecydować o tym, że przyszła struktura parlamentu będzie strukturą dwuizbową. Jak bowiem wiadomo, od roku 1944 w Polsce funkcjonowała namiastka parlamentu, jakim była Krajowa Rada Narodowa, która miała swoją strukturę jednoizbową. Jeżeli można zatem powiedzieć o przyjęciu jednoizbowości w Polsce, to faktycznie zdecydowano o tym nie w roku 1946, ale właśnie w roku 1945.

Druga sprawa, która związana jest z głosowaniem ludowym, to problem wyboru Senatu jako pytanie w tymże głosowaniu. Otóż wydaje mi się, że Senat naj-

---

Dr Wojciech Orłowski – Instytut Administracji i Prawa Publicznego, Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.



bardziej pasował jako ten organ, który najsilniej wiązał się z tradycją ustrojową poprzedniej epoki, o której była łaskawa powiedzieć pani profesor Gdulewicz. Trzeba również pamiętać, że w czasach II Rzeczypospolitej instytucja Senatu była krytykowana zarówno przez partie lewicowe, jak i partie ludowe. W związku z tym nawet Polskie Stronnictwo Ludowe przystępując do kampanii przed głosowaniem miało trudności z przekonaniem swoich wyborców, że zmieniają oni swoje postulaty ustrojowe. W związku z tym, gdybyśmy popatrzyli na to stanowisko Polskiego Stronnictwa Ludowego, to była to raczej obrona istoty dwuizbowości niż obrona koncepcji Senatu, według jakiej funkcjonował przed wojną.

Drugim argumentem, który pozwala podać w wątpliwość tytuł nadany mojemu wystąpieniu, to fakt, że powstały w roku 1989 organ był zasadniczo odmienny w swoim charakterze od pozostałych instytucji normowanych w konstytucji z 1952 r. Nie wchodząc w zbytnie szczegóły, przypomnę jedynie, że wówczas obowiązywała zasada jednolitości władzy państwowej i wypływająca z niej zasada zwierzchniej pozycji Sejmu, w związku z tym tylko ten organ był określony w konstytucji z 1952 r. jako organ władzy państwowej.

Trzecim argumentem, który jak gdyby podważa kwestię restytucji, jest fakt, że utworzenie Senatu w swojej genezie było dosyć przypadkowe, podczas gdy można powiedzieć, że intuicyjnie restytucja zakłada pewne świadome działanie. Jak wszyscy doskonale pamiętają – bo siedzi tutaj pan marszałek Stelmachowski, który był aktywnym uczestnikiem tamtych wydarzeń, podczas gdy ja znam te wydarzenia jedynie z dokumentów – na początku „okrągłego stołu” nie zakładano istotnych zmian w zakresie kompetencji Sejmu, jak również w zakresie struktury organów przedstawicielskich. Istotną zmianą, jaką planowano, było oczywiście przeprowadzenie kontraktowych, niekonfrontacyjnych wyborów do Sejmu. Muszę też powiedzieć, że decyzja o utworzeniu Senatu zaskoczyła środowisko konstytucyjne. Można tutaj przypomnieć, że wybitni tutaj polscy konstytucjoniści, na przykład profesor Jarosz, zakładali, że przyszła druga Izba będzie miała charakter reprezentacji społeczno-gospodarczej.

Trzeba też wspomnieć, że podczas wczesnych etapów rozmów „okrągłego stołu” inna była również koncepcja strony koalicyjno-rządowej. Jak zapewne Państwo sobie przypominają, ówczesny minister Czesław Kiszczak, prezentując wstępne stanowisko reprezentowanej przez siebie strony, zaproponował, by druga Izba była powoływana przez prezydenta. Dopiero tutaj dalsze rozmowy zadecydowały, że doszło do utworzenia Senatu w takiej właśnie zrealizowanej postaci.

Przystępując do zasadniczego tematu mojego wystąpienia należy przypomnieć, że jak powszechnie wiadomo, utworzenie Senatu było ceną zawarcia kompromisu dotyczącego zmian ustrojowych przy „okrągłym stole”. Otóż w pierwszym rządzie, tak jak wcześniej wspomniałem, powołanie Senatu było rezultatem chęci dokonania reformy Sejmu i pozostałych organów władzy, które zostały określone w konstytucji. Jak pamiętamy, bezpośrednim powodem utwo-

rzenia Senatu była zgoda na przeprowadzenie niekonfrontacyjnych wyborów i – co zwłaszcza warto podkreślić – powołanie instytucji prezydenta.

Nawiązując więc do znanego tytułu artykułu Adama Michnika z „Gazety Wyborczej” można powiedzieć, że negocjatorom przy „okrągłym stole” przyświecała inna zasada, mianowicie: „Wasz prezydent – nasz Senat”. W związku z tym te decyzje spowodowały, że od samego początku o Senacie nie myślano jako o reprezentacji innego charakteru, tylko raczej można powiedzieć, że twórcom tej noweli kwietniowej chodziło o stworzenie bardziej reprezentacyjnego Sejmu, Sejmu bardziej demokratycznego.

Jeżelibyśmy popatrzyli na te właśnie sprawy związane z genezą Senatu, to należy powiedzieć, że obie izby od momentu swojego początku były jak gdyby skazane na powstawanie przyszłych konfliktów. Pierwszym problemem, na tle którego mógł się narodzić konflikt, był problem, która z izb ma reprezentować naród, która Izba lepiej ten naród reprezentuje.

Patrząc na kwestie związane z decyzjami „okrągłego stołu”, powszechnie przyjmuje się twierdzenie, że Senat jest efektem rozmów „okrągłego stołu”. Otóż ten pogląd wydaje mi się nieścisły. Można powiedzieć inaczej, że bez wątpienia pomysł powołania Senatu był efektem rozmów „okrągłego stołu”, natomiast nie można tak powiedzieć, jeżeli chodzi o szczegółowe kompetencje przyznane drugiej Izbie. Warto tu wspomnieć, że w trakcie prowadzonych rozmów przy „okrągłym stole” ówczesna strona koalicyjna skierowała do Sejmu projekt ustawy zmieniającej konstytucję i w związku z tym faktem rozmowy, które toczyły się w zakresie przyszłych kompetencji drugiej Izby, były niejako podporządkowane rozwiązaniom, które zawarto w tym projekcie. Gdybyśmy bowiem spojrzeli na koncepcję, jaka rodziła się przy „okrągłym stole”, to wiele kwestii, które zostały ostatecznie uregulowane w noweli kwietniowej, twórcy, uczestnicy rozmów widzieli nieco inaczej. Tak było na przykład w zakresie prawa wyborczego do Senatu. Obecny tu pan przewodniczący, profesor Gebethner proponował zupełnie inne rozwiązania niż przyjęte ostatecznie w noweli kwietniowej.

Zgodnie więc z logiką prowadzonych negocjacji kompetencje Senatu widziano w opozycji do prezydenta. W związku z tym, jeżeli dla prezydenta żądano, aby weto prezydenta odrzucać większością dwóch trzecich głosów, to również takiej większości oczekiwano, jeżeli chodzi o odrzucanie poprawek Senatu. Podobnie było w przypadku inicjatywy ustawodawczej. Skoro głowie państwa miano przyznać prawo inicjatywy ustawodawczej, to takiej samej kompetencji oczekiwano w stosunku do Senatu.

Patrząc na jeszcze jedną rzecz związaną z bezpośrednią genezą Senatu przy „okrągłym stole”, można powiedzieć, że Senat w trakcie tych rozmów postrzegany był jako swoista Izba oporu. Miała to być Izba, która przede wszystkim miała kontrolować zarówno decyzje, które były podejmowane w Sejmie, jak również w pewien sposób także wpływać na kierunek funkcjonowania rządu czy też in-

stytucji prezydenta. Nie zakładano tego, co się stało po czerwcu 1989 r., że ówczesna opozycja stanie się siłą rządzącą.

W związku z tym rozważając faktyczną genezę Senatu, trzeba zauważyć, że nie obejmuje ona tylko rozmów „okrągłego stołu”, ale również okres, który bardzo dobrze pamięta pan marszałek Stelmachowski, a mianowicie okres wyborów parlamentarnych i okres pierwszej kadencji. Można by wręcz powiedzieć i wysunąć taką tezę, że pozycja Senatu określona w znowelizowanej konstytucji z 1952 r. odbiegała w sposób istotny od jego faktycznej pozycji ustrojowej. I nie muszę tutaj dodawać, że ta rozbieżność określona była na korzyść kompetencji Senatu. W związku z tym można powiedzieć, że dla genezy Senatu wyniki wyborów z czerwca 1989 r. były szczególnie istotne. I można by tutaj, nie wchodząc w szczegółowe analizy, wysunąć kolejną tezę, która moim zdaniem daje się obronić, że bez demokratycznie wybranego Senatu nie byłoby także tak reformatorskiego Sejmu dziesiątej kadencji. Że skład polityczny Senatu niewątpliwie także miał wpływ na wysiłki Sejmu w dziedzinie ustawodawstwa.

Na samym początku funkcjonowania Senatu pierwszej kadencji doszło do istotnego wydarzenia politycznego, jakim było utworzenie rządu Tadeusza Mazowieckiego. Utworzenie tego rządu spowodowało, że przestała być adekwatna koncepcja Senatu jako Izby oporu. Organ ten musiał w związku z tym przestać pełnić rolę Izby oporu, a miał się stać Izbą refleksji ustawodawczej. Ale można powiedzieć, że przyznane Senatowi szczegółowe kompetencje nie predestynowały go do pełnienia tej roli, przede wszystkim dlatego, że niektóre z przepisów konstytucji z 1952 r. po zmianach z kwietnia 1989 r. były dosyć nieprecyzyjne. Myślę przede wszystkim o trybie głosowania nad poprawkami Senatu. Ten tryb głosowania, który zakładał konieczność odbywania dwóch głosowań, powodował, że tę rolę Senat mógł pełnić w niewielkim stopniu.

Gdybyśmy popatrzyli na efekty pracy pierwszej kadencji, to można powiedzieć, że w trakcie jej trwania rozstrzygnięte zostały na korzyść Senatu wszystkie wątpliwości, które można by było mieć z analizy przepisów normatywnych. Myślę tutaj przede wszystkim o udziale Senatu w uchwalaniu ustaw zmieniających konstytucję. Podobnie – rozstrzygnięcia na korzyść kompetencji Senatu można odnaleźć w przypadku udziału Senatu w procedurze wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej czy też w takich sprawach jak uchwalanie budżetu państwa.

Jeżeli chodzi o wykonywanie innych kompetencji, to również można powiedzieć, że pierwsze przykłady korzystania przez Senat z przyznanых mu kompetencji były istotne dla wykładni, dla późniejszej praktyki stosowania tychże przepisów.

Patrząc na zagadnienie pozostawienia Senatu w przyszłych rozwiązaniach konstytucyjnych na podstawie tylko praktyki pierwszej kadencji Senatu, można by było mieć wątpliwości, czy taka decyzja na korzyść Senatu mogłaby być przez

Zgromadzenie Narodowe podjęta. Trzeba pamiętać, że okres pierwszej kadencji i dziesiątej kadencji Sejmu sprzyjał właśnie powstawaniu wielu konfliktów dotyczących obu izb. Był to przede wszystkim konflikt dotyczący uprawnień Senatu do zgłaszania poprawek. Ale trzeba też przypomnieć, że również problemem konfliktowym była na przykład realizacja kompetencji Senatu dotyczącej udziału w procedurze powoływania prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Przechodząc w związku z tym do następnego zagadnienia, można wysunąć jeszcze jedną tezę, a mianowicie taką, że o pozostawieniu w obecnej konstytucji przepisów dotyczących Senatu zadecydowała mała konstytucja i praktyka, która powstała właśnie na gruncie małej konstytucji. Mała konstytucja przede wszystkim spowodowała, że wyeliminowano wszelkie wątpliwości prawne dotyczące pozycji Senatu i jego kompetencji. W związku z tym wyeliminowano także konieczność dwóch głosowań nad poprawkami Senatu. I właśnie długi okres, jaki minął od uchwalenia małej konstytucji do uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, uważam za przesądzający dla ostatecznych losów Senatu. Ale trzeba również powiedzieć, że tak jak w trakcie pracy nad zmianami do konstytucji z 1952 r. zabrakło czasu na dogłębną dyskusję nad przyszłością dwuizbowości, tak również dosyć przypadkowe były rozwiązania przyjęte w małej konstytucji. Problem dwuizbowości był na tyle marginalny w toku prac nad małą konstytucją, że również i tam nie zastanawiano się nad innymi możliwościami widzenia istoty przedstawicielstwa Senatu. W związku z tym uważam, że dobrze się stało, że pan marszałek zarządził tę konferencję, bo myślę, że stanie się ona początkiem rzeczywistej dyskusji nad charakterem przyszłej reprezentacji Senatu.

## Spór o Senat w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.

Panie Marszałku, Szanowni Państwo!

Chciałem również serdecznie podziękować za zaproszenie mnie do udziału w tej konferencji i wygłoszenia referatu. Rozpocznę jednak od uwagi technicznej. Tak się dobrze dla mnie złożyło, że byłem uczestnikiem czy raczej stałym obserwatorem prac konstytucyjnych. Mam więc wiele osobistych obserwacji i doświadczeń. Spowodowało to, że gdy napisałem referat, to okazało się, że tekst jest bardzo obszerny. Odczytanie go tutaj przekroczyłoby wszelkie miary, wobec czego będę go raczej streszczał, za co przepraszam, gdyż zwłaszcza w szczegółach może zabraknąć ciągłości i pełnej konsekwencji.

Stan wyjściowy, jeżeli chodzi o prace nad Senatem, jest następujący: siedem projektów konstytucji, w których w większości jest Senat. W dwóch projektach Senatu nie ma. Początek prac to prezentacja projektów we wrześniu 1994 r. w Zgromadzeniu Narodowym. Kilka słów o tej fazie.

Pierwszy projekt w kolejności prezentowania to projekt przygotowany w 1991 r. właśnie w Senacie. W Zgromadzeniu Narodowym projekt ten prezentowała senator A. Grześkowiak. Prezentując projekt, podkreśliła w szczególności, że Senat w wizji zawartej w projekcie powinien być izbą rozważliwości, strażą praw, organem bardziej stabilnym i mniej politycznym.

Zwróciła też uwagę na koncepcję – rozwiniętą ponadto w uzasadnieniu do projektu – tworzenia prawa. W tym uzasadnieniu jest między innymi następujące stwierdzenie: „Proces ustawodawczy jest dwufazowy i dopiero wspólna praca obu izb przynosi obowiązujące prawo (...). W procesie tym nie ma fazy ważniejszej i mniej ważnej. Obie fazy są w równym stopniu niezbędne dla tworzenia prawa, przy czym Izba poselska odgrywa w nim rolę podstawową, a Senat – kontrolną”. Była to główna teza co do sposobu tworzenia prawa.

Należy podkreślić, że w projekcie senackim została podjęta również kwestia, która później będzie przedmiotem sporów, a mianowicie zakres poprawek. W projekcie senackim poprawki mogą dotyczyć wszystkich zagadnień związanych z tematyką rozpatrywanego projektu ustawy. Kwestia była więc wyłożona jasno.

Co do innych kompetencji, to one również były znaczące w projekcie senackim. Przykładem może być zarówno funkcja kreacyjna, czyli udział Senatu w powoływaniu obsady personalnej ważnych stanowisk państwowych, ale również szeroki współudział Senatu – wspólnie z Sejmem – w decyzjach dotyczących chociażby stanów nadzwyczajnych w państwie.

W następnej kolejności prezentowany był projekt PSL i Unii Pracy, który zakładał w tekście, będącym drukiem oficjalnym, iż jednoizbowy Sejm jest „najwyższym organem przedstawicielskim wyrażającym suwerenne prawa Narodu”. Natomiast prezentując projekt przedstawiciel wnioskodawców mówił o parlamencie dwuizbowym, w którym obok Sejmu jest Izba samorządowa, będąca drugą Izbą parlamentu i stanowiąca reprezentację wszystkich rodzajów samorządu do tworzenia prawa. Sytuacja była więc trochę nietypowa. Projekt zawierał inną koncepcję, a w Zgromadzeniu Narodowym prezentowana była inna koncepcja. Był to jeden z pierwszych sygnałów świadczących o tym, że rzecz idzie raczej ku dwuizbowości, gdyż jedno z dużych ugrupowań politycznych mające w oficjalnym projekcie jednoizbowość przedstawia koncepcję wyrażającą dwuizbowość. Należy dodać, że prezentowana koncepcja była nawiązaniem do wcześniejszego projektu PSL z 1990 r., realizującego model dwuizbowości z Izbą samorządową.

Kolejna koncepcja dwuizbowości i koncepcja Senatu najbardziej specyficzna, odrębna, nieznaną pierwowzoru ani w polskich rozwiązaniach, ani chyba w rozwiązaniach zagranicznych, to koncepcja zawarta w projekcie Konfederacji Polski Niepodległej. Specyficznie ukształtowana była nie tylko dwuizbowość, ale cały mechanizm państwowy, cała konstrukcja władzy. O pozostałych projektach można powiedzieć, że różniły się wieloma kwestiami, ale były w pewnym generalnie wspólnym duchu. Natomiast w projekcie KPN duch był zasadniczo odrębny. Zadaniem Senatu w myśl tego projektu była bowiem kontrola działalności rządu i administracji rządowej i to kontrola pojmowana w sposób bardzo szczegółowy, wręcz drobiazgowy.

Kolejna koncepcja dwuizbowości i Senatu zawarta była w projekcie Unii Wolności – Unii Demokratycznej. Prezentujący tę koncepcję poseł J. Ciemiński przede wszystkim zwracał uwagę na kwestię zrównoważenia władz w systemie ustrojowym i także pewnego zrównoważenia organów w sferze ustawodawstwa. Stwierdził między innymi, że w projekcie jest wyrażone dążenie, żeby dwuizbowość miała charakter funkcjonalny. Senat nie jest Izbą reprezentującą szczególny inny typ interesu, ale raczej tak zwaną Izbą ogólnopolityczną.

Głównym zadaniem Senatu jest właśnie troska o jakość prawa. Główna idea polega na tym, aby Senat koncentrował się na tworzeniu dobrego prawa. Nie powinien natomiast uczestniczyć w bieżących stosunkach politycznych. Inne szczegółowe kompetencje nie odbiegały w zasadzie od modelu wówczas obowiązującego w małej konstytucji.

Kolejny prezentowany projekt został przygotowany przez SLD i przewidywał jednoizbowy Sejm. Jednakże w wystąpieniu przedstawiciela SLD pośła J. Jaskierni znalazło się stwierdzenie, iż struktura parlamentu to jest problem trudny, delikatny i złożony. Z jednej bowiem strony jednoizbowość jest w tradycji lewicy, ale z drugiej strony nie można zapominać o tym, że wybory do Senatu w 1993 r. zakończyły się zwycięstwem SLD. Stawia to jednak w trochę innym świetle widzenie tej instytucji. W związku z tym SLD nie będzie się tu kierować – jak powiedział przedstawiciel projektu – emocjami i kalkulacjami, lecz będzie dążyć do dyskusji, do uzyskania racjonalnej odpowiedzi co do kształtu parlamentu.

Dodam tylko, że w projekcie SLD był Sejm jednoizbowy, ale była Krajowa Izba Gospodarki i Pracy, czyli organ, który nie był drugą Izbą, ale pewną formułą organu blisko współpracującego z Sejmem. Trzeba tylko na marginesie dodać, że parlamentarzyści SLD w pracach konstytucyjnych tej koncepcji nie promowali. Pozostała więc tylko na papierze. Może szkoda, że nie próbowano w tym kierunku prowadzić prac.

Kolejny rozpatrywany projekt wniósł prezydent L. Wałęsa. Prezentując ten projekt prof. L. Falandysz, jeżeli chodzi o Senat, przyznał się do pewnej bezradności, stwierdzając: „Pracujący nad tym projektem nie mieli pomysłu, jak właściwie ująć Senat”. W związku z tym prof. L. Falandysz próbował sugerować, żeby prace potoczyły się właśnie w kierunku połączenia w Senacie elementów izby samorządowej, izby pracy, a także udziału wirylistów. Można więc powiedzieć, że w projekcie prezydenckim zabrakło spójnej, a na pewno oryginalnej koncepcji Senatu.

Projekt obywatelski był prezentowany przez przewodniczącego NSZZ „Solidarność” M. Krzaklewskiego, który jeżeli chodzi o koncepcję Senatu, podkreślił, iż chodzi przede wszystkim o to, żeby Senat stał na straży praw, kontrolował proces legislacyjny i nadzorował instytucje kontrolne. Dodał, że Senat – mający kadencję dłuższą od kadencji Sejmu – powinien składać się nie tyle z reprezentantów partii, ile z osób o dużych kompetencjach, autorytecie i doświadczeniu. Ten wątek będzie się zresztą pojawiać wielokrotnie. Niektóre inne szczegółowe rozwiązania były trochę inne niż w pozostałych projektach. Specyfiką Senatu w projekcie obywatelskim było, na przykład, silne zaangażowanie w procedury egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, co raczej jest nietypowym rozwiązaniem na tle innych projektów i także polskiej tradycji konstytucyjnej.

W dyskusji, która miała miejsce po prezentacji projektów, dość często nawiązywano do postrzegania Senatu jako Izby mniej politycznej. Wskazywano na inny charakter mandatu – swego rodzaju mandat osobisty – oraz na szczególne cechy kandydatów. Pojawił się wątek, aby ewentualnie Senat nie był rozwiązywany w takim mechanizmie jak Sejm. Natomiast stosunkowo słabo prezentowana była koncepcja izby samorządowej. Nieliczne były wypowiedzi aprobujące. Były jednak także głosy wyraźnie krytyczne.

Można powiedzieć, że w pierwszej fazie prac, jaką była prezentacja projektów i dyskusja, wyróżnić chyba można pięć wątków. Pierwszy wątek, mający najsilniejsze oparcie w projektach i w obowiązujących rozwiązaniach, to traktowanie Senatu jako Izby rozpatrującej ustawy uchwalone przez pierwszą Izbę, jako Izbę wiodącą. Drugi to wątek samorządowy, ale dosyć słabo zarysowany. Trzeci wątek, to podkreślanie charakteru Senatu jako ciała apolitycznego, opartego na osobistym autorytecie. Wizja ta była jednak bardziej widoczna w wypowiedziach niż w prezentowanych projektach konstytucji. Wątek czwarty – co było szczególnie widoczne w projekcie senackim i obywatelskim – to dążenie do osiągnięcia bardziej zrównoważonego zakresu kompetencji Sejmu i Senatu. Ostatni wątek to specyficzna koncepcja KPN, mająca od początku znikome szanse na realizację.

Jeżeli chodzi o dalsze prace, to zmierzały one w takim kierunku, aby podkomisje stałe przygotowały projekty poszczególnych części konstytucji. Jednakże wcześniej – w październiku 1994 r. – odbyła się w Sejmie debata ustrojowa na temat głównych zagadnień konstytucyjnych. Debata ta była dość słaba. Warto jednak nawiązać do jednej kwestii.

Eksperci przygotowali obszerny materiał towarzyszący tej dyskusji. Była to synteza wielu ekspertyz i opracowań. Jeżeli chodzi o strukturę parlamentu, to eksperci wskazali na dwuizbowość, sygnalizując następujące argumenty przemawiające za: udowodnione w Polsce poprawianie jakości prawa, podział na dwuizbowość jest logiczny wobec także podziałów władzy sądowniczej i wykonawczej na dwa segmenty, fakt zakorzenienia w tradycji polskiej, fakt że Senat już jest trwałym elementem systemu, czego dowodzą kolejne ustawy, które w międzyczasie Senatowi dodają kompetencji. Ponadto Senat nie stymuluje powstawania konfliktów politycznych, a raczej może sprzyjać ich łagodzeniu. Natomiast dość sceptycznie eksperci odnieśli się do koncepcji Izby samorządowej. Oczywiście, wskazano też na argumenty przeciwko dwuizbowości, akcentując wydłużanie procesu legislacyjnego i niektóre inne kwestie.

To była dyskusja w Sejmie. Ustawa konstytucyjna z 1992 r. regulująca tryb prac nad konstytucją niestety nie przewidywała formalnie dyskusji w Senacie. Jednakże taka dyskusja w Senacie odbyła się na początku grudnia 1994 r. Myślę, że z punktu widzenia kształtowania się koncepcji Senatu była to dyskusja ciekawa, choć prawdę mówiąc, tak trochę uszła uwagi.



W tej debacie zabrało głos dwudziestu jeden mówców, z których tylko czterech jednoznacznie nie poparło dwuizbowości. Świadczyło to o przesuwaniu się akcentów jednak w kierunku dwuizbowości. Było to szczególnie charakterystyczne, jeśli chodzi o wypowiedzi senatorów z SLD. Kilku z nich wręcz stwierdziło, że to, co teraz mówią, to jest niezgodne z projektem konstytucji złożonym przez ich ugrupowanie i z jego programem. Zdecydowanie bowiem poparli dwuizbowość. Zacytuję może jedną charakterystyczną wypowiedź: „Jednak to, czego doświadczyłem osobiście, osłabiło moje wcześniejsze zapatrywania. Skłonny jestem teraz mocno argumentować za potrzebą istnienia dwóch izb parlamentu”.

Na tle tego rodzaju wypowiedzi senatorów SLD nasuwa się uwaga na marginesie. W przemówieniu gościa z Belgii – Armanda De Deckera, przewodniczącego Senatu – jest przytoczona wypowiedź George’-sa Clemenceau który przeżył podobną ewolucję: od aprobaty jednoizbowości do poparcia dwuizbowości. Przyjąć więc można, że bardzo podobny sposób zmiany poglądów co do struktury parlamentu – swego rodzaju nawrócenie – jak widać, jest możliwy w wielu krajach.

Tak więc dyskusja w Senacie jednoznacznie pokazała, że zwiększa się obóz zwolenników dwuizbowości. Prezentowane w dyskusji argumenty na rzecz wzmocnienia Senatu były wymowne, choć równocześnie część z nich była rozbieżna, zwłaszcza co do funkcji kontrolnej. Nie podejmując szerzej tej kwestii zwrócę tylko uwagę raz jeszcze, że było to jedno z wydarzeń świadczących wyraźnie o zmienianiu się proporcji między zwolennikami a przeciwnikami istnienia Senatu.

Prace toczą się dalej i w związku z tym pod koniec grudnia 1994 r. jest już pierwszy całościowy projekt, a właściwie „praprojekt”, gdyż był efektem prac w podkomisjach stałych. Jednakże rozwiązania zawarte w tym projekcie były bardzo zbliżone do przepisów wówczas obowiązujących. Należy dodać, że źle się może stało, że przed pisaniem szczegółowych przepisów jednak nie doszło w czasie prac konstytucyjnych do jakiegś szerszej debaty na temat koncepcji dwuizbowości i Senatu. Taka debata była zapowiadana – choć bardziej w kategoriach politycznych – ale jednak do niej nie doszło.

Tak więc w grudniu 1994 r. jest już taki pierwszy zasadniczy zarys przepisów – często w ujęciu wielowariantowym – przygotowanych przez podkomisje stałe. Nie ma natomiast rozstrzygnięć generalnych na poziomie Komisji Konstytucyjnej. Do takich rozstrzygnięć dochodzi w styczniu 1995 r., kiedy to Komisja po raz pierwszy decyduje o pewnych problemach, które do tej pory były ujmowane wielowariantowo. Wśród kilku ważnych problemów ustrojowych ujętych wariantowo była także kwestia struktury parlamentu.

Po dość emocjonalnej dyskusji między zwolennikami i przeciwnikami dwuizbowości dochodzi do pierwszego głosowania, ale jego rezultat jest remisowy 18:18. Ponieważ jednak były problemy z ustaleniem, jaki był wynik – głosowano bowiem przez podniesienie ręki, a obrady miały miejsce w Sali Kolumnowej, w której ze względu na kolumny czasami są kłopoty z ustaleniem wyniku – ma

miejsce drugie głosowanie. Już tym razem nie ma wątpliwości co do wyniku i był to wynik 23:20 na rzecz dwuizbowości i Senatu. A więc kolejne wydarzenie świadczące o ewolucji poglądów w kierunku dwuizbowości.

Jeśli chodzi o dalsze prace, tylko może wspomnę o swego rodzaju incydencie, z maja 1995 r., kiedy to Komisja już pracowała nad szczegółowymi przepisami. Wówczas grupa parlamentarzystów PSL zgłosiła propozycję, która między innymi wprowadzała zróżnicowanie polegające na tym, że w określonych sprawach poprawki Senatu byłyby przez Sejm odrzucane niższą większością, a w niektórych sprawach wyższą większością. Byłoby to podniesienie rangi Senatu. Chodziło o sprawy takie jak podatki, planowanie przestrzenne, zakres kompetencji samorządu terytorialnego oraz innych rodzajów samorządu. Jednakże propozycja ta – jak się wydaje ciekawa – została złożona w niezbyt dobrym momencie, gdyż w trakcie dyskusji o interpelacji. W związku z tym nie dochodzi do szerszej wymiany poglądów na temat tej propozycji i nie była ona głosowana.

W tym okresie prac pojawia się jeszcze jedna propozycja także zgłoszona przez parlamentarzystów PSL. Chodziło o wprowadzenie przepisu mówiącego o tym, iż Senat współpracuje z organizacjami polonijnymi i otacza je opieką oraz kontroluje organizacje współpracujące z Polonią otrzymujące dotacje z budżetu państwa. Końcowa część propozycji wywołuje zasadnicze zastrzeżenia. Początkowa zaś część pojawi się później w projekcie.

Rysująca się coraz wyraźniej perspektywa dwuizbowości zostaje zakłócona, czy wręcz zagrożona, we wrześniu 1995 r., kiedy pojawia się inicjatywa przeprowadzenia referendum, popierana najbardziej przez Unię Pracy. Propozycja ta przewiduje objęcie zakresem referendum również kwestii struktury parlamentu, a więc jedno- czy dwuizbowość. Na posiedzeniu Komisji dochodzi do dosyć emocjonującej dyskusji. Za dwuizbowością i Senatem szczególnie zdecydowanie wystąpił ówczesny przedstawiciel prezydenta L. Wałęsy – W. Piotrowski.

Ostatecznie, jak wiadomo, referendum nie odbyło się. Zgromadzenie Narodowe nie poparło tego pomysłu. Dwuizbowość nie została, przynajmniej w tym sensie, zagrożona.

Na etapie końcowych prac chodziło o doprecyzowanie przepisów. Nic istotnie ważnego w sprawach związanych z Senatem się nie działo. Pojawia się tylko ponownie propozycja dotycząca współpracy Senatu z organizacjami polonijnymi. Ostatecznie znajdzie się w projekcie w wersji następującej: „Senat wspiera działania organów władzy publicznej i organizacji społecznych, mających na celu zachowanie związków Polaków zamieszkałych za granicą z narodowym dziedzictwem kulturalnym”. W tej materii Zgromadzenie Narodowe wykazało jednak zmienność poglądów, gdyż przepis ten najpierw został przyjęty, a następnie usunięty w trzecim czytaniu.

Jeżeli chodzi o końcowe prace, a więc i poprawki, i wnioski mniejszości, to wśród nich jest kilka poprawek i wniosków mniejszości dotyczących Senatu. Jest m.in. próba wprowadzenia przepisu mówiącego o tym, że Senat otacza troską

oraz dba o rozwój samorządu terytorialnego, zawodowego oraz gospodarczego. Nie uzyskuje jednak zbyt wielu zwolenników. Ponadto są oczywiście dwie propozycje całościowe, alternatywne wobec tego, co było w ostatecznym projekcie. Chodzi o alternatywną całościową propozycję Senatu w wersji projektu obywatelskiego i całościową alternatywną propozycję Senatu w wersji projektu senackiego. Jednakże w głosowaniach nie zyskują one poparcia.

Jeżeli chodzi o inne propozycje, to jako poprawka została zgłoszona całościowa, ale nie prezentowana wcześniej, koncepcja Senatu jako ciała samorządowego, do którego kandydowanie było możliwe po wykazaniu się wieloletnią przynależnością do samorządów. Koncepcja ta została jednak wycofana ostatecznie przed głosowaniem.

I ostatni akord tych prac, mianowicie wniosek mniejszości przewidujący jednoizbowość, czyli zniesienie Senatu. Wniosek ten co prawda uzyskuje większość – 228 głosów za, przy 223 przeciwnych – ale nie uzyskuje większości koniecznej. W ten sposób ten ostatni moment, w którym Senat mógł nie zaistnieć w konstytucji, nie przynosi rezultatu. Dwuizbowość i Senat pozostają więc w konstytucji. Zdecydowali o tym przede wszystkim parlamentarzyści PSL i UD. Za jednoizbowością opowiedzieli się członkowie Zgromadzenie Narodowe z SLD i UP.

Na zakończenie kilka uwag natury ogólniejszej. Otóż uważam – po pierwsze że prace konstytucyjne prowadzone w Komisji Konstytucyjnej i Zgromadzeniu Narodowym w latach 1993–1997 toczyły się w sytuacji, w której już od kilku lat Senat funkcjonuje. Potwierdzają to złożone projekty konstytucji. Ponadto Senat jest postrzegany jako ważna zdobycz 1989 r., jako ważna instytucja demokratyczna. Taki obraz Senatu popiera stosunkowo szerokie spektrum ugrupowań politycznych. Okazało się to ważnym argumentem w dyskusji nad dwuizbowością i Senatem.

Po drugie – stawiam również tezę, że choć Senat przez część środowisk politycznych może nie był entuzjastycznie popierany, ale też Senat nie wywoływał tak bardzo krytycznych opinii, jakie stały się udziałem sposobu sprawowania prezydentury. Senat nie miał więc zbyt wielu zdeklarowanych wrogów.

I wreszcie trzeci wątek, polegający na wyraźnej zmianie poglądów w łonie SLD. Jednym z ważnych argumentów na rzecz tej zmiany była strategia kompromisu konstytucyjnego. Skoro najważniejszą rzeczą było uchwalenie nowej konstytucji, w związku z tym nie można było pewnych kwestii stawiać zbyt zdecydowanie, gdyż to oczywiście powodowałoby niemożność osiągnięcia kompromisu.

Podsumowując można stwierdzić, że z punktu widzenia Senatu początek nie był najlepszy, gdyż w projektach konstytucji dwóch największych ugrupowań nie było Senatu. Stopniowo jednak rosło poparcie dla dwuizbowości i Senatu. Był to proces powolny, ale dość konsekwentny. Można nawet powiedzieć, że nie było sporu rozumianego jako zasadnicze starcie zwolenników i przeciwników skoncentrowane w krótkim czasie. Lepiej mówić o systematycznej ewolucji poglądów, która doprowadziła do utrwalenia Senatu w Konstytucji RP z 1997 r.

## Rola Senatu RP jako drugiej Izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku

Tytuł referatu nadmiernie obiecująco zapowiada jego zawartość. Być może nawet jest zbyt pompatyczny, pretensjonalny. W zasadzie tytuł tego referatu powinien brzmieć: „O potrzebie reformy Senatu”. Jednakże wówczas mógłbym być posądzony o plagiat, ponieważ pod takim tytułem opublikował w „Państwie i Prawie” swój bardzo ciekawy artykuł prof. W. Sokolewicz<sup>1</sup>. Treści mojego referatu wszakże nie można uznać za plagiat, choć podobnie jak i on zamierzam zająć się ewentualną reformą Senatu, a odrzucam myśl o zniesieniu drugiej Izby.

Politycy mogą – zwłaszcza w kampanii wyborczej – wysuwać postulat zniesienia Senatu. Nie jest to wprawdzie postulat rozsądny. Taka zmiana konstytucji nieuchronnie prowadziłaby do referendum a to musiałoby powodować reminiscencje nawiązujące do referendum z 1946 r.

Czy to potrzebne? Nie. To byłby błąd polityczny, ponieważ nie wolno też zapominać o warstwie symbolicznej. Tak się bowiem stało w polskiej historii, że restytucja bądź ustanawianie Senatu wiąże się z symboliką niepodległości. I to jest ta polska specyfika. Zniesienie Senatu kojarzy się z narzuconym z zewnątrz ustrojem Polski Ludowej, a jego restytucja w 1989 roku stanowiła również przejaw dążenia do odzyskania pełnej niepodległości.

Zgadzam się zatem z poglądem wyrażonym przez prof. M. Granata i dra M. Dobrowolskiego<sup>2</sup>, że nauka prawa konstytucyjnego nie musi tracić energii na obronę Senatu przed zakusami jego zniesienia. Ważniejszym zadaniem prawników i politologów jest prowadzenie dyskusji o tym, jakie zmiany są potrzebne bądź konieczne, aby parlament działał sprawniej oraz jak skutecznie realizować zasadę podziału władz, a także rozważyć, jaką rolę Senat może – i powinien – odgrywać po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

---

Prof. dr hab. Stanisław Gebethner – Instytut Nauk Politycznych na Uniwersytecie Warszawskim.

Taka dyskusja została już zainicjowana wspomnianym artykułem prof. W. Sokolewicz i podjęta z nim polemiką przez prof. M. Granata i dra M. Dobrowolskiego. Trzeba tę dyskusję kontynuować. Taki też jest cel mego wystąpienia na dzisiejszej konferencji naukowej z okazji osiemdziesiątej rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu w II RP.

Odrzucam argument przemawiający za zachowaniem Senatu, a odwołujący się do faktu, że w większości krajów Europy istnieje druga izba. Jest bowiem tak, że proporcja parlamentów dwuizbowych i jednoizbowych w rozszerzonej Unii Europejskiej wynosi 14 do 13 – a po dodaniu Norwegii i Szwajcarii jak 15 do 14 na korzyść parlamentów jednoizbowych. Można powiedzieć, że w Europie jednoizbowe i dwuizbowe parlamenty występują w proporcji pół na pół, biorąc pod uwagę fakt, iż w Norwegii jest jednoizbowy parlament, ale działający jednak jak dwuizbowy.

To zestawienie wskazuje zatem, że liczba istniejących we współczesnej Europie parlamentów jednoizbowych i dwuizbowych nie uzbraja w mocne argumenty ani zwolenników jednoizbowości, ani zwolenników dwuizbowości.

Zmieniły się też w ciągu XX w. racje istnienia drugiej Izby. To już nie jest Izba wyższa hamująca populistyczne i nieodpowiedzialne zapędy pochodzącej z powszechnych wyborów Izby niższej – jak to uzasadniano potrzebę zachowania drugiej Izby w wieku XIX. Dodajmy, że wówczas zachowanie drugiej Izby było wyrazem kompromisu między demokratycznymi aspiracjami coraz szerszego kręgu wyborców, rekrutujących się z łona klas niższych, a klasami wyższymi – arystokracją i duchowieństwem, dla których ostoją były właśnie izby wyższe mające hamować radykalne przedsięwzięcia izb pochodzących z bezpośrednich i powszechnych wyborów.

Współcześnie druga Izba zachowuje nadal sens swego istnienia jako ciało powściągające niektóre zapędy pierwszej Izby. Przewodniczący Senatowi belgijskiego, pan Armand De Decker przypomniał nam na wstępie tej konferencji, że Senat jest również „do mieszania łyżeczką, aby ostudzić kawę podaną przez Sejm”. Ja postulowałbym – nawiązując także do wystąpienia pana prezydenta A. Kwaśniewskiego – aby to nie była łyżeczka, ale łyżka stołowa, za pomocą której Senat by bardziej energicznie studził niektóre nieprzemyślane bądź niedopracowane decyzje Izby poselskiej.

Dziś istnienie drugiej Izby w państwie unitarnym usprawiedliwiane jest potrzebą wdrażania w życie zasady podziału władz rozumianej jako realizacja mechanizmu hamulców (powściągów) i równowagi w łonie władzy ustawodawczej – o czym także wspominał nasz gość z Belgii. Tak bowiem należy odczytywać treść przepisów konstytucji 1997 r. oraz *ratio legis* istnienia Senatu w III Rzeczypospolitej. Pamiętajmy bowiem, że zgodnie z konstytucją władza ustawodawcza w Rzeczypospolitej należy do Sejmu i Senatowi, tak jak władza wykonawcza należy do prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów, a władza sądownicza podzielona jest między trybunały i sądy.

Sens podziału władz – jak pisał swego czasu Zenon Wachlowski – tkwi przede wszystkim w istnieniu całego zespołu mechanizmów powściągów i równowagi, a nie polega tylko na samym czystym podziale kompetencji (separacji władz).

Trzeba też dobrze przyjrzeć się wzrastającej roli drugiej Izby w procesie współdecydowania parlamentów krajowych przy stanowieniu aktów prawodawczych w Unii Europejskiej. Tu warto bardziej dogłębnie badać rolę Izby Lordów. W tym zakresie model wypracowany w Wielkiej Brytanii bywa określany jako wzorcowy<sup>3</sup>. Chodzi o to, że Izba Gmin jest znacznie przeciążona pracami legislacyjnymi – chyba nawet w większym zakresie niż w przypadku Sejmu – i funkcjami kontrolnymi nad administracją, nad polityką wewnętrzną rządu zajmuje się w mniejszym stopniu. W związku z tym członkowie Izby Gmin niezbyt przykładają się do spraw związanych z prawodawstwem europejskim, w którego stanowieniu decydującą rolę odgrywają rządy państw członkowskich. I w tym zakresie rząd brytyjski powinien podlegać kontroli parlamentu. W Zjednoczonym Królestwie w Izbie Gmin dość powierzchownie badane są projekty aktów normatywnych organów Unii Europejskiej, które muszą być konsultowane z parlamentem, zanim rząd brytyjski przedstawi swoje stanowisko w Brukseli w Radzie Unii Europejskiej lub w Komisji Europejskiej. Znacznie głębiej i skuteczniej ta funkcja wykonywana jest przez Izbę Lordów. A zatem jest to wzór dwuizbowego parlamentu, w którym wstępna kontrola europejskich aktów prawodawczych w procesie ich stanowienia, merytorycznie jest pogłębiona właśnie w Izbie Lordów.

W Polsce Senat restytuowany został 13 lat temu. Do rozważań o potrzebie reformy Senatu skłaniają doświadczenia minionej dekady – ewolucja konstytucyjnych regulacji od rewizji Konstytucji PRL w 1989 roku, poprzez małą konstytucję z 1992 roku, aż po konstytucję 1997 roku oraz zmiany ordynacji wyborczej w latach 1991–2001 i – *last but not least* – kierunek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Kwestię reformy Senatu należy rozpatrywać w trzech płaszczyznach:

- 1) sposobu wyłaniania Senatu,
- 2) zakresu kompetencji drugiej izby,
- 3) relacji między obu izbami w procesie ustawodawczym – w tym, co bardzo ważne, w procedurze uchwalania zmian w konstytucji.

Jednocześnie reformę można lokować w granicach przepisów Konstytucji RP z 1997 roku albo widzieć problem szerszej – nie wyłączając zmiany niektórych postanowień konstytucji, choć – co podkreślam – bez naruszania zasad zapisanych w rozdziale I i rozdziale XIII konstytucji. Tam bowiem, zwłaszcza w rozdziale I, umieszczone są zasady podstawowe ustroju III Rzeczypospolitej. A za stabilnością tych zasad stanowczo się opowiadam. Natomiast w kwestii pozostałych przepisów konstytucji można dyskutować, czy nie nadszedł czas na zamianę w konstytucji, które to zmiany mogłyby objąć swym zasięgiem również zaga-

dnienia dotyczące miejsca Senatu w systemie politycznym i konstytucyjnym ustroju Rzeczypospolitej.

Można zatem mówić o dużej reformie (obejmującej pewne zmiany w konstytucji) lub o małej reformie (skoncentrowanej jedynie na regulacjach ustawowych). Trzecie rozwiązanie to zachowanie *status quo*.

Przeciw utrzymaniu stanu obecnego bez zmian zdaje się przemawiać krytyczna ocena istniejącego usytuowania Senatu w systemie politycznym III Rzeczypospolitej. Ta krytyczna ocena wynika z faktu, że – jak już o tym była mowa w poprzednich referatach – w praktyce w całym niemal okresie, kiedy w XX w. Senat istniał w Polsce, zabrakło systemowej konsekwencji. W pewnym sensie w największym stopniu reformą systemowo przemyślaną była ta z 1935 roku – choć ówczesna koncepcja Senatu budzi zastrzeżenia z punktu widzenia współczesnej aksjologii demokratycznego ustroju.

Po 1921 roku z jednej strony Senat wybierany był jednocześnie z Sejmem i według tego samego systemu wyborczego opartego na zasadzie proporcjonalności. W 1989 roku było podobnie – z tym że obie izby wybierano na zasadzie większości. Logiczną konsekwencją takiego rozwiązania odnośnie do sposobu wybierania Senatu powinno być przyjęcie zasady równouprawnienia obu izb w procesie ustawodawczym – jak to jest we Włoszech i w Rumunii. W obu przypadkach, i w 1921 roku, i w 1989 roku – choć z innych powodów natury politycznej – tej racjonalnej reguły inżynierii ustrojowej nie przestrzegano. Co więcej, ten błąd genetyczny utrwalony został w konstytucji 1997 roku. Zabrakło bowiem w konstytuancie III Rzeczypospolitej tego racjonalnego i pogłębionego spojrzenia na kwestię dwuizbowości we współczesnym świecie. Problem ten przyćmiły inne spory ideologiczne.

Pod hasłem reformy sposobu wyłaniania Senatu rozumiem nie tylko zmianę systemu wyborczego, ale także sposób określania kadencji drugiej Izby. Byłem i jestem zdecydowanym przeciwnikiem wyborów do Senatu na zasadzie większości – i to w dodatku w wielomandatowych okręgach – którą to zasadę zastosowano w kolejnych ordynacjach wyborczych z 1989, 1991 i 2001 roku.

Trudno zaakceptować tak ekstremalną deformację wyników wyborów do Senatu, która przy takim systemie wyborczym musi wystąpić. Ilustracją są tu wybory 1989 roku i 2001 roku. W pierwszym przypadku 66% głosów oddanych na kandydatów „Solidarności” dało tej formacji 99% mandatów w Senacie, a z kolei w 2001 roku 34% głosów oddanych na kandydatów koalicji wyborczej SLD-UP w efekcie przyniosło tym partiom 75% mandatów senatorów. Takiej deformacji wyników wyborów nie da się uzasadnić w demokratycznym państwie.

Przy okazji prac nad ordynacją wyborczą prowadzonych w latach 1999–2001 wypowiadałem się za przyjęciem mieszanego systemu kompensacyjnego z częściowym zachowaniem okręgów jednomandatowych, lecz jednocześnie w istocie swej systemu podporządkowanego zasadzie proporcjonalności.

Nie jestem fundamentalistą optującym jedynie za systemem czystej proporcjonalności, rygorystycznie przestrzeganej zasady reprezentacji proporcjonalnej. W pewnych okolicznościach – przy zachowaniu określonych warunków – przychylić mógłbym się do idei wyborów wedle zasady większości w jednomandatowych okręgach (systemu *first past the post* – FPTP). Podkreślam jednak, że stosowanie zasady większości ma sens jedynie w okręgach jednomandatowych. Od zwolenników tej idei nie uzyskałem wszakże do tej pory odpowiedzi, na jakiej zasadzie (poza spełnieniem wymogów równości) miałyby być u nas tworzone okręgi jednomandatowe w liczbie 100.

Rozumiem postulat radykalnej zmiany systemu wyborczego do Sejmu, tj. dokonywania wyboru posłów w jednomandatowych okręgach na zasadzie większości względnej (FPTP). Nie popieram tego postulatu, ale rozumiem intencje autorów tego pomysłu. W najmniejszym stopniu przekonuje mnie argument, że to pogłębi więź posłów z wyborcami i tym samym ograniczy ma korupcję.

Można godzić się na podporządkowanie idei reprezentacji proporcjonalnej na rzecz idei stworzenia stabilnej większości rządowej w Izbie poselskiej w sytuacji, kiedy to rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Kiedy jednak ministrowie takiej odpowiedzialności przed Senatem nie ponoszą, to nie ma żadnej racji przemawiającej za podważaniem zasady reprezentacji proporcjonalnej w sposobie kreowania Senatu.

Jeśli założyć, że obie izby wyłaniane miałyby być na zasadzie reprezentacji proporcjonalnej – choć wybierane według odmiennego systemu – to równoczesna rezygnacja z zasady równoprawności obu izb w procesie ustawodawczym jest nieuzasadniona. Byłaby ona usprawiedliwiona, kiedy kadencje obu izb byłyby różne, a zwłaszcza kiedy zrezygnowano by z jednoczesnych wyborów do Sejmu i Senatu. Warto zatem rozważyć postulat wybierania Senatu na cztery lata (bez konieczności rozwiązywania tej Izby) w połowie kadencji Sejmu – i w dodatku łącznie z wyborami do sejmików województw i rad powiatów. Z kolei zaś wybory do rad stopnia podstawowego (oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) przeprowadzać można byłoby łącznie z wyborami do Sejmu.

To jednak wymaga odpowiednich zmian w konstytucji, które to zmiany umożliwiłyby ustanowienie takiego przemiennej cyklu wyborów, odbywających się wiosną co dwa lata.

Wracając zaś do problemu reformy samego systemu wyborczego, to wypowiadam się przeciwko wyborowi senatorów w jednomandatowych okręgach na zasadzie większości względnej (FPTP) także i dlatego, że za utopię uznaję nadzieje związane z tym systemem, iż pozwoli on odpartyjnić wybory do Senatu. Senat jest bowiem ciałem politycznym, które współdecyduje o treści ustaw i obsadzie niektórych stanowisk w państwie. A jeśli w grę wchodzi ten rodzaj decyzji w sprawach publicznych, to z natury rzeczy muszą się one znajdować w kręgu zaintere-



sowań partii politycznych. Opowiadam się natomiast za przyjęciem mieszanego systemu kompensacyjnego w takiej wersji, jak zaproponowano w projekcie ordynacji wyborczej do Senatu przedłożonym przez SLD w 1999 roku. Odsyłam do tego projektu<sup>4</sup>.

Zalety takiego systemu są dwie. Z jednej strony wyborcy w określonej proporcji (np. w połowie) senatorów wybieraliby w jednomandatowych okręgach na zasadzie większości względnej. Z drugiej strony pozostałych senatorów wybierano by z wojewódzkich list – zapewne przede wszystkim list partyjnych – na zasadzie kompensacji, tj. wyrównywania skutków deformacji reprezentacji proporcjonalnej powstałych w rezultacie stosowania zasady większości. Zapewniłoby to wielobarwną, pluralistyczną reprezentację polityczną województwa w Senacie. Nie dostrzegam bowiem uzasadnienia dla takiego stanu rzeczy, w którym jedno województwo ma być reprezentowane w Senacie tylko przez opcję lewicową, a drugie województwo tylko przez opcję prawicową. Zwolennicy tych obu opcji występują w każdym województwie – choć w różnej proporcji – i powinni być odpowiednio reprezentowani w Senacie.

Taka reforma systemu wyborczego nie wymaga zmian w konstytucji. I to jest zaleta tej propozycji. Prowadzi ona zaś do lepiej wyrażonej reprezentacji politycznej województw w parlamencie. A to nie jest bez znaczenia w obliczu naszego rychłego być może członkostwa w Unii Europejskiej, w której rola regionów rośnie kosztem kompetencji organów państwa narodowego.

Reformie systemu wyborczego powinno towarzyszyć zniesienie zakazu łączenia mandatu senatora z piastowaniem stanowiska w organach wykonawczych samorządu terytorialnego (marszałka województwa, starosty bądź prezydenta miasta). Zakaz łączenia mandatu posła z piastowaniem tych stanowisk ma sens w przypadku Sejmu, ale nie powinien być ów zakaz powielany w odniesieniu do senatorów.

Można zgłosić jeszcze inną propozycję reformy systemu wyborczego – wybór senatorów wedle list zamkniętych, czyli z głosowaniem tylko na numery list, obejmujących stu kandydatów, i przy dokonywaniu podziału mandatów proporcjonalnie według jak najbardziej sprawiedliwej formuły arytmetycznej; najlepiej przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera. Wprawdzie mało to prawdopodobne, aby dziś ktokolwiek zaakceptował taki system wyborczy, ponieważ obywatele przywykli już do głosowania na ludzi (a nie wyłącznie na listy partyjne) i wskazywać w akcie głosowania swoje opcje personalne w stosunku do poszczególnych kandydatów. Taki system wyborczy zresztą umacniałby rolę partii politycznych, a zwłaszcza oligarchii partyjnej, decydującej o kolejności umieszczenia kandydatów na liście, czyli ustalania pierwszeństwa do uzyskania mandatu.

Co się tyczy uprawnień Senatu, to należy rozważyć przede wszystkim możliwość zwiększenia roli tej właśnie Izby w procesie współdecydowania o stanowieniu aktów prawodawczych Unii Europejskiej. I o tym trzeba dyskutować już

dziś. To powinno być jednym z wątków debaty przed referendum akcesyjnym. Nie wykluczam, że rola Senatu w tym zakresie powinna być uregulowana w konstytucji – i to jeszcze przed uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Relacje między Sejmem i Senatem w procesie ustawodawczym powinny zmierzać – wbrew linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego – do swego rodzaju dowartościowania Senatu. Trafny wydaje się postulat powołania odpowiedniej komisji porozumiewawczej (konsyliacyjnej) obu izb. Choć, prawdę mówiąc, jest to rozwiązanie właściwe dla modelu dwuizbowości, w którym to modelu obie izby są równouprawnione w procesie stanowieniu ustaw. Niemniej jednak byłoby wskazane, aby w przypadku niektórych spornych kwestii dochodziło do wspólnego rozpatrzenia przez posłów i senatorów proponowanych zmian w ustawie, zanim formalnie Senat uchwali poprawki do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm.

Być może warto zastanowić się nad propozycją uchwalenia ustawy o trybie uchwalania ustaw, w którym to akcie udałoby się ustalić sensowną definicję zakresu przedmiotowego proponowanych przez Senat poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm. Sprowadzanie zaś roli Senatu *ad absurdum* do korektora spójników i znaków przestankowych jest wbrew logice dwuizbowego parlamentu. Podważa to zresztą zasadę podziału władz rozumianą jako realizacja mechanizmu hamulców (powściągów) i równowagi w łonie władzy ustawodawczej. A tak – jak wspomniałem – należy odczytywać *ratio legis* istnienia Senatu w konstytucji z 1997 roku.

I wreszcie sprawa ostatnia – ale ważna, o dużym znaczeniu ustrojowym. Chodzi mi o rolę Senatu w procedurze uchwalania zmian w konstytucji.

Wydaje mi się, że to problem niedostrzegany i niedoceniany. Tu rola Senatu jest inna niż w procesie stanowienia ustaw zwykłych. Z art. 235 konstytucji wynika jasno, że Senat przy wprowadzaniu zmian w konstytucji dysponuje prawem weta. Ustęp 2 tegoż artykułu stanowi, że „zmiana konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat”.

Wystarczy zatem, aby Senat nie zajął się projektem ustawy o zmianie konstytucji w wyznaczonym 60-dniowym terminie, a projekt zmiany konstytucji uchwalony przez Sejm staje się bezprzedmiotowy.

Należy jednak zwrócić uwagę, że tak w Senacie, jak i w Sejmie nie dokonano – mimo upływu już ponad 5 lat od wejścia w życie konstytucji z 1997 roku – odpowiednich zmian w regulaminie, uwzględniających specyfikę procedowania z projektami tych szczególnych ustaw, którymi są ustawy o zmianie konstytucji. Procedura uchwalania ustaw o zmianie konstytucji zaś w istotnych punktach różni się od procedury uchwalania ustaw zwykłych. W przypadku Senatu nie wchodzi tu w grę proponowanie jakichkolwiek poprawek, które Sejm mógłby przyjąć

albo odrzucić. Ustawa o zmianie konstytucji nie wraca już zatem do Sejmu. Senat zaś musi ją uchwalić w brzmieniu nadanym uchwałą Sejmu bezwzględną większością w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów i nie może proponować poprawek, które rozpatrzyć ma jeszcze Sejm, jak to ma miejsce w odniesieniu do ustaw zwykłych. Jeśli wymagana większość dla uchwalenia ustawy nie zostanie w Senacie osiągnięta albo Senat odrzuci ustawę o zmianie konstytucji uchwaloną przez Sejm, to zmiana konstytucji nie dochodzi do skutku i procedura ustawodawcza ulega zakończeniu.

Innymi słowy, rola Senatu w realizowaniu funkcji ustrojodawczej (parlamentu działającego jako konstytuanta) jest znacząco większa niż w wykonywaniu funkcji ustawodawczej, kiedy to decyzja Sejmu jest rozstrzygająca. O tym często się zapomina w rozważaniach o miejscu Senatu w systemie politycznym i w obecnym ustroju konstytucyjnym III Rzeczypospolitej. Można zatem powiedzieć, że nie ma ustawy zwykłej bez zgody Sejmu. Tak zresztą *expressis verbis* stanowiła konstytucja 1921 roku. Natomiast ustawy o zmianie konstytucji nie ma bez zgody Sejmu i Senatu.

W tym miejscu warto też zwrócić uwagę jeszcze na jeden aspekt procedury zmiany konstytucji.

Zgodnie z zasadami procedury zmiany konstytucji ustanowionymi w art. 235 każdy projekt ustawy o zmianie konstytucji musi być wniesiony do Izby poselskiej co najmniej na 30 dni przed rozpatrzeniem go przez Sejm w pierwszym czytaniu. Jeśli projekt ustawy dotyczy zmian w rozdziale pierwszym, drugim lub dwunastym konstytucji, to w Sejmie między debatą przeprowadzoną w pierwszym czytaniu a debatą odbywającą się w drugim czytaniu musi upłynąć 60 dni. Jeśli te terminy przez Sejm nie byłyby przestrzegane, to Senat nie tylko powinien, ale jest wręcz zobowiązany odrzucić ustawę o zmianie konstytucji uchwaloną przez Sejm z naruszeniem procedury przewidzianej w art. 235 konstytucji.

Co więcej – co należy też z całą mocą podkreślić – z treści przepisu art. 235 ust. 3 konstytucji wynika wyraźnie, że przedmiotem postępowania legislacyjnego w Sejmie i w Senacie może być jedynie projekt ustawy o zmianie konstytucji wniesionej do Sejmu 30 dni wcześniej. A zatem uchwalenie przez Sejm ustawy o zmianie konstytucji, która zawierałaby postanowienia wykraczające poza materię objętą projektem tej ustawy wniesionym z 30-dniowym wyprzedzeniem, stanowiłoby również naruszenie trybu zmiany konstytucji przewidzianego w art. 235. W świetle bowiem postanowień ustępu 3 artykułu 235 zgłaszanie i uchwalenie poprawek wykraczających poza przedmiot zmian określonych w projekcie ustawy o zmianie konstytucji jest niedopuszczalne. Jeśli zatem Sejm w drugim czytaniu rozpatrywał poprawki dotyczące innych postanowień konstytucji i wykraczające poza materię projektu oraz uchwalił je w trzecim czytaniu, to wówczas Senat zobowiązany byłby odrzucić taką ustawę o zmianie konstytucji jako

uchwaloną przez Sejm z naruszeniem procedury przewidzianej w art. 235 konstytucji.

Na Senacie ciąży taki szczególny obowiązek czuwania nad prawidłowym tokiem procedury uchwalania w Sejmie ustawy o zmianie konstytucji. I to właśnie chciałem w tym miejscu wyrazić uwypuklić.

Jeśli bowiem można zgodzić się z twierdzeniem, że w konstytucji 1997 roku rola Senatu w procesie stanowienia ustaw została pomniejszona, a Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie jeszcze bardziej ogranicza aktywny udział drugiej Izby w tym procesie, to w przedmiocie wykonywania funkcji ustrojodawczej rola Senatu została wzmocniona. I tu, moim zdaniem, niczego nie należy zmieniać. Jest to właściwe usytuowanie Senatu w parlamencie działającym jako dwuizbowa konstytuanta. Natomiast rola Senatu w wykonywaniu funkcji ustawodawczej powinna zostać wzmocniona. Być może nie wystarczy tylko zmienić praktykę, ale warto zastanowić się nad formą wymuszenia zmiany orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. A do tego mogłaby przyczynić się ustawa o trybie uchwalania ustaw.

Przede wszystkim to Sejm powinien, kierując się względami merytorycznymi, rozstrzygać o przyjęciu albo odrzuceniu poprawek zgłaszanych przez Senat. To właśnie Senat jest tym forum, na którym może dochodzić do osiągnięcia kompromisu, do którego nie udało się dojść w toku rozpatrywania i uchwalania ustawy w Sejmie. Za najważniejszą jednak uważam reformę systemu wyborczego do Senatu, o czym wyżej była mowa.

Z pewnością zaś trudno dziś znaleźć przekonujące argumenty przemawiające na rzecz zniesienia Senatu. Wręcz przeciwnie, perspektywa członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej otwiera nowe pole dla aktywnego uczestnictwa Senatu we współdecydowaniu parlamentu polskiego w kształtowaniu treści ustawodawstwa wspólnotowego.

## Przypisy

<sup>1</sup> W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo”, 2001 r., z. 11.

<sup>2</sup> *Jaka reforma Senatu?*, „Państwo i Prawo”, 2002 r., z. 5.

<sup>3</sup> Por. Adam Jan Cygan, *The United Kingdom Parliament and European Union Legislation*, Kluwer Law International. The Hague-London-Boston 1998, s. 204.

<sup>4</sup> Obszerniej na ten temat por. S. Gebethner: *Wobec nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu*, „Myśl Socjaldemokratyczna”, Nr 2/2001.

## Marszałek Senatu Longin Pastusiak

Dziękuję Panu Profesorowi Stanisławowi Gebethnerowi.

Proszę Państwa, w ciągu ostatnich godzin wysłuchaliśmy aż dziewięciu wystąpień. Po przerwie przystąpimy do dyskusji. Chciałbym tylko Państwa uprzedzić, że aby to, co już powiedziano i to, co zostanie powiedziane w dyskusji nie było słowem ulotnym, zamierzamy wydać zapis dzisiejszego posiedzenia, łącznie z dyskusją, aby pozostało to ku potomności, a przede wszystkim, żeby zakodowane zostało w pamięci współczesnej, co jest chyba ważniejsze.

Po przerwie naszym obradom przewodniczyć będzie pani profesor Maria Kruk-Jarosz.



# Diskusja





**Prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz**  
**Dyrektor Instytutu Nauk Prawnych**  
**Polska Akademia Nauk**

Dziękując organizatorom za powierzenie mi funkcji kierowania dyskusją, jednocześnie uprzedzam, że pewnie zasiadanie na tym miejscu nie będzie oznaczało później, że stanę się bezwzględnym zwolennikiem Senatu.

W każdym razie, zapraszając Państwa do dyskusji chciałam powiedzieć, że rzadko kiedy dyskutanci mają tak komfortową sytuację, że w samym temacie, który będziemy dyskutować, jest już immanentnie zawarty element sporu. W gruncie rzeczy, jak widzieliśmy we wszystkich referatach, jest to spór o Senat, i to spór biegnący zarówno przez czas, bo co najmniej, jeśli chodzi o Polskę, jest to spór osiemdziesięcio- czy nawet więcej letni, spór przez różne kraje, bo może tego tak nie było widać, chociaż pan profesor Stanisław Gebethner pokazał nam, jak to jest w Europie, a więc także przestrzenny – wszędzie ten spór o Senat istnieje.

Myszę, że pan profesor Stanisław Gebethner w swoim referacie rozciągnął go także na przyszłość, a już teraz widać, że poprzez uchwalenie konstytucji z 1997 roku sporu owego nie zakończyliśmy, bo otwiera się dyskusja na temat ewentualnych reform tej Izby czy reform dwuizbowości.

Pan profesor Stanisław Gebethner kusi nas wzorem Izby Lordów. Nie jest to takie najgorsze, dlatego że pierwsze próby zniesienia Izby Lordów miały miejsce czterysta lat temu. W tej sytuacji możemy spokojnie także i ten wątek brać pod uwagę. Żeby nie przedłużać, zapraszam wobec tego do dyskusji. Na początek zapraszam Pana Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, pierwszego marszałka restytuowanego Senatu.

## Prof. dr hab. Andrzej Stelmachowski

### Marszałek Senatu pierwszej kadencji

Jestem niezmiernie wdzięczny panu marszałkowi Pastusiakowi, że zorganizował tę sesję i przywrócił pamięć korzeni; korzeni może nie tych najstarszych, ale tych, które sięgają II Rzeczypospolitej. Dlaczego to mówię? Bo jest to wyraz wdzięczności człowieka, który myśli, że to przecież było moje zaniedbanie, bo ja powinienem był w czasie pierwszej kadencji silniej nawiązywać do tych korzeni. Ale myśmy byli wtedy tak zapędzeni potrzebami chwili bieżącej współuczestnictwa w budowaniu podstaw III Rzeczypospolitej, że o historii za dużo się nie myślało.

Pamiętam, że na początku nie tylko nie mieliśmy swojej sali obrad, korzystaliśmy z gościny Sejmu, ale nawet początkowo nie mieliśmy kancelarii. To dobrze, że ówczesny senator Andrzej Wielowieyski pełnił jednocześnie funkcję wicemarszałka i szefa Kancelarii Senatu, której personel dopiero sobie dobierał. Dobierał zresztą w sposób interesujący, bo były wtedy zespoły, które odgrywały bardzo dużą rolę koncepcyjną. Taki był zespół na przykład do spraw polityki zagranicznej, którego bardzo duża była rola doradcza.

Niemniej jednak na pewno, i dobrze, że w referacie zostało to podkreślone, myśmy się na początku przygotowywali do zupełnie innej roli, do roli Senatu opozycyjnego wobec rządu i sądziliśmy, że naszą najważniejszą funkcją są inicjatywy legislacyjne, a na drugim miejscu – funkcje kontrolne w stosunku do ustaw.

Czy były już wtedy pewne napięcia między Sejmem i Senatem? Były. Pamiętam nawet, że kiedyś marszałek Sejmu Mikołaj Kozakiewicz skierował do podpisu prezydenta, którym był wówczas gen. Wojciech Jaruzelski, jakąś ustawę z pominięciem Senatu. Zgłaszałem oficjalne protesty, prezydent nie wiedział, co zrobić, sugerował, by obaj marszałkowie jakoś uzgodnili to między sobą. Potem sprawa rozeszła się po kościach, ale był taki moment. Trzeba by poszukać dokładnie w archiwach, o co wówczas właściwie chodziło, bo ja już tego nie pamiętam.

Były także inne płaszczyzny tarć. Jak już powiedziano w referacie, w pierwszym okresie były dwa głosowania nad poprawkami Senatu, które w moim przekonaniu z konstytucji w ogóle nie wynikały. Niemniej jednak Sejm stał na stanowisku, że poprawka Senatu musi być przyjęta pozytywnie. Norma konstytucyjna mówiła, że do odrzucenia poprawek Senatu potrzebna jest większość dwóch trzecich. A co zrobić, jeżeli Sejm ani nie zaaprobował poprawki Senatu, ani nie było wystarczającej większości, żeby ją odrzucić? Wtedy powstawał pat legislacyjny, który skutkowało przerwaniem dalszych prac nad ustawą.

Tak było do 1992 r., kiedy uchwalono tak zwaną małą konstytucję. Do tego czasu, co jest mało znanym szczegółem, pojawiły się mechanizmy koncepcyjne.

Pamiętam, że przedmiotem takiej koncyliacji była ustawa o systemie edukacji narodowej. Powstał wówczas spór o to, czy i w którym miejscu ma być wstawiona wzmianka o wartościach chrześcijańskich. Zagadnienie to budziło ogromne emocje i w rezultacie doszło właśnie do pata, to znaczy poprawki senackie nie zostały ani przyjęte, ani odrzucone, ustawa zawisła w powietrzu. Wówczas spotkaliśmy się z marszałkiem Kozakiewiczem, obydwaj zresztą reprezentując absolutnie przeciwstawne opcje, gdy chodzi o wartości chrześcijańskie. Ustaliliśmy pewien tryb postępowania, przewidujący, że rozstrzygną to odpowiednie komisje idąc po określonej linii. Moim zdaniem, dzięki temu doszło do sukcesu. To się nie nadawało do gry przy „podniesionej kurtynie”.

W związku z tym nasuwa się myśl – patrzę na profesora Stanisława Gebethnera – przyszłościowa. Przecież także w innych parlamentach, np. w Kongresie amerykańskim, są ciała koncyliacyjne. To jest pewna wskazówka na przyszłość.

Innego natomiast rodzaju sprawa pozostała sporna do dzisiaj. To jest słynny problem, czy jeżeli mamy do czynienia z ustawą nowelizującą, Senat ma rozpatrywać tylko ściśle w zakresie tej ustawy nowelizującej, czy też w szerszym kontekście. Oczywiście, decyzja, że Senat może poprawiać ustawy tylko w zakresie ustawy nowelizującej, jest niepraktyczna, przede wszystkim dlatego, że uniemożliwia Senatowi rozważenie sprawy w szerszym kontekście. Jeżeli się widzi sprawę bez tego kontekstu, to niesłuchanie łatwo można doprowadzić do bezsensownego rozwiązania.

Oczywiście Senat może rozwiązać problem w inny sposób, to znaczy może odrzucić w całości ustawę i natychmiast zainicjować nową, uwzględniającą już jego stanowisko. Można tak zrobić, zwłaszcza gdy chodzi o duże ustawy, lecz to może wywołać kolosalne zamieszanie. Więc sprawa nawet *de lege lata* jest do rozważenia, tylko trzeba by znaleźć praktyczniejsze rozwiązanie. Tak to wygląda i myślę, że dobrze się stało, że te sprawy ciągle są podnoszone.

Z ogromnym zainteresowaniem wysłuchałem referatów, zwłaszcza pana profesora Stanisława Gebethnera, wybiegających w swoich postulatach w przyszłość. Bo nie ulega wątpliwości, że jeżeli Senat ma pochodzić z wyboru, a dzisiaj już nikt nie proponuje innego rozwiązania, to sposób wyboru musi być inny niż do Sejmu. Nie tyle nawet jest ważne, czy wybory będą się odbywać równocześnie, czy nierównocześnie, natomiast musi to być inny dobór. Być może, że odwrócenie w porównaniu do dnia dzisiejszego trybu wyborów byłoby wskazane, to znaczy system większościowy w Sejmie, skoro tenże Sejm wyłania rząd, a przynajmniej aprobuje go, a ścisła proporcjonalność w Senacie. Może to odwrócenie miałoby jakiś swój sens. Rzecz jest do rozważenia.

Chciałbym jeszcze na zakończenie zwrócić uwagę na jeden element. Mianowicie na ogromną rolę pewnych zwyczajów i utrwalonych już struktur oraz układów społecznych. Proszę zwrócić uwagę, że najtrwalsza struktura w naszym państwie, jaką były powiaty (granice powiatów zostały ustalone mniej więcej czterysta

lat temu), przetrwała wszelkie burze. Powiaty zostały zniesione w 1975 r. I co z tego? Okazało się, że życie było silniejsze. Najpierw tworzono w powiatach różne ekspozytury rejonowe. Teraz powiat wrócił. Wrócił, dlatego że realia życia okazały się silniejsze.

Myślę, że podobna analogia dotyczy parlamentu w ogóle, a Senatu w szczególności. Z Senatem wiążą się pewne idee. W I Rzeczypospolitej Senat był oczywiście wyłaniany inaczej niż dzisiaj. Był przede wszystkim zgromadzeniem funkcjonariuszy (wojewodów, kasztelanów) z niewielką liczbą wirylistów (głównie biskupów). Kiedy natomiast Rzeczpospolita utraciła niepodległość, Senat również przestał istnieć. Kiedy odzyskała niepodległość w pamiętnym 1918 roku i później w 1989 roku – odrodził się również Senat. Zrywanie więc z tą ideą było by czymś dla wielu ludzi nie tylko niezrozumiałe, ale w jakimś sensie bolesne.

Tu przechodzę do roli zwyczaju. Przecież to, że Senat zajmuje się Polonią, nie wynika z przepisów konstytucji. Nie wynikało również przed wojną. Wtedy tę funkcję objął, a wrócił do niej dzisiaj. Tu pozwolę sobie powiedzieć, że to tylko dowodzi, że na tle tej olbrzymiej, rozpędzonej maszyny ustawodawczej prawo zwyczajowe też jeszcze ciągle istnieje, bez względu na to, czy jest zapisane w konstytucji, czy nie jest w niej zapisane. Jest to pewien fenomen, na który przy tej okazji też warto było zwrócić uwagę. Dziękuję bardzo.

## **Prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz**

To my bardzo serdecznie dziękujemy, zwłaszcza że dowiedzieliśmy się także o różnych faktach, o których do tej pory nie wiedzieliśmy. Bardzo proszę Panią Senator Teresę Liszcz.

## **Senator Teresa Liszcz** **Przewodnicząca Komisji Ustawodawstwa i Praworządności**

Państwo Przewodniczący, Panowie Marszałkowie, Szanowni Państwo!

Chciałabym też mówić o przyszłości i nawiązać do referatu pana profesora Gebethnera, który mnie ogromnie zainteresował. Zakładam, że dzisiaj już nikt poważnie nie kwestionuje potrzeby istnienia Senatu i że raczej trzeba mówić o tym, jaki ten Senat powinien być, a nie czy powinien być.

Jeżeli Senat ma być strażnikiem dobrego prawa, Izbą umiaru, powagi, refleksji, to moim zdaniem, musi być zdecydowanie inny niż Sejm, który jest Izbą rozpolitykowaną, gdzie odbywają się burzliwe dyskusje i ścierają interesy. Tymczasem dzisiejszy Senat w istocie jest pomniejszoną do jednej czwartej kopią

Sejmu. Jest podobnie wybierany, w tym samym czasie, skład polityczny jest w związku z tym przeważnie też podobny, czasem większość sejmowa w Senacie jest jeszcze wyraźniejsza – i taka tylko jest różnica.

Czy Senat może być Izbą refleksji i strażnikiem dobrego prawa? Uważam, że nie i że dzisiaj nie jest. Mimo wszystko twierdzę, że nawet przy takim składzie pewną pożyteczną rolę pełni, bo umożliwia wprowadzenie do ustaw sejmowych zmian, głównie takich, które są inspirowane przez rząd. Rzadko udaje się przebić z poprawkami senatorom opozycji, raczej tylko wtedy, gdy są to poprawki legislacyjne, nic nie kosztują budżetu i nie dotyczą kwestii ideologicznych.

Ja marzę o takim Senacie – należą do romantyków według klasyfikacji profesora Sokolewicz – maksymalnie odpolitycznionym. Nie twierdzę, że Senat byłby zupełnie apolityczny, bo jest to niemożliwe, ale na tyle, na ile jest to możliwe, powinien być odpolityczniony. I żeby był ciałem o charakterze bardziej elitarnym, żeby decydowała o wyborze do Senatu, w pierwszym rzędzie, nie przynależność partyjna – jak jest obecnie – lecz cenzus wykształcenia lub zawodowych osiągnięć i zasług.

Uważam, że powinny być nieco podwyższone kryteria wyborcze. Cenzus wykształcenia wyższego, uważam, nie jest niczym niestosownym w dzisiejszych czasach, zwłaszcza że cenzus ten mógłby być zastąpiony wybitnymi osiągnięciami czy zasługami. Oczywiście jest kwestią szczegółów, jak je mierzyć, ale jest to przecież możliwe. Powinien być jeszcze wyższy wiek i przy biernym prawie wyborczym – może właśnie czterdzieści lat, jak było przed wojną, i także przy czynnym – żeby dojrzały ludzie wybierali do Senatu ludzi dojrzałych, mających wyższe wykształcenie, doświadczenie zawodowe oraz w działalności publicznej.

Uważam, że nie powinno być wyborów proporcjonalnych i list partyjnych do Senatu, bo wybory proporcjonalne są to oczywiście wybory *scripte* partyjne. Moim zdaniem, na listach kandydatów nie powinna być zaznaczana przynależność partyjna, żeby nie było eksponowane, do jakiej partii kandydat należy. Natomiast wyborcy przede wszystkim powinni znać dotychczasowe osiągnięcia w życiu zawodowym i w działalności publicznej kandydata.

Powinny być postawione ostre kryteria moralne. Jest pewnym paradoksem, że w naszych ordynacjach wyborczych, pomijając ustawę o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza czy prezydenta – nie ma żadnych kryteriów moralnych. A więc nawet skazanie prawomocnym wyrokiem nie jest przeszkodą wyboru do Sejmu bądź do Senatu. Nie chcę się wypowiadać na temat Sejmu, ale uważam, że przy wyborach do Senatu powinien być wymóg nieskazitelnego charakteru czy nieskazitelnej opinii, czego minimalnym przejawem jest niekaralność za jakiegokolwiek przestępstwo.

Powinien istnieć zakaz tworzenia klubów politycznych w Senacie. Senatorowie mogliby natomiast grupować się według zawodów czy zainteresowań. Nie powinna również obowiązywać senatorów dyscyplina partyjna. Moim zdaniem,

bardzo wyraziście widać teraz, jak dyscyplina partyjna i upolitycznienie Senatu przeszkadzają mu pełnić funkcje strażnika dobrego prawa. Ustawa o abolicji i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest znakomitą tego przykładem. Nie tylko w Sejmie, ale właśnie w Senacie zwracano uwagę na wady tej ustawy. Był wniosek senatorów opozycji o odrzucenie jej w całości. Były też poprawki zmierzające do poprawienia przynajmniej niektórych mankamentów. Ale zgodnie z dyscypliną partyjną senatorowie mający większość 75% uznali, że przyjmują ustawę sejmową w całości, *en bloc*, bez głosowania poprawek.

Bardzo często, kiedy my, senatorowie opozycji, prosimy o dyskusję w różnych trudnych kwestiach, słyszymy odpowiedź, że większość wyrazi swoje stanowisko w głosowaniu, po czym dyskusji w bardzo istotnych sprawach nie podejmuje się. Czy tak powinna funkcjonować Izba namysłu, refleksji? Uważam, że nie.

Nie sprzyja dobrej pracy także czas, w którym Senat musi się ustosunkować do ustaw sejmowych. To jest oficjalnie trzydzieści dni, krótszy termin przy budżecie, jeszcze krótszy przy ustawach pilnych. Ale bardzo często nie wykorzystujemy i tych trzydziestu dni, bo dostajemy ustawę, którą uchwałił Sejm dwa, trzy dni wcześniej, już do głosowania na najbliższym posiedzeniu. Gdzie tu mowa o refleksji? A często to nie są zmiany w ustawach, tylko to są całe duże ustawy.

Dlatego uważam, że z uwagi na nasze zadanie – strażnika dobrego prawa – na nasz honor jako Izby refleksji, powagi i rozsądku, nie powinniśmy pozwalać na takie naciski w kierunku przyspieszenia tempa naszych prac. A jeżeli doszłoby do zmiany konstytucji – prezydent przed tym przestrzega, ale wydaje mi się, że wcześniej czy później, raczej wcześniej, musi do tego dojść chociażby z uwagi na planowane wejście do Unii Europejskiej – należałoby się zastanowić nad przywróceniem dwumiesięcznego terminu dla Senatu w sytuacji, gdy ma zamiar wnieść poprawki. Trzeba by się także zastanowić nad doprecyzowaniem pojęcia poprawki, co wydaje się, nie należy już do materii konstytucyjnej.

Bardzo mnie ucieszyło wezwanie pana profesora Gebethnera do podjęcia prac nad ustawą o tworzeniu prawa. To jest idea ogromnie mi bliska. Na konferencji zorganizowanej przez moją komisję, która się odbyła 22 października, mówiliśmy o tym szeroko. Wiele osób nie wykazuje entuzjazmu wobec tej ustawy. Twierdzą, że sprawy, które by mogły być przedmiotem tej ustawy, są właściwie ujęte w regulaminach obu izb. Moim zdaniem, to nie jest argument przekonujący, chociażby dlatego, że ustawa o tworzeniu prawa, chociaż byłaby to zwykła ustawa, to jednak bardziej stabilizowałaby rozwiązania legislacyjne i miałyby większy wpływ na parlamentarzystów aniżeli regulamin, który można w ciągu jednego dnia zmienić i za chwilę według zmienionego regulaminu głosować.

Wydaje się, że Senat powinien nad taką inicjatywą popracować i ja w imieniu Komisji Ustawodawstwa i Praworządności obiecuję, że weźmiemy się do tej pracy, zwłaszcza że końcowy segment ustawy o tworzeniu prawa, rozumianej szeroko, mamy za sobą. Jest nim dobra ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Należałoby się także zastanowić nad trybem zgłaszania inicjatyw Senatu. Dziś inicjatywa senacka jest ogromnie utrudniona, bo cała Izba musi podjąć uchwałę w normalnych trzech czytaniach i potem taka inicjatywa jest traktowana tak, jak inicjatywa grupy piętnastu posłów. Nie sądzę, że byłoby czymś niestosownym, gdyby inicjatywę mieli prawo zgłaszać senatorowie w określonej grupie liczbowej bądź komisje senackie. Sądzę, że w tym kierunku należałoby pójść.

Uważam również, że Senat mógłby odgrywać większą rolę, gdy chodzi o funkcję kreacyjną. Gdyby udało się zrealizować model Senatu maksymalnie odpolitycznionego, byłby bardziej właściwy na przykład do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy prezesa NIK, a więc tych organów, gdzie apolityczność ma szczególne znaczenie, a które obecnie są kreowane w jak najbardziej politycznym trybie.

## **Prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz**

Bardzo serdecznie dziękuję za tę wypowiedź, która jest programem następnej, bardzo głębokiej konferencji. Teraz poproszę o wystąpienie Pana Piotra Andrzejewskiego, senatora pierwszej, drugiej, trzeciej i czwartej kadencji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

## **Senator Piotr Andrzejewski**

Pani Przewodnicząca, Panie Marszałku, Szanowni Państwo!

Bardzo szybko, jak widać z treści konferencji, terażniejszość staje się historią. Jako senator pierwszej, drugiej, trzeciej i czwartej kadencji patrzę wstecz i widzę, że to, co żywe, już oceniamy jako czas przeszły. Nie jest to jednak czas stracony, jako że widać, że Senat cały ten czas zmienia, albo raczej modeluje, swoją rolę i reaguje bardzo żywo na przemiany ustrojowe w Polsce i na świecie. Rola inicjacyjna zmian ustrojowych w Polsce leżała po stronie Senatu. Dostrzegalna poprawa jakości prawa następuje, kiedy przywraca się rangę decyzyjną poprawkom ustawowym Senatu.

Wola polityczna w wyniku postanowień „okrągłego stołu” ukształtowała ustrojową rolę Senatu jako pierwszej w pełni demokratycznej reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego, inicjującej proces legislacyjny i ingerujący w proces legislacyjny poprawkami do tego, co w postaci projektów ustaw wychodziło z Sejmu. Korygujące poprawki Senatu w dwuizbowym procesie legislacyjnym nie mogły być odrzucone inaczej niż większością dwóch trzecich co najmniej połowy posłów w Sejmie. Wtedy druga Izba – Senat – miałaby sens jako instancja namysłu, rozsądku i rozwagi w perspektywie spójności całego systemu prawa.

Po pierwszych demokratycznych wyborach do Sejmu dominująca rola Senatu zaczęła zawadzać wszystkim uczestnikom życia politycznego. Senatorowie pochodzący z wyborów większościowych byli bardziej niezależni niż pochodzący z wyborów proporcjonalnych posłowie w Sejmie od dyrektywnej manipulacji partii politycznych. Mała konstytucja z 17 października 1992 r. degraduje rolę Senatu pozwalając odrzucać poprawki Senatu zwykłą większością głosów w Sejmie w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

To rozwiązanie zostaje przeniesione do aktualnej konstytucji. Senat zaczyna pełnić rolę zdegradowaną. Od tego momentu stopniowo pogarsza się charakter komplementarności, zupełności i niesprzeczności obowiązującego w Polsce systemu prawa. Zostaje ograniczona rola Senatu w korygowaniu doraźnie sterowanego politycznie prawa w Sejmie.

Większe uprawnienia w procesie legislacyjnym uzyskuje prezydent, którego wola może zniwelować pracę Sejmu i Senatu, gdyż jego weto może przełamać większość sejmowa wynosząca 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Stąd krytyczna ocena aktualnych rozwiązań w normach konstytucyjnych, którą podzielałam. Relacje między obu izbami podlegają dodatkowo kreacyjnej roli Trybunału Konstytucyjnego. Literalna treść art. 121 ust. 2 konstytucji nie przesądza treści, które już parokrotnie przesądził na niekorzyść ustrojowej pozycji i uprawnień Senatu Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny (ze znaczącymi zdaniem odrębnymi w swoim składzie) uzupełnił konstytucję o ograniczenie zakresu poprawek Senatu li tylko do literalnego brzmienia ustawy nowelizującej, nawet jeżeli proponowana poprawka przeszła przez trzy czytania w Sejmie i nie znalazła się w uchwalonym tekście w wyniku finalnego głosowania ustawy.

Uregulowanie jednolitej linii interpretacji stosunków między Sejmem i Senatem winno się dokonywać przez jej ujednoczenie w regulaminach obu izb. To na linii regulacji regulaminowych zaczęły powstawać różnice, które powodowały odmienne procedury wdrażania norm w każdej z izb, trudne potem do usunięcia. Nie wynikały one z pozycji regulacji ustrojowych, ale z odmiennej interpretacji procedur, sposobów głosowania, traktowania poprawek.

Miałem przyjemność uczestniczyć w korelowaniu prac komisji regulaminowych w drugiej kadencji Senatu i pierwszej Sejmu. Ten koncyliacyjny sposób ujednoczania różnic zdań między obu izbami, zainicjowany zwyczajowo przez profesora Stelmachowskiego jako marszałka Senatu – winien być kontynuowany, jeżeli nie regulacjami instytucjonalnymi, to w toku wspólnych spotkań decyzyjnych gremiów Sejmu i Senatu.

Brak takiej koncyliacji dał o sobie znać w czwartej kadencji Senatu, kiedy to Sejm odmówił w ogóle rozpoznania poprawek Senatu, doprowadzając do anulowania rozpoczętego procesu legislacyjnego w jego ostatniej fazie na skutek końca kadencji obu izb. Mowa tu o ustawie o obywatelstwie. Oczywiście zadecydo-



wały interwencje polityczne, niezadowolenie z treści poprawek Senatu, ale tego tak rozwiązywać w prawnym państwie prawa nie wolno. A jest to patologia, którą politycy mogą chcieć jeszcze wykorzystać, skoro jest już taki precedens. Ujednoczenie regulaminów mogłoby wiele tych pozornych luk usunąć przy współpracy obu izb. Można się zająć wielu zagadnieniami.

Chciałbym się jeszcze zająć rolą Senatu w przyszłości, kiedy będziemy patrzeć na ustrojowe regulacje konstytucyjne w systemie paneuropejskim czy nawet globalnym. Mimo że mamy konstytucyjnie ukształtowaną hierarchię źródeł prawa, ciągle budzi wątpliwość miejsce w tej hierarchii – prawa wspólnotowego. Nie chodzi tu o Sejm i Senat, ale o władzę sądowniczą, gdyż według konstytucji sędziowie podlegają tylko ustawom i konstytucji. Problem implementacji prawa wspólnotowego pozostaje kwestią otwartą. Wydaje mi się, że prędzej czy później będzie konieczność uchwalania poprawek do konstytucji, bo rzeczywistość jest bogatsza niż materia, którą ogarnialiśmy wyobraźnią wtedy, kiedy kształtowaliśmy zakres konstytucji.

Pod przewodnictwem przewodniczącego Senatu Francji pana Christiana Poncellet miałem przyjemność brać udział w zgromadzeniu globalnym przedstawicieli senatów z całego świata. Stwierdzając wzrastającą ilość i rolę bikameralizmu w skali światowej (w ciągu 10 lat wzrost bikameralizmu o 100%), stwierdzano, jak w różnych systemach konstytucyjnych sprawdza się potrzeba istnienia drugiej Izby w ciałach ustawodawczych.

Przy okazji projektowania konstytucji dla zjednoczonej Europy i roli Parlamentu Europejskiego niezbędne będzie określenie roli senatów krajowych, jak i ich integracyjnego wymiaru w ewentualnej drugiej izbie Parlamentu Europejskiego. Mój głos w dyskusji nad konsekwencjami traktatu z Nicei wskazywał na możliwość wykorzystania w tym zakresie senatorów poszczególnych krajów w zjednoczonej Europie – delegowanych w określonej liczbie przez senaty krajowe do Senatu Paneuropejskiego. Propozycja ta wychodziła naprzeciw aktualnym sugestiom przewodniczącego w Konwencji Europejskiej Valéry'ego Giscarda d'Estaing, dotyczącym utworzenia drugiej Izby Parlamentu Europejskiego.

Reprezentuję pogląd, że niezależnie od reprezentacji narodowych z wyborów bezpośrednich w Parlamencie Europejskim winni zasiadać upoważnieni przedstawiciele parlamentów krajowych – jako łączący bezpośredni mandat krajowy z mandatem europejskim. Taka reprezentacja mogłaby być skonstruowana w oparciu o Senat.

Należałoby przedyskutować problem, jak dalece Senat – Izba refleksji, kontroli i integracji systemu prawa, pochodząca z wyborów bezpośrednich, w systemie demokratycznym wewnątrz krajowym może wyłaniać ze swego grona reprezentantów społeczeństwa, narodu do reprezentowania w drugiej Izbie Parlamentu Europejskiego. Problem jest otwarty.

Nie chcąc nadużywać czasu przy ogromie nurtujących nas problemów, chcę podziękować za zorganizowanie tej konferencji Panu Marszałkowi i wszystkim

Państwu, którzy przykładacie taką wagę i wolę zarazem do rozwijania instytucji drugiej Izby, gdyż wydaje się, że jej rola, waga i istnienie już nie mogą być negowane jako pożyteczne dla stabilizacji państwa i prawa w Polsce, w Europie i na świecie.

## **Prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz**

Dziękuję bardzo. Teraz zabierze głos Pan Doktor Marek Dobrowolski. Proszę uprzejmie.

### **Dr Marek Dobrowolski** **Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji** **Katolicki Uniwersytet Lubelski**

Pani Przewodnicząca, Szanowni Państwo!

Dzisiejszy dzień skłania do pewnych refleksji historycznych i spojrzenia w przeszłość. Otóż pierwsza najprostsza refleksja, jaka się przy tej okazji nasuwa, to pewne analogie między dwoma okresami polskiej państwowości, w których istniał Senat, tj. II i III Rzeczypospolitej.

Sejm ustawodawczy, tak jak tutaj pan profesor Andrzej Ajnenkiel był łaskaw wskazać, ustanowił Senat w drodze daleko idącego kompromisu. Trzeba zauważyć, że właśnie ów Sejm zmienił sposób redakcji przepisów dotyczących dwuizbowości i w konsekwencji znikła nazwa „Sejm” jako odpowiednik obu izb parlamentu. Ale co ważniejsze, w okresie prac Sejmu ustawodawczego zmienił się sposób postrzegania dwuizbowości parlamentu. Do momentu uchwalenia konstytucji marcowej doktryna prawa rozumiała dwuizbowość przede wszystkim jako dwuizbowość równorzędną, to znaczy taką dwuizbowość, którą współcześnie nazywamy dwuizbowością równorzędną czy równoprawną. Dopisanie niejako do Sejmu podczas obrad Sejmu ustawodawczego – Senatu z wąsko określonymi kompetencjami dało początek nowej koncepcji dwuizbowości, obecnie nazywanej dwuizbowością nierównoprawną. Oczywiście same pojęcia zostały wypracowane znacznie później, ale to właśnie konstytucja marcowa zapoczątkowała w tradycji polskiej ową dwuizbowość nierównoprawną. Przy czym jeszcze długo po uchwaleniu konstytucji takie rozwiązanie spotykało się w doktrynie prawa z krytyką, uznawano nawet, że nie była to dwuizbowość, ale tylko jakiś system quasi-dwuizbowy.

W efekcie, zaraz po uchwaleniu konstytucji marcowej rozgorzała żywa dyskusja nad koniecznością zmiany koncepcji Senatu. Można przyjąć, że Senat w konstytucji kwietniowej był efektem tej dyskusji, oczywiście na zrealizowanej kon-

cepcji zaciążyła także sytuacja polityczna powstała po zamachu majowym. Dwuizbowość ustanowiona w tej konstytucji była bliższa dwuizbowości równoprawnej, o znacznych różnicach między zasadami kompletowania składów izb. Tyle tylko, że ogólna ranga parlamentu została w tej konstytucji znacznie obniżona, nastąpiło także ograniczenie pluralizmu politycznego w wyborach (przede wszystkim przez wprowadzenie zgromadzeń okręgowych w wyborach do Sejmu). Taki system można zakwalifikować jako dwuizbowość ułomną. Byłaby to więc dwuizbowość ułomna zbliżona do równoprawnej.

Gdybyśmy teraz przyrównali tamtą sytuację do tej powstałej po 1989 r., to okaże się, że ustanowienie instytucji Senatu nastąpiło także w drodze daleko idącego kompromisu, a Senat wprost został dodany do Sejmu, co nie pozostawiało bez wpływu na późniejsze kształtowanie relacji pomiędzy obiema izbami. Funkcjonowanie Senatu w okresie ośmiu lat prowizorium konstytucyjnego dawało czas na przeprowadzenie rzetelnej dyskusji nad kształtem tej instytucji w przyszłej pełnej konstytucji. W moim przekonaniu czas ten nie został w pełni wykorzystany, a dyskusja podczas dzisiejszej konferencji jest kolejnym tego potwierdzeniem. Jeżeli bowiem w pięć lat po uchwaleniu pełnej konstytucji mówimy o zmianach dotyczących Senatu, to znaczy, że koncepcja Senatu w konstytucji nie jest wystarczająco doprecyzowana. Jakże odmiennie wygląda sytuacja w stosunku do trybu powoływania i odwoływania Rady Ministrów. W tym przypadku bowiem w okresie prowizorium ustrojowego miała miejsce swoista ewolucja rozwiązań, a przy tworzeniu nowej konstytucji w pełni wykorzystane zostały doświadczenia płynące z rozwiązań zawartych w tzw. małej konstytucji z 1992 r. Takiej korekty systemu zdecydowanie zabrakło w przypadku rozwiązań odnoszących się do dwuizbowości parlamentu. Porównanie intensywności dyskusji z okresu obowiązywania konstytucji marcowej i z okresu prowizorium konstytucyjnego wypada więc zdecydowanie na korzyść tego pierwszego okresu.

Idąc dalej tym tokiem, tokiem porównywania: zarówno w III Rzeczypospolitej, jak i w II Rzeczypospolitej mieliśmy do czynienia z tak zwanym patem legislacyjnym, o czym pan marszałek był łaskaw wspomnieć. Ale sytuacja występująca wtedy i w okresie III Rzeczypospolitej była zasadniczo różna. Wtedy pat legislacyjny wynikał bowiem bezpośrednio i w sposób jednoznaczny z przepisów konstytucji, natomiast w okresie 1989–1992 był rezultatem wykładni przepisów, w moim przekonaniu wykładni błędnej, ponieważ prowadzącej do luki w prawie i w efekcie do pata legislacyjnego. Wykładnia nie może zaś prowadzić do luki w prawie, tylko ma ją wypełniać. W tym przypadku zaś owa błędna wykładnia prowadziła do tezy o obowiązku Sejmu podwójnego głosowania propozycji Senatu do ustawy; najpierw za odrzuceniem większością 2/3 głosów, a gdy propozycja ta nie została odrzucona – za jej przyjęciem zwykłą większością głosów. Przypomnę, że pat legislacyjny powstawał, gdy Sejm nie zdołał propozycji Senatu odrzucić i nie zdołał tej propozycji przyjąć. Konstytucja nie przewidywała bo-

wiem konsekwencji wystąpienia takiej sytuacji, co moim zdaniem powinno przesądzić o odrzuceniu wykładni, która do niej prowadzi.

W tym okresie, tj. w latach 1989–1992, można również wyróżnić dwuizbowość ułomną. Do 1991 roku Sejm pochodził bowiem z nie w pełni demokratycznych wyborów, a w całym okresie obowiązywał przepis stanowiący, że Sejm jest najwyższym organem władzy państwowej, a także przepis – Sejm uchwała ustawy. W płaszczyźnie teoretycznej takie rozwiązania mogły prowadzić do tezy o zróżnicowanej pozycji ustrojowej izb, a w płaszczyźnie praktycznej prowadziły do wytworzenia praktyki ustrojowej z dominującą pozycją Sejmu. Była to więc dwuizbowość ułomna o charakterze nierównoprawnym.

Przy tej okazji warto podkreślić decydujące znaczenie wyników wyborów z 4 czerwca 1989 r. dla kształtowania stosunków między Sejmem i Senatem. Z jednej strony kampania wyborcza prowadzona przez Komitety Obywatelskie pod hasłem wolnych wyborów do Senatu oraz zdecydowana ich wygrana w tych wyborach przesądziły o traktowaniu Senatu jako drugiej Izby parlamentu, przepisy noweli kwietniowej pozwalały bowiem na różne interpretacje. Z drugiej strony sytuacja polityczna ukształtowana po tych wyborach, powstała przede wszystkim po powołaniu koalicyjnego rządu T. Mazowieckiego, uniemożliwiła realizację wszystkich postanowień dotyczących Senatu, a zawartych w porozumieniach „okrągłego stołu” i noweli kwietniowej z 1989 r. Po prostu powołanie rządu z niekomunistycznym premierem na czele zmieniło kontekst funkcjonowania Senatu, który pierwotnie projektowany był jako Izba wolności politycznej i kontroli komunistycznego Sejmu i rządu. W efekcie powołanie rządu Mazowieckiego zmieniło położenie demokratycznej opozycji, a w konsekwencji nie była ona już tak zdeterminowana w wprowadzaniu w życie, w swoistym egzekwowaniu uprzednio zakładanego modelu drugiej Izby. Najlepszą ilustracją przedstawianego zjawiska jest sposób wykładni przepisów dotyczących głosowania senackich propozycji do ustawy. W praktyce została przyjęta wykładnia prowadząca do pata legislacyjnego. Jednak ta właśnie wykładnia była w sposób oczywisty sprzeczna z postanowieniami „okrągłego stołu”. Przecież tylko przyjmowanie przez kontraktowy Sejm propozycji Senatu w drodze uchwały podjętej większością 2/3 głosów, a więc 66,6%, stwarzało ówczesnej opozycji szansę na pozytywne oddziaływanie na ustawodawstwo oraz uzyskanie kontroli nad komunistyczną większością w Sejmie, posiadającą – na mocy uzgodnień zawartych przy „okrągłym stole” – 65% miejsc w tej Izbie. Oczywiście możliwość owej kontroli powstawała jedynie w razie objęcia przez ówczesną opozycję pozostałych 35% miejsc w Sejmie oraz większości miejsc w Senacie. Tylko nieprecyzyjna redakcja przepisów noweli kwietniowej pozwalała na różne interpretacje sposobu głosowania w Sejmie propozycji senackich. Przyjęcie wykładni dopuszczające powstawanie pata legislacyjnego było – w moim przekonaniu – możliwe wyłącznie w zmienionej sytuacji politycznej po powstaniu rządu T. Mazowieckiego.

W końcu ostatecznie zagadnienie to jest ten przepis: Sejm uchwała ustawy. W okresie II Rzeczypospolitej mieliśmy do czynienia z przepisem, który wskazywał, że Sejm w początkowym etapie prac uchwała projekt ustawy. Do Senatu trafiał więc projekt ustawy, a ustawa była efektem pracy obu izb.

Współcześnie mamy rozwiązanie, w którym do Senatu trafia już ustawa. I wydaje się, że to jest zasadnicza kwestia, która wyznacza taką, a nie inną linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego. W moim przekonaniu jest to rozwiązanie błędne. Nie można ustanawiać parlamentu dwuizbowego i twierdzić, że ustawę uchwała tylko jedna z izb. W istocie bowiem ustawa zawsze jest uchwalana przez dwie izby, przy czym przez uchwalenie ustawy rozumiem nadanie ustawie ostatecznej treści. Nawet więc przy obecnych przepisach nie można mówić, że ustawa jest uchwalona w pierwszym etapie prac Sejmu. W każdym razie nie jest to wyłączone znaczenie pojęcia „uchwalić ustawę”. Ostateczna treść ustawy jest bowiem nadawana dopiero po całym etapie prac legislacyjnych, co znajduje odzwierciedlenie w art. 122 ust. 1, gdzie mamy sformułowanie: „po zakończeniu postępowania ustawodawczego marszałek Sejmu przekazuje prezydentowi ustawę do podpisu”.

Wydaje mi się, że Trybunał Konstytucyjny przy wyznaczaniu dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu nie uwzględnia tego drugiego rozumienia pojęcia „ustawa”, tj. jako aktu, którego treść jest już ostatecznie ustalona, co w moim przekonaniu prowadzi do wyznaczenia zbyt wąskich ram dla tych poprawek. Z kolei tak wąskie rozumienie poprawki Senatu w zasadzie wyklucza możliwość współpracy między izbami. Jeżeli luzy interpretacyjne, o których mówi Trybunał Konstytucyjny, są tak wąsko wyznaczone, to trudno jest znaleźć jeszcze pole do współpracy między Sejmem i Senatem.

Kończąc, dwa słowa o przyszłości Senatu. W zakresie kompletowania składu izb wydaje mi się, że podstawowym założeniem dla Senatu powinno być ukształtowanie składu tej Izby tak, aby obie izby w istotny sposób różniły się politycznie. Jeżeli zakładamy, że w jakiejś dalszej perspektywie dojdzie do zmiany konstytucji, to powinna ona objąć przepisy dotyczące Senatu. Wydaje mi się, że przyszłej reformie Senatu powinno przyświecać właśnie takie założenie – izby mają się istotnie różnić. Wtedy bowiem każda z nich rzeczywiście może zapewnić inny punkt widzenia na projektowaną ustawę.

Wydaje mi się, że dla realizacji takiego postulatu najlepsze byłoby wprowadzenie dłuższej kadencji Senatu, na przykład sześcioletniej, z rotacją co dwa lata, tj. z wymianą jednej trzeciej składu Izby co dwa lata. Wtedy wybory do Senatu odbywałyby się łącznie z wyborami do Sejmu, przy wyborach samorządowych oraz przy kolejnych wyborach do Sejmu. W ten sposób system ten nie zwiększałby ogólnej liczby wyborów przeprowadzanych w państwie.

Jeżeli chodzi o kompetencje, to wydaje mi się, że wystarczające będzie zastąpienie przepisu: „Sejm uchwała ustawy” przepisem: „Sejm uchwała projekt ustawy i przekazuje go do Senatu”. W ten sposób zakres możliwej współpracy

między Sejmem i Senatem dotyczącej treści ustawy zostałyby zwiększony, a tym samym zmalałaby liczba ustaw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny z powodu sporu o zakres senackich poprawek. Dziękuję Państwu za uwagę.

## **Prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz**

Chciałam tylko dodać, że w takim przypadku trzeba by dalej zmieniać konstytucję, że Senat nie może nie podjąć prac nad projektem, bo zostawiałoby to projekt nierozstrzygnięty, czyli ową lukę w prawie, przeciw której Pan słusznie występuje. Dziękuję bardzo i proszę o zabranie głosu Pana Profesora Pawła Sarneckiego.

## **Prof. dr hab. Paweł Sarnecki** **Katedra Prawa Konstytucyjnego** **Uniwersytet Jagielloński**

Nawiązując do wspomnianego przez pana prezydenta Senatu Belgii, a podtrzymanego przez prof. Stanisława Gebethnera porównania drugiej Izby parlamentarnej do łyżeczki, z pomocą której – jak herbatę – chłodzi się zbyt gorące ustawy uchwalone przez Sejm, to chcę powiedzieć, że bardziej może niż „schłodzonych” ustaw potrzeba nam ustaw odpowiednio dobrych jakościowo. Wracając więc do powyższego porównania chcę również przytoczyć zdanie, którym często posługiwał się niezapomniany Kisiel, iż „od samego mieszania herbata nie staje się słodsza”.

Chcę w związku z tym poczynić pewną refleksję, że na pewnej szybkości działania ustawodawczego musi nam jednak zależeć. Polska nie dokończyła bowiem jeszcze całkowicie procesu transformacji ustrojowej, a z drugiej strony do szybkości tej winien nas bardzo skłaniać proces dostosowywania naszego prawa do ustawodawstwa Unii Europejskiej. Zbyt intensywna więc refleksja Senatu nad ustawami i zbyt długie rozważania o nich nie zawsze więc mogą być na miejscu.

Czy, uświadamiając sobie te wymogi, możemy liczyć na istotny wkład Senatu w poprawę jakości naszego ustawodawstwa? Moim zdaniem nie bardzo, jeśli mielibyśmy zachować polityczny charakter reprezentacji drugiej Izby naszego parlamentu. Z tym chyba wszyscy się zgadzamy, a niezależnie od ciekawych propozycji zmian prawa wyborczego do Senatu, prezentowanych w referacie prof. Stanisława Gebethnera, przy każdej z tych wersji efektem jest jednak zachowanie Senatu jako Izby o charakterze reprezentacji politycznej. Skoro tak, to jego postępowaniem rządzić muszą odpowiednie siły polityczne, a więc partie i kluby partyjne. Nie wyobrażam sobie, aby mogło być inaczej, nawet jeśli

w przepisach regulaminowych pominięto by istnienie tych ostatnich. W tych warunkach także o tym, czy i jakiego charakteru pojawią się poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm, będą decydować te właśnie czynniki. Partie polityczne z tego nie zrezygnują. Artykuł zamieszczony w dzisiejszej „Polityce”, dotyczący losów poprawek zgłaszanych przez senatorów do ustawy tzw. abolicyjnej, dobitnie to potwierdza.

Trudno zaś realnie myśleć o innym niż polityczny charakterze Senatu. Czy, realnie rzecz biorąc, może to być swoista Izba prawnicza, której skład powoływałyby np. wydziały prawa uniwersytetów oraz korporacje prawnicze – sędziów, adwokatów czy radców prawnych? Tego rodzaju Izba parlamentarna nie istnieje nigdzie na świecie i nawet dawny francuski „senat zachowawczy”, mający badać formalną poprawność ustaw, nie był tak rekrutowany. Nie wyobrażam sobie stworzenia takiego organu w Polsce. Nie jestem również zwolennikiem izby samorządowej, która zresztą nie bardzo nadawałaby się do spełniania roli stróża jakości prawa.

W tej sytuacji oczywiście najważniejszym motywem, który skłania nas do utrzymania dwuizbowości parlamentu i zachowania Senatu, są względy wynikające z naszej tradycji ustrojowej. Jesteśmy do niej przyzwyczajeni i nie wstydzmy się na to wskazywać. W końcu Izba Lordów też funkcjonuje z tego samego powodu. Mniej jednak świadomość, że realne korzyści z funkcjonowania Senatu nie będą wielkie. Może zaś, dla uproszczenia sprawy, zaadaptować w Polsce skandynawski model dwuizbowości? Przeprowadzamy wybory powszechne do jednego ciała ustawodawczego, które po wyborach rozpada się na dwa składniki. Istotnym argumentem przy ocenianiu roli drugiej Izby jest argument rozbudowy prac parlamentarnych nad projektami ustaw, wprowadzenie wewnątrzparlamentarnej kontroli w tym zakresie. Można sobie wyobrazić spełnienie tego postulatu nawet w postaci rozpadania się dla tego celu parlamentu na dwie izby, które poza tym pracują w jednolitym składzie.

## **Prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz**

Chciałam tylko przypomnieć, że Wyspiański twierdzi, że w Polsce mać się herbatę także kadyceuszem, a nie łyżeczką. Bardzo proszę o głos Pana Senatora Bogusława Litwińca.

## **Senator Bogusław Litwiniec**

Panowie Marszałkowie, Drodzy Goście!

Ośmielam się w tym gronie wielkiej myśli prawniczej i uniwersyteckiej przypomnieć, zwłaszcza obradując w tej Izbie, że dla spełnienia pomysłu potrzebna

jest wola polityczna. Praca nad tą wolą polityczną, czyli zamianą myśli na czyn ustawodawczy, jest niełatwa. Przyszedłem tu z dokumentem, który jest przykładem zmuszonego stanowienia owej woli politycznej. Jest on już historią, bo stał się nią już kilka miesięcy temu i dotychczas był pewnego rodzaju sprawą na wprost poufną jednego z klubów. Ci, którzy mnie znają, wiedzą, że chodzi o Klub Sojuszu Lewicy Demokratycznej. W imieniu kulis tego ugrupowania kilka miesięcy temu sformułowalem dokument, którego fragmenty pozwolę sobie Państwu przeczytać. A historycy, jak chcą, niech dopiszą je do fermentu, który pojawił się w chwili, kiedy delegaci mas politycznych Sojuszu Lewicy Demokratycznej podjęli wołanie do swoich ciał decyzyjnych, iżby szybciej przystąpiły do spełnienia swych obietnic wyborczych.

Tu przypomnę, że w ramach owych obietnic wyborczych znajdowała się likwidacja Senatu jako drugiej Izby parlamentu Rzeczypospolitej. I tak oto późną wiosną 2002 r. wspomniane wołanie mas wywołało w parlamencie, zwłaszcza w części senackiej, znaczne wrzenie polityczne, którego się zresztą nie spodziewały władze klubu. Proszę to, co mówię, traktować jako element najnowszej historii Senatu Rzeczypospolitej. Otóż w obliczu wyżej wspomnianego fermentu doszło do spotkania senatorów SLD z premierem Rzeczypospolitej, jak wiadomo, jednocześnie będącym przewodniczącym mojej partii. Cieszę się, że to, co Państwu za chwilę przeczytam, jest komplementarne z tym, co powiedział przed chwilą profesor Stanisław Gebethner. Niech zatem świadczy to, że myśl nauki zbiega się z wolą polityczną parlamentarzysty, tym razem lewicy, przynajmniej znacznej jej części.

Po pierwsze, Senat jest Izbą – czytam – czuwania nad jakością stanowienia prawa i miejscem szczególnej dbałości o sferę aksjologiczno-obywatelską. Natomiast z dotychczasowym zakresem kompetencji obecny Senat jest przez kierownictwo SLD traktowany jako byt parlamentarny mało potrzebny, niedowartościowany w zakresie jego czynności. Wszak dopełnił on już swej historycznej roli politycznej, określonej przy „okrągłym stole”. Przeto dziś do celów publicystycznych może nadać się do określenia jego funkcji zabawne powiedzenie „Senat poprawczak”, które posłyszałem od taksówkarza mówiącego warszawską gwarą Wiecha. Zaiste Izba wyższa parlamentu sprowadzona do tej podrzędnej roli to kuriozum na tle europejskiej tradycji wielkich areopagów.

Po drugie, chociaż swoją rolę korektora ustaw spływających z rządu i Sejmu Senat nadal spełnia z godnym szacunku powodzeniem, to jednak jak na wielowiekową tradycję izb wyższych oraz potencjał intelektualny senatorów, jest to zadanie parlamentarne zbyt ograniczone, by utrzymać Senat w funkcji, którą mogłoby spełniać z powodzeniem być może ciało mniejsze, składające się na przykład z grona jurystów specjalistów, uprawnionych stosowną ustawą.

Po trzecie, podejmowane niekiedy przez Senat próby wyjścia poza wyżej wymienione ograniczenia korektora, próby racjonalnego rozwinięcia projektów wnoszonych ustaw, próby wnoszenia ofert użytecznych, logicznie uzupełniających



projekt, spotykają się z zarzutem wykraczania swoją śmiałością poza literę postanowień konstytucji. Nawet gdy bywają one zgodne z duchem intencji projektodawcy. Polityczni oponenti zaś często za okazywaną śmiałość myśli straszą skierowaniem jej do Trybunału. W ten oto sposób intelektualna potencja senatorów zostaje w świetle aktualnej litery prawa zminimalizowana. Tak więc kreatywności Senatu III Rzeczypospolitej pozostaje przysłowiowy ochłap demokracji.

Po czwarte, debata na temat likwidacji Senatu nie może ograniczać się do prostych ruchów gumki wycierającej Izbę wyższą z listy podmiotów polskiego parlamentaryzmu. I to niekiedy sposobem, który przypomina przepędzanie wirusa biedy metodą wywoływania gorączki. Tak doszło do powołania w SLD, przed ostateczną decyzją likwidacyjną, zespołu pod kierownictwem posła Ryszarda Kalisza, który podjął się pokierować chłodną myślą biegnącą co najmniej po dwóch torach. Na jednym torze powinna ona sformułować skład i działanie instytucji zastępczej, prostszej, sprawniejszej, tańszej, która być może wypełni opuszczone miejsce po „Senacie poprawczaku”. Na drugim torze poszukiwań należałoby wykreować nową konstytucyjną strukturę o funkcjach parlamentarnych. Powinna ona zostać oddelegowana nie tylko do czuwania nad jakością samego prawa, ale także do czuwania nad stanem całości naszego życia publicznego. Powinna mieć ona również prawo wnoszenia inicjatyw w sprawach zasadniczych, dotyczących teraźniejszości i przyszłości Rzeczypospolitej. Obowiązek owej Izby czuwania musi obejmować także decyzje dotyczące hierarchii stanowionych praw. Zatem jeśli już Senat, to niechaj będzie mniejszy, być może tańszy, ale *eo ipso* senatorski.

Po piąte i ostatnie. W ramach tej nowej struktury mieściłby się też obowiązek Senatu współkreowania przyszłości Polski w jej wymiarze wewnętrznym (narodowym) i zewnętrznym (europejskim). A zatem do kompetencji Senatu należałoby dbałość o przestrzeganie zasady subsydiarności aż do najniższego poziomu samorządu. Do zakresu obowiązków Senatu powinno należeć również czuwanie nad poprawnością stosunków polskich podmiotów z konstytucyjnymi instytucjami europejskimi oraz umacnianie roli i wkładu polskiego parlamentu w procesie tworzenia prawa wspólnotowego.

Panie Profesorze, powtarzam Pana myśli.

Na koniec więc puenta.

Panie Premierze!

Przedwyborczy postulat likwidacji Senatu był przede wszystkim związany z hasłem tańszego państwa. Dziś nie wystarczy na tym hasle poprzestać. Ten ze wszech miar słuszny argument musi zyskać uzasadnienie bardziej wszechstronne i nie tylko ekonomiczne, musi sięgać także po argumenty kulturowe wynikające z potrzeby stanowienia nowego ładu społecznego w XXI wieku. Mieści się tu powinność doskonalenia funkcjonowania państwa polskiego. Wszak jest to

obowiązek formacji politycznej, myślącej o Polsce wszechstronnie i perspektywicznie. Dziękuję ci, historio, za wysłuchanie.

**Dr Janusz Mordwiłko**  
**Wydział Prawa i Administracji**  
**Uniwersytet Warszawski**

Wszechstronne i bogate merytorycznie referaty zaprezentowane na jubileuszowej sesji uzmysłowiły charakterystyczne zjawisko dotyczące dwuizbowej struktury parlamentu, mianowicie, o ile przez dwadzieścia lat okresu międzywojennego nie było większych kontrowersji co do istnienia Senatu, o tyle w ciągu porównywalnych dwudziestu minionych lat często stawiane jest pytanie: Senat zbędny czy potrzebny? Zjawisko to zdaje się potwierdzać zasadę, iż struktura parlamentu jest silnie związana ze strukturą społeczno-polityczną w państwie. Ta zależność koresponduje z teorią podziału władzy, u podłoża której leży zasada społecznego podziału władzy.

Spółeczny podział władzy miał, w świetle koncepcji Monteskiusza, zapewnić taki kierunek działania władzy państwowej, który by uwzględniał sprzeczne interesy różnych grup społecznych (stanów, klas) i stanowił wypadkową ścierających się sił. Zróżnicowane w latach 1918–1939, przede wszystkim z przyczyn ekonomicznych, społeczeństwo polskie stanowiło naturalną przesłankę dwuizbowego parlamentu, postsocjalistyczne społeczeństwo lat 1980–2000 w dużym stopniu homogenicznie nie tworzy materialnego substratu sprzyjającego kreowaniu dwuizbowości parlamentu. Stąd dwadzieścia minionych lat to ciągłe poszukiwanie racji istnienia i funkcjonowania drugiej Izby polskiego parlamentu, poszukiwanie i wskazywanie m.in. na zasadność tworzenia reprezentacji samorządów pracowniczych (w latach osiemdziesiątych reprezentacji załóg dużych zakładów przemysłowych, potem, po zrodzeniu się ruchu związków zawodowych („Solidarności” i związków branżowych), reprezentacji samorządowo-związkowej, aż po postulowanie w latach dziewięćdziesiątych reprezentacji samorządu terytorialnego.

Niestabilność i zmienność tych instytucjonalnych przesłanek nie przekonywała opinii publicznej i decydentów do budowy składu Senatu na podstawie tych formalnych i płynnych struktur życia społecznego. Powolność przemian społecznych nie doprowadzi zapewne do wytworzenia w najbliższym czasie takiej struktury społeczeństwa, która stworzyłaby niesporne determinanty kreowania składu Senatu. Należy zatem zrezygnować z usilnych poszukiwań, czyją czy kogo reprezentacją ma być Senat. Być może w dalszej ewolucji polskiego społeczeństwa te uwarunkowania wyrosną w sposób naturalny, dzisiaj natomiast należy rozstrzygnąć, czy istnienie i funkcjonowanie Senatu jest uzasadnione względami ustrojowymi czy prakseologicznymi.

W moim przekonaniu istnienie i działalność Senatu są dzisiaj (nie miałem jeszcze takiego przekonania w toku sesji naukowej poświęconej Senatowi, która odbyła się w 1994 r.) uzasadnione filozofią konstytucyjną. Społeczeństwo budujące demokratyczne państwo prawa, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej (a więc w którym kompromis społeczny ma szczególną wagę), państwo, w którym człowiek ma mieć możliwość jak najpełniejszego urzeczywistnienia przysługujących mu wolności i swobód, powinno budować to państwo w taki sposób, aby wartości te jak najpełniej mogły się urzeczywistnić. Wiodącą konstrukcją, ułatwiającą budowę takiego państwa, jest zasada podziału i równowagi władz.

Dwuiszbowość współczesnego parlamentu polskiego służy realizacji zasady podziału i równowagi władz, służy przewidzianej także przez ustrojodawcę zasadzie współdziałania władz. I dodajmy głęboki proces transformacji ustrojowej, która trwa od dziesięciu lat i której różnoraki wymiar być może się poszerza (perspektywa integracji z Unią Europejską), a nie zmniejsza, wyzwolił szczególną przesłankę uzasadniającą racje bytu Senatu – przesłankę, dzięki której w o wiele spokojniejszych uwarunkowaniach obroniły się drugie izby parlamentu w rozwiniętych demokracjach lat 60. i 70.

Przesłanka ta odgrywa nie tylko istotną rolę ze względu na toczący się proces globalizacji i szerokiej transformacji ustrojowej w Polsce, ale także ze względu na niepoślednią rolę ustawy w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Wszak konstytucja nie przewiduje innych, poza ustawami, aktów prawnych o mocy prawnej równych ustawom. Podnosi to rangę ustawy w systemie źródeł prawa jako aktu konkretyzującego i rozwijającego konstytucyjne prawne zasady ustroju.

Społeczeństwu przeżywającemu różne dodatnie i ujemne konsekwencje transformacji ustrojowej potrzebne są, jak nigdy, dobre, a przynajmniej lepsze ustawy. Jeżeli można uczynić coś na rzecz optymalizacji ustawodawstwa, to tę możliwość trzeba wykorzystać. Sądzę, iż istnienie i działalność dwuiszbowego parlamentu służy aktualnie racjonalizacji konstytucyjnych zasad (podziału i równowagi) oraz broni się z punktu widzenia optymalizacji ustawodawstwa.

Czy istniejący Senat powinien zostać w obecnym kształcie, czy powinien ulec rekonstrukcji?

Wyrażam pogląd, iż Senat powinien zostać poddany pewnej rozsądnej (nie opartej na spektakularnych zamysłach) rekonstrukcji, która powinna zostać przeprowadzona w nieodległym czasie, sprawnie i, co z całą mocą podkreślam, w ramach istniejącej konstytucji. Wyrażam przekonanie, iż zmiana oblicza Senatu, połączona ze zmianą konstytucji, ma współcześnie nikłe szanse (mówił o tym prezydent RP). Podejrzewam, że prędzej osiągnięto by zgodę co do likwidacji tej Izby parlamentu niż zgodnie wypracowano nowy jej model. Wszak obecny model konstytucyjny przyjęty został (mówił o tym w swoim referacie dr Ryszard Chruściak) w atmosferze dużych sporów, niewielką większością Komisji Konstytucyjnej.

tucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Idzie więc nie o zasadniczą zmianę charakteru pozycji ustrojowej i roli Senatu, ale o możliwe korekty w ramach obowiązującej konstytucji. Kierunek tych zmian trafnie ukazał prof. Wojciech Sokolewicz w swoim artykule opublikowanym w listopadzie ubiegłego roku w „Państwie i Prawie”.

Gdy idzie o charakter reprezentacji, jaką może być druga Izba, to jej ramy wyznacza konstytucja. Pozostając przy powszechności i bezpośredniości wyboru składu Senatu, nie zmienia się charakter tej reprezentacji. Wszelkie zaś sposoby pośredniego powoływania chociażby części składu Senatu wymagałyby zmiany konstytucji. Nadto, moim zdaniem, skazane są z góry na niepowodzenie, dlatego że zawsze znajdują się siły społeczne kwestionujące tak kształtowaną reprezentację. Użyję ponadto skrótu myślowego – pośrednio można formować skład sejmiku województwa, ale nie parlamentu.

W ramach konstytucji istnieje jednak całkiem obszerna sfera możliwości „poprawiania” sposobu kreacji składu Senatu. Konstytucja nie przesądziła w zasadach prawa wyborczego do Senatu zasady równości i co najważniejsze – systemu ustalania wyników wyborów. Tak więc w obecnych ramach konstytucyjnych powinno się doprowadzić do zróżnicowania wyborów posłów i senatorów, tym samym podkreślić zróżnicowanie pomiędzy Sejmem i Senatem. Wymogi i racje wynikające z wciąż krystalizującego się w bólach systemu partyjnego przemawiają wyraźnie za stosowaniem systemu proporcjonalnego w wyborach do Sejmu. Wymaga tego nie tylko konstytucja, ale wciąż przemawiają za tym potrzeby społeczno-polityczne i przyjęty system rządów parlamentarnych.

Wybory do Senatu powinny być nadal oparte na systemie większościowym, ale systemie prostym, jawnym i czytelnym dla wyborców. Czytelny dla wyborców system wyboru senatorów w okręgach jednomandatowych (nie zgadzam się wyraźnie z prof. Gebethnerem co do jego zdania na temat łączenia i stosowania różnych systemów wyborczych do Senatu) personalizuje wybory, zmniejszając polityczne zabarwienie kreacji składu Senatu. Politycznego charakteru wyborów do Senatu (przy wyborach powszechnych i bezpośrednich) nie da się wyzbyć, ale zgodzić się trzeba z refleksją senator prof. Teresy Liszcz, że trzeba poczynić starania i skonstruować rozwiązania, które w jakimś stopniu odpartyjnią wybory do Senatu. Ograniczenie, i to wyraźne, partyjnego charakteru wyborów do Senatu może zostać osiągnięte poprzez jednomandatowość okręgów oraz postanowienia ordynacji wyborczej do Senatu, które stworzą preferencje dla wyborców skupionych w korporacjach zawodowych (dzisiaj takich korporacji zawodowych jest ponad dwadzieścia), stowarzyszeniach twórczych czy zrzeszeniach gospodarczych.

Obok rozwiązań prawnych, również praktyka wyłaniania i wysuwania kandydatów na senatorów przez partie polityczne może zostać ukierunkowana na preferowanie nie dorobku politycznego, ale dorobku zawodowego i fachowego kan-

dydatów. Wybór senatorów w prostych i czytelnych dla wyborców regułach (okręgi jednomandatowe, system większościowy) z wyraźnym uwypukleniem czynnika profesjonalnego, a nie partyjnego, przysłuży się wzrostowi legitymizacji Senatu, a tym samym będzie sprzyjał społecznemu przekonaniu o potrzebie jego dalszego istnienia i funkcjonowania. Postrzegając zatem współczesną potrzebę istnienia Senatu nie tyle w klasowych podziałach, co w celowości urzeczywistnienia konstytucyjnych zasad ustrojowych, w tym racjonalizacji tworzonego w okresie transformacji ustawodawstwa, twórzmy Senat odpowiadający tym potrzebom, bardziej profesjonalny, a nie partyjny.

Korekta modelu Senatu, przeprowadzona w ramach konstytucji, może zostać pogłębiona dalszymi zabiegami, które nie wymagają nawet zmiany ustawodawstwa, mogą bowiem zostać osiągnięte na drodze zmian regulaminu Senatu i bieżącej praktyki. O niektórych tego rodzaju możliwościach, w ramach przysługujących Senatowi kompetencji, pisał wspomniany wyżej prof. Sokolewicz.

Intensyfikacji aktywności Senatu w pracach nad ustawami mogłoby służyć pewne „rozluźnienie” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odnoszące się do przestrzegania zakresu poprawek senackich do ustawy. Wydaje się to o tyle możliwe (oczywiście pewne granice wyznaczają konstytucyjne relacje pomiędzy Sejmem a Senatem), że orzecznictwo Trybunału, coraz liczniejsze w sprawach senackich poprawek, nie jest spójne. Sam Senat również powinien bardziej nowatorsko spojrzeć na własną pracę nad projektami ustaw przychodzącymi z Sejmu. Należałoby, moim zdaniem, przemyśleć, czy formy tej pracy nie powinny być bardziej elastyczne, mam tu na myśli system stałych komisji senackich. Można by rozważyć, czy prace nad projektami ustaw w Senacie muszą być oparte na branżowym (w pewnym stopniu ma on taki kształt) charakterze komisji czy też zmniejszeniu partykularnego i lobbystycznego postrzegania projektów ustaw nie służyłby bardziej ruchomy skład zespołów (komisji) senackich rozpatrujących projekty ustaw, może nawet z możliwością losowego przydziału materii ustawowej tym zespołom (komisjom).

Od kilku lat parlament uchwała bardzo dużą liczbę ustaw, to wyzwanie czasów transformacji oraz tego, że konstytucja nie przewiduje ustawodawstwa delegowanego. Sejm nie zajmuje się, między innymi z powodu braku czasu, analizą stosowania ustaw. Być może inwencja Senatu powinna zostać skierowana m.in. na studyjne prace nad stosowaniem ustaw. Raporty o stanie prawa w podstawowych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego korespondowałyby z racjonalizacją ustaw (główną dzisiaj przesłanką bytu i aktywności Senatu) oraz Senatem jako Izbą refleksji. Aranżowanie i reasumowanie prac nad stosowaniem ustaw byłoby istotnym wzbogaceniem funkcji ustawodawczej parlamentu, funkcji ukierunkowanej od wielu lat wyłącznie na kreowanie ustaw oraz ich zmiany bez głębszej refleksji nad potrzebą uchwalania nowych ustaw i niezbędnością zmian w ustawach już obowiązujących.

Na jakim podmiocie spoczywa inicjatywa dokonywania zmian? Moim zdaniem niezbędne korekty powinien uformować i zainicjować sam Senat. Senat powinien wypracować wizję niezbędnych zmian, zarówno ustawowych (wystąpić z inicjatywą ustawodawczą dotyczącą ordynacji wyborczej), jak i zmian (w postaci sformułowania projektu uchwały deklaracji politycznej) odnoszących się do sposobów i form aktywności wewnątrzsenackiej.

**Prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz**

Oddaję głos Panu Profesorowi Gebethnerowi, który dokona podsumowania konferencji i dyskusji.

## Podsumowanie konferencji

Choć niewiele czasu zostało na podsumowanie dyskusji, to trzeba poświęcić parę uwag kilku sprawom, które w niej zostały poruszone.

Myszę, że nie tylko sam zamiar uczczenia osiemdziesiątej rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu w II Rzeczypospolitej zdecydował o zorganizowaniu konferencji naukowej w celu wzbogacenia programu obchodów tej rocznicy. Aktualność tematyki dzisiejszej konferencji wynika z faktu, że publicznie wyrażane są postulaty zniesienia Senatu.

Na początku naszej konferencji referenci byli zaniepokojeni faktem, że wprowadzenie pana marszałka L. Pastusiaka, otwierające konferencję, w zasadzie wyczerpało temat, ponieważ pan marszałek przedstawił wszystkie główne tezy, które zawarliśmy w przygotowanych referatach. Na szczęście okazało się, że wystąpienie pana marszałka było tylko uwerturą – była to kanwa, na której mogliśmy snuć nasze rozważania dotyczące zarówno historii, jak i współczesności oraz przyszłości. Przebieg konferencji dowiódł, że wszystkie te trzy aspekty w odniesieniu do roli Senatu w ustroju Rzeczypospolitej są bardzo ważne.

Musimy pogłębiać wiedzę o historii Senatu jako trwałej instytucji w historii naszego narodu. Świadczy choćby o tym wypowiedź pana marszałka A. Stelmachowskiego, który ujawnił pewne fakty z historii początków Senatu w III Rzeczypospolitej – fakty, które nie były nam znane. Ja też chciałbym w tym miejscu powiedzieć o okolicznościach tworzenia podstaw prawnych dla restytucji Senatu podczas prac prowadzonych w okresie obrad „okrągłego stołu”.

Kiedy gronu doradców strony rządowej przedstawiono zadanie przygotowania aktów prawnych dotyczących kompetencji Senatu, wytyczne nam udzielone zawierały zalecenie, aby Senat zajmował się sprawami gospodarki i ochrony praw obywatelskich i aby jedynie do ustaw z tego zakresu Senat mógł się odnosić. Wszyscy – bez wyjątku – stwierdziliśmy, że jeżeli Senat ma działać jako organ współuczestniczący w stanowieniu ustaw, to nie można ułożyć katalogu ustaw, w których chroni się prawa obywateli i wyodrębnić je od tych ustaw, które praw

obywateli nie dotyczą. Dlatego wyraziliśmy opinię, że Senat musi uczestniczyć w uchwalaniu wszystkich ustaw.

I druga sprawa – dlaczego przyjęto zasadę dominującej roli Sejmu w procesie stanowienia ustaw? Otóż nie zgadzam się z opinią – formułowaną m.in. przez doktora M. Dobrowolskiego – że na tej decyzji zaważyła koncepcja zwierzchniej pozycji Sejmu wyrażona w Konstytucji PRL. Nie przeczę, że politycy chcieli zachować rozstrzygającą rolę Sejmu, w którym mieli nadzieję zachować niezbędną większość wynikającą z kontraktu. Na stanowisko doradców jednak wpływ miał przede wszystkim fakt, że myśmy po prostu sięgnęli do wzorca konstytucji marcowej 1921 r. Dlatego zapewniam, że na przyjętych w wyniku „okrągłego stołu” rozwiązaniach ustrojowych co do roli Senatu w procesie ustawodawczym decydująca była decyzja o recypowaniu przepisów Konstytucji RP z 1921 r., a nie przywiązanie do zasady zwierzchnictwa Sejmu obowiązującej w Konstytucji PRL z 1952 r. I trzeba tu zwrócić uwagę, że w 1989 r. wzmocniono pozycję Senatu wobec Sejmu. Dla odrzucenia poprawek Senatowi trzeba było w Sejmie zmobilizować większość 2/3, a nie tylko 11/20, jak to było w konstytucji 1921 r.

Dlaczego nie powtórzono zasady, że Sejm odrzuca poprawki Senatowi większością 11/20? Tę sprawę wiązano z relacjami między prezydentem a Sejmem. Rozumowanie było takie: skoro dla obalenia weta prezydenta wymagana jest większość 2/3 w Sejmie, to również dla odrzucenia poprawek Senatowi niezbędne jest uzyskanie takiej samej kwalifikowanej większości 2/3. A kwestię tę trzeba rozpatrywać w kontekście przyjętego kontraktu: w Sejmie 65 % miejsc zarezerwowanych dla rządzącej wówczas koalicji (PZPR, ZSL, SD i koła sojuszniczych stowarzyszeń chrześcijańskich), a Senat wybierany na zasadach nieograniczonej konkurencji (co przywykło się określać mianem wolnych wyborów do Senatowi). Z tego miało wynikać – według tej arytmetyki – że rządząca wraz z sojusznikami PZPR, mając w Sejmie 65 % mandatów, aby odrzucić poprawkę do ustawy zgłoszoną przez opozycyjny Senat (solidarnościowy), musiałaby uzyskać w Sejmie poparcie w szeregach opozycji dysponującej 35 % mandatów poselskich. To inna sprawa, że te kalkulacje czynione przy „okrągłym stole” zostały przekreślone wynikami wyborów 1989 r., które doprowadziły do zmiany faktycznego układu sił. Jednakże stale musimy pamiętać, że konstytucyjne podstawy relacji między Sejmem i Senatem w 1989 r. ukształtowane były odpowiednio do arytmetycznej logiki zawieranego kontraktu przy „okrągłym stole”. Dalsze drążenie w badaniach naukowych tematów historycznych nie powinno dotyczyć tylko dziejów najnowszych.

Pani profesor E. Gdulewicz poruszyła bardzo ważną kwestię – zadała pytanie, czym w rzeczywistości był Senat ukształtowany przez konstytucję 1935 r.? Według żarliwych krytyków tej konstytucji miał to być Senat „mianowańców” (ponieważ 1/3 senatorów mianował prezydent RP). W praktyce nie był to jednak Senat „mianowańców” w takim sensie, jaki temu określeniu przypisywano wydzźwięk pejoratywny. Pani profesor w pięknym i wzruszającym zakończeniu swego refe-



ratu zwróciła uwagę, że faktycznie senatorowie pochodzący z nominacji prezydenta wykazali wobec wyzwań dramatu 1939 r. chlubną postawę patriotyczną.

Można się długo spierać na temat wprowadzenia innego systemu wyborczego do Senatu. Pani senator T. Liszcz chciałaby, aby to był system wyborczy prowadzący do odpartyjnięcia, odpolitycznienia Senatu. Całym sercem jestem po stronie pani profesor T. Liszcz, ale też jestem realistą. Po prostu uważam, że w praktyce tego postulatu nie da się zrealizować. Senat współuczestniczy w stanowieniu ustaw, uchwalaniu budżetu i decyduje w szeregu sprawach z zakresu funkcji kreacyjnej parlamentu, to z natury rzeczy ta Izba parlamentu w praktyce musi być ciałem politycznym. I niezależnie od tego, czy wprowadzimy zakaz eksponowania przynależności partyjnej kandydatów na senatorów i czy zabronimy tworzenia klubów partyjnych w Senacie, to i tak będziemy mieli do czynienia z Senatem upartyjnionym.

Między innymi z tego powodu upadła idea tworzenia Senatu jako izby samorządowej. Warto przypomnieć, że w dyskusjach przed uchwaleniem konstytucji 1997 r. koncepcja ta spotkała się ze stanowczym sprzeciwem samorządowców. Oni nie chcieli mieć Senatu jako swoistej „czapki” nad organami samorządu terytorialnego bądź zawodowego – a to właśnie z tej przyczyny, że obawiali się podporządkowania samorządu takiemu ciału upolitycznionemu, upartyjnionemu. I mieli rację. Widzimy dziś, co się dzieje w sejmikach województw. Dominuje w nich polityka partyjna (aby nie powiedzieć partyjniactwo) – sejmiki stają się raczej karykaturą Sejmu aniżeli rzeczywistymi organami samorządu regionalnego. Z tymi realiami musimy się liczyć. Dlatego ze sceptycyzmem odnoszę się do postulatów odpartyjnięcia Senatu.

Myślę, że dzisiejsza konferencja potwierdziła, iż postulat zniesienia Senatu jest anachroniczny i zarazem mało realistyczny.

W dyskusji pan senator B. Litwiniec przypomniał, jak na postulat zniesienia Senatu niedawno zareagował Klub Senatorów SLD. Dowodzi to, że trudno sobie wyobrazić, aby Senat podejmował uchwałę o samolikwidacji – a przecież ustawa o zmianie konstytucji, która przewidywałaby zniesienie Senatu musi być uchwalona z udziałem tej Izby. Trudno też oczekiwać, aby ugrupowanie, które ma wyraźną przewagę w Senacie – jak w tej kadencji dotyczy to SLD – podjęło decyzję o „samozagładzie”.

W referatach i w dyskusji wskazano chyba na wszystkie podstawowe słabe strony koncepcji Senatu, która zrodziła się u progu III Rzeczypospolitej i utrwalona została w konstytucji 1997 r.

Pan senator P. Andrzejewski posunął się dalej, niż ja to uczyniłem w swoim referacie i wyrazili to inni referenci przedstawiający historię restytucji Senatu w 1989 roku oraz spory o zachowanie Senatu w konstytucji 1997 r.

Pan senator uważa, że następuje powolna degradacja roli Senatu. To bardzo ważne spostrzeżenie – myśl godna zastanowienia, ponieważ jest coś na rzeczy

w tym stwierdzeniu i rzeczywiście można dojść do wniosku, że rola Senatu jest marginalizowana. Nie czuję się na siłach polemizować z tezą pana senatora, zwłaszcza mając na myśli orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zakresu poprawek wnoszonych do ustaw uchwalonych przez Sejm.

Pragnę podkreślić, że wyraźnie w swoim referacie mówiłem o potrzebie do wartościowania Senatu, a nie o minimalizowaniu jego roli. Mowa tu była o sytuacji, w której rolę Senatu redukuje się do poprawiania ustaw tylko pod względem redakcyjnym, co prowadzi do konkluzji, że szkoda wydawać pieniądze na utrzymanie takiej drugiej Izby parlamentu. Mnie wydaje się jednak, że warto wydawać pieniądze na dobre stanowienie prawa.

Zgadzam się, że owa łyżeczka – o której wspominał pan przewodniczący Armand de Decker – powinna służyć do słodzenia, a nie tylko do schładzania, choć ta czynność też jest ważna. Senat powinien być pełnoprawnym współuczestnikiem procesu tworzenia ustaw. Dlatego rozróżnienie materii ustaw nowelizujących i ustaw nowelizowanych uznać wypada za mało przekonywające, a w istocie prowadzące do ograniczenia roli Senatu w procesie stanowienia ustaw.

Trudno ustosunkować się do wszystkich wypowiedzi wyrażonych w dyskusji. O jednej sprawie warto jednak jeszcze wspomnieć.

Nie można podważać trafnych ocen dotyczących okoliczności usuwania Senatu z naszego ustroju konstytucyjnego u zarania Polski Ludowej. Nie sposób kwestionować stwierdzenia, że wyniki referendum w 1946 r. zostały sfałszowane. Chciałem jednak zwrócić uwagę, że do zniesienia Senatu po II wojnie światowej doszło w szczególnym okresie. Działo się to w czasie, kiedy w Europie dominowała tendencja do znoszenia drugiej Izby jako symbolu poprzedniej epoki, w której izby wyższe stanowiły reprezentację klas wyższych i hamowały demokratyzację systemów politycznych. Natomiast w drugiej połowie XX wieku, a ściślej u jego schyłku, ujawnia się tendencja do uznania wartości bikameralizmu w państwach unitarnych i wskazywania na znaczenie dwuizbowości w realizacji zasady podziału władz, a zwłaszcza w pożytecznym wykorzystywaniu mechanizmów powściągów i równowagi, zapewniających optymalizację podejmowanych decyzji w coraz bardziej skomplikowanym procesie ustawodawczym.

Tak więc nasze rozważania o roli Senatu w III Rzeczypospolitej powinny być osadzone w szerszym europejskim kontekście, uwzględniającym ewolucję poglądów w sprawie roli drugiej Izby we współczesnym państwie. Nawiasem mówiąc, warto wspomnieć, że wygrywająca w 2002 r. wybory Węgierska Partia Socjalistyczna zawarła w swoim programie wyborczym postulat utworzenia drugiej Izby w parlamencie Republiki Węgierskiej. Brytyjska Partia Pracy również porzuciła ideę zniesienia Izby Lordów, a nawet ociąga się z dalszymi reformami tej Izby. Jednoizbowy parlament nie należy zatem w XXI w. do kanonu linii programowej współczesnej europejskiej socjaldemokracji.

Na zakończenie pragnę jeszcze raz podkreślić, że to był dobry pomysł pana marszałka L. Pastusiaka, aby osiemdziesiątej rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu w II Rzeczypospolitej nie ograniczać jedynie do uroczystej akademii i podjęcia przez Senat okolicznościowej uchwały. Dobrze się stało, że przy okazji tej rocznicy zorganizowano konferencję naukową o roli ustrojowej Senatu. Nasza konferencja stanowiła kontynuację debaty o reformie drugiej Izby, a zarazem dała początek do dalszej pogłębionej dyskusji o niezbędnych zmianach – w tym także zmiany systemu wyborczego do Senatu.

Dlatego namawiałbym Panie i Panów senatorów, aby wystąpili za jakiś czas z raportem – swego rodzaju „zieloną księgą” – wskazującym problemy dotyczące potrzebnych zmian w funkcjonowaniu dwuizbowości, zwłaszcza w kontekście nowych funkcji polskiego parlamentu po przystąpieniu Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej. Warto też pomyśleć o koncepcji ustawy regulującej wzajemne stosunki między Sejmem i Senatem w procesie stanowienia ustaw. Sprawa jest dyskusyjna – ale warto podjąć działania w celu usunięcia źródła sporów co do zakresu poprawek do ustaw zgłaszanych przez Senat do ustaw uchwalonych przez Sejm.

Jednocześnie ta konferencja ukazała, że warto podejmować i kontynuować pogłębione studia o historii Senatu w Polsce, jego działalności we współczesnych czasach oraz potrzebie reform w przyszłości. Warto pomyśleć o zainicjowaniu serii wydawniczej poświęconej tej tematyce.

Kończąc chciałbym podziękować inicjatorom i organizatorom konferencji, referentom i Szanownym Państwu za udział w dyskusji oraz Pani Profesor Marii Kruk-Jarosz, która podjęła się trudu przewodniczenia naszym obradom. Dorobek tej konferencji niewątpliwie wzbogacił naszą wiedzę o roli Senatu w Polsce w XX w. i stanowi impuls do debaty o jego przyszłości w bieżącym stuleciu.

**Prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz**

Dziękuję bardzo. Zamknęliśmy dyskusję na dzisiejszej konferencji, ale myślę, że nie jest ona zamknięta, a nawet może otwarta dla tej problematyki.