

I. ARTYKUŁY

LECH MATUSZEWSKI

SENAT W SYSTEMIE ORGANÓW PAŃSTWOWYCH III RP W ŚWIELE PROJEKTÓW NOWEJ KONSTYTUCJI

I. Po kilku latach funkcjonowania Senatu RP przywróconego do życia w 1989 r., pojawia się pytanie, czy instytucja ta jest potrzebna polskiemu systemowi organów państwowych, a jeśli tak, to jaki zakres władzy izba ta powinna posiadać. Warto rozważyć, jak przedstawia się sytuacja drugich izb parlamentu w innych państwach oraz jakie uregulowania dotyczące Senatu, wypracowane w obcych systemach ustrojowych można by wykorzystać przy tworzeniu nowego systemu organów państwa w Polsce. Praca ta ma przedstawić rozmaite propozycje rozwiązania problemu umiejscowienia Senatu w systemie prawnym Polski. Funkcjonowanie organów władzy państwowej, w tym również Senatu, uregulowane jest ustawą konstytucyjną uchwaloną 17 października 1992 r. Ustawa ta wprowadziła zasadę trójpodziału władzy jako podstawę zorganizowania aparatu władzy państwowej na szczeblu centralnym. Zgodnie z jej art. 1 Sejm i Senat są organami władzy państwowej w zakresie władzy ustawodawczej. Art. 1 Małej Konstytucji nie przewiduje, co prawda, że pozycja Senatu ma być równa pozycji Sejmu (jako że funktor koniunkcji użyto w tym przepisie w znaczeniu enumeracyjnym, a nie koniunkcyjnym)¹ Artykuł 15, określający podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą stanowi, że Senat tę kompetencję posiada, ale tylko i wyłącznie jako cała izba w przeciwieństwie do Sejmu, który z tego uprawnienia może korzystać poprzez grupę 15 posłów. Przyznano wprawdzie drugiej izbie upoważnienie do wnoszenia poprawek bądź odrzucania projektu ustawy uchwalonego przez Sejm, jednak i tak o ostatecznym brzmieniu uchwalanej ustawy decyduje izba pierwsza parlamentu, gdyż może ona przegłosować uchwałę Senatu dotyczącą wniesienia poprawek lub odrzucenia projektu ustawy w całości bezwzględna większością głosów, a nie - jak ma to miejsce w przypadku odrzucania przez Sejm chociażby veta prezydenta - większością kwalifikowaną dwóch trzecich głosów. Poprawki Senatu prowadzące do zwiększenia wydatków z budżetu państwa muszą zgodnie z art. 17 ust. 3 być uchwalone w taki sposób, aby wskazać źródło ich ewentualnego pokrycia. Na tym więc etapie udziału drugiej izby w procesie legislacyjnym jej pozycja jest zdecydowanie słabsza w porównaniu do Sejmu i upodobnia się poniekąd do sytuacji Rady Ministrów w przypadku, gdy korzysta ona z upoważnienia przewidzianego

¹ Por. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1987, s. 75.

w art. 15 ust. 2, tj. zgłaszając projekt ustawy Rada Ministrów musi przedstawić skutki finansowe jej wprowadzenia. Powszechnie przyjmuje się, że wprowadzenie Senatu do polskiego systemu organów ustawodawczych stanowiło miało swego rodzaju zaporę przed uchwalaniem przez parlament "złego prawa" (tzw. koncepcja izby rozważy). Pomijając pozytywne zasługi Senatu przy poprawianiu projektów ustaw w trakcie procesu legislacyjnego, należałoby zgodzić się z argumentami, że być może sama świadomość istnienia drugiej izby powoduje w wielu przypadkach dość lekkomyślne zachowanie posłów co do opracowywanego projektu ustawy, gdyż i tak posłowie zdają sobie sprawę z faktu, że Senat zajmie się owym projektem raz jeszcze³. Jednak przy obecnie obowiązującej ordynacji wyborczej do Sejmu możliwe jest powstawanie silnych koalicji politycznych, a wymóg bezwzględnej większości głosów przy ewentualnym odrzucaniu słusznych niekiedy poprawek Senatu nie stanowi żadnego zabezpieczenia ostatecznego kształtu ustawy przed nieprzemyślanymi, a wynikającymi bądź z niefrasobliwości posłów, bądź też z realizacji ich partyjnych interesów, decyzjami izby pierwszej parlamentu.

Różnice w ustrojowej pozycji Sejmu i Senatu są widoczne nie tylko w procedurze legislacyjnej. Wskazuje na nie również art. 19 ust. 2 Małej Konstytucji określający podmioty upoważnione do zarządzania referendum ogólnokrajowego, a więc do realizowania jednego z filarów zagwarantowanej konstytucyjnie zasady suwerenności Narodu w Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z postanowieniami art. 19 ust. 2, referendum ogólnokrajowe może zarządzić Sejm uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów, albo prezydent za zgodą Senatu. Powstaje jednak pytanie - dlaczego Senat ma pełnić w tak ważnej sprawie rolę tylko podrzędną, akceptując lub nie decyzje prezydenta oraz dlaczego Senat, a nie obie izby parlamentu, ma kontrolować w tym zakresie prezydenta. Wydaje się, że ustawodawca konstruując przepis art. 19 ust. 2 zdecydował o wyposażeniu Senatu w o wiele mniejsze kompetencje w tej materii, w sposób zamierzony deprecjonując tę izbę w systemie organów władzy RP. Słabość Senatu jest jeszcze bardziej widoczna w zakresie kontroli i nadzoru parlamentu nad władzą wykonawczą, a konkretnie nad najważniejszym jej ogniwem w systemie parlamentarno-gabinetowym, mianowicie Radą Ministrów. Już sama skomplikowana procedura powołania rządu eliminuje wpływ Senatu na skład osobowy i program działania Rady Ministrów. Zgodnie z art. 57 - 62 Małej Konstytucji to Sejm wraz z prezydentem odpowiedzialny jest za utworzenie rządu. Przy powoływaniu rządu uchwały Sejmu podjęte odpowiednimi większościami głosów, a konstruujące votum zaufania dla nowo tworzonego rządu, nie podlegają kontroli Senatu⁴. Brak tej kontroli związany jest zapewne z dążeniem do uproszczenia i tak nadto rozbudowanych procedur wyboru Rady Ministrów, z drugiej strony jednak, stanowi dowód na pozbawienie Senatu możliwości realizowania funkcji kreacyjnej w tym zakresie. Rów-

Por. J. Jaskiernia, *Spór o strukturę przyszłego parlamentu RP*, Myśl Socjaldemokratyczna 1991, nr 1,

Por. J. Jaskiernia, *Wizja parlamentu w nowej Konstytucji RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994, s. 20.

⁴ Por. Regulamin Sejmu RP, art. 61 a - e.

niez i kontrola już utworzonego gabinetu przez parlament poprzez możliwość stosowania dwóch podstawowych jej form, a mianowicie interpelacji i zapytań jest domeną Sejmu. Możliwość stosowania obu tych środków przez Sejm jest zagwarantowana przez przepis art. 25 Małej Konstytucji. Z kolei art. 26, który wskazuje przepisy Konstytucji odnoszące się do Sejmu i posłów, a mające zastosowanie również w przypadku Senatu i senatorów, nie wymienia art. 25 jako przepisu mającego takie podwójne zastosowanie, co powoduje, że kontrola władzy ustawodawczej nad Radą Ministrów jest w istocie kontrolą Sejmu nad rządem. Podobnie rzecz się ma w przypadku stosowania przez parlament najważniejszego ze środków nadzoru wobec rządu, tj. votum nieufności, Senat nie ma formalnie żadnego wpływu na decyzję Sejmu w tej sprawie, gdyż zgodnie z art. 61 fust. 2 Regulaminu Sejmu wniosek o uchwalenie votum nieufności wymaga podpisów co najmniej czterdziestu sześciu posłów (a nie senatorów). Senatowi pozostaje jedynie ewentualne stosowanie nieformalnych środków nacisku na posłów w celu wniesienia przez nich stosownej inicjatywy pod obrady Sejmu. Sejm jest więc jak z tego wynika jedynym organem parlamentu odpowiedzialnym za skład i prawidłowość funkcjonowania Rady Ministrów. Udział drugiej izby w realizacji pozostałych kompetencji z zakresu funkcji kreacyjnej parlamentu, sprowadza się w zasadzie do wyrażania zgody na powołanie przez Sejm Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rola, którą ustawodawca konstytucyjny wyznaczył Senatowi do spełnienia, jest w zasadzie drugorzędna. Pojawia się więc pytanie - dlaczego przywrócono drugą izbę parlamentu jako instytucję ustrojową. Z punktu widzenia historycznego w przeszło pięćsetletniej tradycji polskiego parlamentaryzmu izba ta w zasadzie zawsze istniała, poza okresem zaborów i PRL. Jednak przez ostatnich pięćdziesiąt lat tradycja ta została przerywana, a proste przeniesienie przyjętych w okresie przedwojennym rozwiązań dotyczących Senatu jest niemożliwe z wielu względów, chociażby z uwagi na odmiennność obecnej sytuacji politycznej, rozwoju gospodarczego czy też warunków społecznych. Przywracając po obradach Okrągłego Stołu Senat przepisami noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 r. nie rozstrzygnięto do końca funkcji drugiej izby w nowym ustroju państwa. Zadowolono się stwierdzeniem, że wybory do Sejmu są "wolne", nie skrępowane listami rozdziału mandatów przygotowanymi przez *ancien re'gime*, tak jak miało to miejsce w wyborach do Sejmu. Potraktowano więc Senat jako symbol wolności, forum dla wyrażania nieskrępowanej myśli politycznej przez autentycznych przedstawicieli społeczeństwa. Takie pojmowanie roli Senatu było adekwatne do istniejącej na początku roku 1989 sytuacji politycznej; lecz dziś nie ma ono racji bytu. Świadczy o tym chociażby ożywiona ostatnio dyskusja związana z przygotowywaniem nowej Konstytucji RP.

Istnieją różne propozycje zgłoszonych rozwiązań konstytucyjnych kwestii Senatu. Najbardziej radykalną propozycję zgłosiły środowiska lewicowe

skupione w Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Projekt SLD zakłada wprowadzenie zasady jednoizbowości parlamentu - Sejmu (art. 68), proponując zarazem utworzenie Krajowej Izby Gospodarki i Pracy (art. 144). Instytucja ta nie miałaby z założenia pełnić roli drugiej izby parlamentu, jej celem byłoby skupienie środowisk pracobiorców, pracodawców i samorządu zawodowego w celu rozwiązywania wybuchających co jakiś czas sporów bądź konfliktów w stosunkach pracobiorcy - pracodawcy (art. 146). Do tej pory przejawem tych społecznych niepokojów były interpelacje bądź zapytania posłów przede wszystkim ze środowisk opozycyjnych w stosunku do rządu, dotyczące działań Rady Ministrów mających na celu ich złagodzenie. Parlament przekształcał się tym samym w forum dyskusyjne zajmujące się nie procesem legislacyjnym, a rozstrzyganiem sporów. Izba Gospodarki i Pracy w projekcie Konstytucji przedstawionym przez SLD byłaby instytucją pozaparlamentarną, mającą jednak jako źródło swojego działania odpowiednie przepisy Konstytucji. Wyposażenie jej w stosowne kompetencje miałyby prowadzić do stworzenia sprawnie działającej platformy wyrażania poglądów i rozwiązywania konfliktów społecznych. SLD proponuje więc zastąpienie drugiej izby parlamentu ciałem pozaparlamentarnym, które przejęłoby znaczną część problemów, którymi i tak dotychczas parlament się zajmował.

Podobną propozycję rozwiązania problemu drugiej izby przedstawiło Polskie Stronnictwo Ludowe, opowiadając się za wprowadzeniem jednoizbowego parlamentu. Wyeksponowanie pozycji Sejmu zostało dokonane przy zachowaniu instytucji charakterystycznych dla ustroju opartego na zasadzie trójpodziału władzy⁸. Kompetencje Sejmu byłyby typowymi kompetencjami organu władzy ustawodawczej obejmującymi realizowanie funkcji ustrojodawczej, ustawodawczej, kontrolnej i kreacyjnej. Sejmowi podlegałaby Najwyższa Izba Kontroli (art. 85 ust. 2). Prezes NIK miałby być powoływany i odwoływany przez Sejm, projekt ten przewiduje również możliwość uchwalania ustaw na wniosek co najmniej 50 000 obywateli, którzy uzyskaliby tzw. "inicjatywę ludową" (art. 77 ust. 2). Pozostałe kompetencje Sejmu i posłów nie różniłyby się od tych, które zgodnie z przepisami obecnie obowiązującymi przysługują organom ustawodawczym. Za utrzymaniem Senatu jako drugiej izby parlamentu - Sejmu opowiada się Konfederacja Polski Niepodległej w zgłoszonym projekcie Konstytucji (art. 24 ust. 1). KPN postuluje, aby obie izby parlamentu - Sejmu miały ściśle określone kompetencje, a także by obradowały na sesjach, a nie jak ma to miejsce obecnie w systemie permanencji (art. 44). Senatowi, w którym zasiadałoby 124 senatorów, przysługiwałoby, co prawda, prawo inicjatywy ustawodawczej, nie miałby on jednak żadnego wpływu na sam przebieg procedury

Por. J. Jaskiernia, *Wizja parlamentu w nowej Konstytucji RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994, s. 23.

Por. Projekt Konstytucji zgłoszony przez Posłów i Senatorów Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Druk Zgromadzenia Narodowego nr 2 z dnia 6.02.1994 r.

⁸ Por. Projekt Konstytucji wniesiony przez Posłów i Senatorów Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego i Kół Poselskich Unii Pracy, Mniejszości Niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów "Nadzieja" oraz posłów niezrzeszonych, Druk Zgromadzenia Narodowego nr 4 z dnia 6 09 1994 r

⁹ Op. cit.

¹⁰ Por. L. Moczulski, *Wizja parlamentu w nowej Konstytucji RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994, s. 19.

legislacyjnej (art. 49). Rola drugiej izby sprowadzałaby się przede wszystkim do realizowania funkcji kontrolnej. Senat kontrolowałaby Radę Ministrów m.in. poprzez prawo do domagania się od Prezydenta odwołania poszczególnych ministrów, przysługiwałaby mu również możliwość interpelowania rządu jako całości, bądź tylko pojedynczego ministra, przygotowałaby również wnioski o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium rządowi (art. 48 ust. 2). Senatowi podlegałaby Najwyższa Izba Kontroli. Senatorowie wybieraliby również Kolegium NIK (art. 48 ust. 3). Kompetencje kontrolne w stosunku do wszystkich szczebli władzy państwowej i samorządowej przysługiwałyby zgodnie z tym projektem nie tylko Senatowi jako całości, lecz również komisjom i podkomisjom senackim, a nawet poszczególnym senatorom (art. 51 ust. 4). Wszelkie sprawy konfliktowe spowodowane realizacją konstytucyjnych uprawnień Senatu byłyby rozstrzygane na forum parlamentu - Sejmu, który oprócz realizacji kompetencji własnych byłby odpowiedzialny za rozwiązywanie wszelkich sporów powstałych między poszczególnymi częściami aparatu władzy zorganizowanego na zasadzie trójpodziału władzy.

Z pewnością niedemokratycznym rozwiązaniem tego projektu jest przywrócenie instytucji senatorów-wirylistów, a także urzędów Polski przedrozbiorowej. Niemniej sama zasada ścisłego rozdziału kompetencji między poszczególne izby parlamentu jest interesująca, gdyż ustałby wreszcie swoisty zamęt kompetencyjny.

Projekt Konstytucji zgłoszony przez Prezydenta RP zakłada utrzymanie Senatu jako ciała złożonego ze 100 senatorów (art. 19). Projekt ten zakłada powrót do stosowanej przed 1989 r. zasady sesyjności parlamentu (art. 30 ust. 1). Inicjatywę ustawodawczą wg tej propozycji przyznano by nie Senatowi jako izbie parlamentu, lecz grupie 25 senatorów (art. 36 ust. 1). Podobnie jak pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji, Sejm uchwaloną przez siebie ustawę przekazywałby do rozpatrzenia przez Senat, który mógłby wносить poprawki lub odrzucić projekt sejmowy w całości. Przegłoszanie propozycji Senatu przez Sejm następowałoby większością jedenastu dwudziestych głosów (art. 38). Senatowi pozostawiono by również prawo do rozpatrywania projektów budżetu państwa. Przy pracach legislacyjnych nad budżetem, a konkretnie nad ewentualnymi zmianami budżetu, Senat nie byłby zobowiązany, jak to ma miejsce obecnie, do wskazywania źródeł pokrycia ewentualnych dodatkowych wydatków zaproponowanych przez tę izbę. Ważnymi postanowieniami są też przepisy art. 43 ust. 5 oraz art. 44 pkt 3 prezydenckiego projektu Konstytucji. Mianowicie jeżeli Sejm w terminie 60 dni nie zdołałby uchwalić ustawy budżetowej, to kompetencja do uchwalenia budżetu przechodziłaby na Senat, który w ciągu 35 dni musiałby rozpatrzyć projekt ustawy budżetowej w przedłożeniu rządowym i w razie pozytywnego przebiegu debaty budżetowej w Senacie, tj. przyjęcia projektu rządowego, Prezydent musiałby podpisać i zarządzić ogłoszenie uchwały senackiej przyjmującej budżet z pominięciem Sejmu (art. 43). Senat zostałby wg tego projektu pozbawiony jakiegokolwiek wpływu na sprawy zarządzania referendum ogólnokrajowego. Dotychczasowy wymóg wyrażania zgody przez Senat na zarządzanie przez Prezydenta referendum zostałby

zniesiony i Prezydent nie mógłby być w tym zakresie kontrolowany przez żadne ogniwo władzy ustawodawczej (art. 51). Funkcje kreatywne i kontrolne Senatu nie różniłyby się od posiadanych przez Senat obecnie. Według tego projektu pozycja Senatu wzrosłaby w zasadzie tylko i wyłącznie w stosunku do uchwalanej corocznie ustawy budżetowej; jest to z pewnością ważna dla Państwa ustawa, niemniej w całokształcie proponowanych przez Prezydenta rozwiązań, druga izba parlamentu nie różniłaby się w sposób znaczący od obecnie działającego Senatu.

Projekt Konstytucji zgłoszony przez Komisję Konstytucyjną Senatu Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji zakłada, że parlament - Sejm składał się z dwóch izb: Izby Poselskiej i Senatu (art. 4 ust. 2). W skład Izby Poselskiej miałyby wchodzić 444 posłów, a w skład Senatu 100 senatorów wybieranych w województwach (art. 60). Senat wybierany miałby być na lat sześć, przy czym jego skład byłby odnawiany w połowie co trzy lata (art. 61 ust. 2). Wybory do Senatu miałyby odbywać się z zachowaniem zasady równości, przy czym szczegóły miałyby precyzować ordynacja wyborcza. Projekt ten zakłada utrzymanie zasady permanentnego działania Sejmu. Podobnie do rozwiązań przyjętych w Małej Konstytucji, inicjatywa ustawodawcza przysługiwałaby Senatowi jako całej izbie. Natomiast w razie wniesienia poprawki lub odrzucenia projektu ustawy uchwalonej w Izbie Poselskiej przez Senat, stanowisko Senatu mogłoby zostać przez Izbę Poselską przegłosowane większością dwóch trzecich głosów. Senat miałby również prawo do rozpatrywania projektu ustawy budżetowej w terminie 30 dni, przy czym ewentualne poprawki Senatu dotyczące tej ustawy, a wymagające dodatkowego obciążenia finansów Państwa, nie musiałyby wskazywać źródła ich pokrycia (art. 79). Senat i komisje senackie miałyby również prawo do zwracania się z zapytaniem do Rady Ministrów lub jej poszczególnych członków (art. 80 ust. 2). Senat jako część składowa Połączonych Izb Sejmu miałby również wpływ na uznanie Prezydenta za trwale niezdolnego do wykonywania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 90 ust. 1 pkt c). Senat opiniowałby ratyfikację i wypowiedanie umów międzynarodowych przez Prezydenta (art. 94 ust. 1). Senat obok Izby Poselskiej zatwierdzałby zarządzenie Prezydenta o stanie wojennym i stanie wyjątkowym (art. 132, 133). Senat pozbawiony zostałby wpływu na obsadę stanowiska Prezesa NIK, lecz za to samodzielnie mógłby powoływać Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 143). Poza tym Senat obsadzałby jedną trzecią składu Trybunału Konstytucyjnego (którego zakres działania byłby poszerzony o możliwość orzekania w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących najwyższe stanowiska w Państwie) (art. 143 ust. 2). Senat wreszcie, jako część składowa Połączonych Izb Sejmu, miałby wpływ na ewentualne zmiany Konstytucji (art. 158)¹². Projekt ten, zgodnie z jego uzasadnieniem, wprowadza zasadę demokracji parlamentarnej, rozumianej jako uzupełniająca się nawzajem władza obu izb Sejmu.

¹¹ Por. Projekt Konstytucji wniesiony przez Prezydenta RP do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia

Narodowego w dniu 30 kwietnia 1994 r.

¹² Por. Projekt Konstytucji RP zgłoszony przez Komisję Konstytucyjną Senatu RP I kadencji Druk nr 3 Zgromadzenia Narodowego z 6 sierpnia 1994 r.

Senat zgodnie z założeniami tego projektu miałby być ciałem bardziej stabilnym od Izby Poselskiej, miałby być izbą rozważań i strażą prawa. Projekt zakłada równouprawnienie obu izb władzy ustawodawczej.

Klub Parlamentarny Unii Demokratycznej (obecnie Unii Wolności) zaproponował w przygotowanym przez siebie projekcie nowej Konstytucji RP, aby w przyszłym ustroju państwa utrzymać zasadę dwuizbowości (art. 45). Senat składałby się nadal ze 100 senatorów, wybieranych w województwach przy zastosowaniu zasady większości względnej, przy czym szczegóły wyborów do Senatu projekt ten pozostawia do sprecyzowania przez ustawę zwykłą (art. 74). Zgodnie z art. 57 tego projektu wprowadzona zostałaby zasada sesyjności prac parlamentu. Senat posiadałby nadal inicjatywę ustawodawczą, a jego stanowisko w procesie legislacyjnym nie uległoby zmianie w stosunku do uregulowań obecnie obowiązujących (art. 61 i nast.). Podobnie jak w myśl obecnie obowiązujących przepisów, uregulowano kwestię kontroli Rady Ministrów przez parlament, a także sprawę zarządzania referendum ogólnokrajowego (art. 77 ust. 1 pkt a). Funkcja kreacyjna Senatu polegałaby na wyrażaniu zgody na powołanie przez Sejm Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80 ust. 2). Poza tym Senat miałby wybierać sześciu członków Trybunału Stanu (art. 147). Sejm i Senat w przypadkach wskazanych w tym projekcie mogłyby się łączyć w Zgromadzenie Narodowe. Senat wreszcie miałby udział w procesie zmiany Konstytucji. Zgodnie z tym projektem zmiana Konstytucji dokonywałaby się w drodze ustawy konstytucyjnej, dwukrotnie głosowanej w Sejmie i Senacie większością dwóch trzecich głosów (art. 160 ust. 1), projekt ten jest najbardziej zbliżony do modelu ustrojowego wprowadzonego przez przepisy Małej Konstytucji, stąd w rozważaniach nad nowymi uregulowaniami dotyczącymi Senatu nie wnosi zasadniczych zmian .

Projektem Konstytucji zgłoszonym w innym niż pozostałe trybie jest Obywatelski Projekt Konstytucji RP zaproponowany przez NSZZ "Solidarność". Projekt ten zakłada utrzymanie zasady dwuizbowości parlamentu. Podobnie jak ma to miejsce pod rządami Małej Konstytucji, druga izba składałaby się ze stu senatorów (art. 73). Inicjatywa ustawodawcza przysługiwałaby - obok posłów, Prezydenta i Rady Ministrów - również senatorom (art. 67). Senatorowie mogliby także występować z interpelacjami lub zapytaniami pod adresem rządu lub poszczególnych jego członków (art. 70). Senat uczestniczyłby również w procesie legislacyjnym, z pewnymi jednak wyjątkami. Mianowicie przedmiotem obrad Senatu nie mogłyby być: ustawa budżetowa, ustawa o prowizorium budżetowym oraz ustawa upoważniająca rząd do wydawania dekretów z mocą ustawy, co pozostawiałoby tylko i wyłącznie w kompetencji Sejmu (art. 78). W pozostałych sprawach Senat mógłby wносить do projektów ustaw przygotowywanych przez Sejm poprawki lub projekty te odrzucić. Sejm natomiast mógłby przegłosować stanowisko Senatu większością trzech piątych głosów (art. 76 ust. 3).

¹³ Por. *Projekt Konstytucji przygotowany przez posłów i senatorów Klubu Parlamentarnego UD*, Druk nr 6 Zgromadzenia Narodowego z 7.09.94.

Senat byłby ponadto organem upoważnionym do rozpatrywania odwołań od orzeczeń Trybunału, który miałby się zajmować odpowiedzialnością prawną Prezydenta. Funkcje kreacyjne Senatu obejmowałyby wyrażanie zgody na powołanie przez Prezydenta: Prezesa NBP, Prezesa NIK oraz powoływanie na wniosek Prezydenta Pierwszego Prezesa SN (art. 111, 123). Senat powoływałby również na pięcioletnią kadencję Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 143), a także powoływałby 3 spośród 18 sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 147). Senatowi podlegałaby także NIK. Obywatelski projekt Konstytucji w odniesieniu do Senatu nie zmienia znacząco kompetencji tej izby w stosunku do uregulowań obecnie obowiązujących. Wyłączenie Senatu z prac nad budżetem państwa stanowiłoby jednak wyraźną deprecjację drugiej izby w systemie organów państwowych. Senat w kształcie nadanym mu przez przepisy tego projektu pozostałby w dalszym ciągu izbą nie mającą większego wpływu na działalność organów państwa, gdyż wszystkie najważniejsze kompetencje pozostawałyby w gestii Prezydenta lub Sejmu .

II. Dyskutując nad przygotowywanymi zmianami ustrojowymi dotyczącymi Senatu warto także zastanowić się nad ewentualną recepcją rozwiązań przyjętych w obcych systemach prawnych. Na początku omówione zostaną rozwiązania prawne dotyczące drugiej izby przyjęte w systemach prawnych o kilkunastowiekowej tradycji demokratycznej na przykładzie USA, Wielkiej Brytanii oraz Szwajcarii.

W Stanach Zjednoczonych od czasu uchwalenia XVII poprawki do Konstytucji USA, Senat przestał być izbą formalnie wyższą¹⁴. Wzrost pozycji Senatu wiązał się głównie z przejęciem przez tę izbę spraw ogólnokrajowych, a nie, jak dotąd, tylko regionalnych (Senat ma przecież w systemie amerykańskim charakter przedstawicielstwa poszczególnych stanów na szczeblu federacji, stąd początkowo jego kompetencje ograniczały się do rozpatrywania projektów ustaw Izby Reprezentantów mających charakter regionalny). Formalnie Senat pozbawiony jest uprawnienia do występowania z inicjatywą ustawodawczą w zakresie budżetu federalnego. Jednak wytworzona w Kongresie USA praktyka uzgadniania tekstów wszelkich projektów ustaw przez obie izby pod rygorem powtórzenia całego procesu legislacyjnego powoduje, że w rzeczywistości Senat ma wpływ na uchwalane w tym zakresie ustawy . Poza tym Senat pełni w systemie amerykańskim funkcję europejskiego trybunału stanu, w myśl bowiem procedury impeachment, Senat wydaje orzeczenie w stosunku do oskarżonego przez Izbę Reprezentantów członka najwyższych władz państwa, przy czym zakres jej odpowiedzialności nie jest ustawowo określony¹⁷. Senat działa w USA nie na podstawie sformalizowanego regulaminu, lecz zwyczajów, które z jednej

¹⁴ Por. *Obywatelski projekt Konstytucji RP*, Druk nr 7 Zgromadzenia Narodowego z 7.09.94.

¹⁵ Por. *Instytucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*, pod red. W. Sokolewicz, Wyd. PAN

¹⁶ Por. J. E. Nowak, R. D. Rotunda, J. N. Young, *Constitutional Law*, West Publishing Co., 1977, s. 224 i nast.

¹⁷ Ibidem.

strony powodują dowolność wystąpień co do ich treści i czasu, a więc dość znaczny wpływ poszczególnych senatorów na przygotowywany przez tę izbę projekt ustawy, z drugiej zaś strony naraża to proces legislacyjny na blokowanie decyzji, poprzez możliwość wystąpienia tzw. *filibusters*, tj. wielodniowych przemówień w sprawach, w których opozycja wobec zgłoszonego projektu jest w mniejszości. Projekt ustawy inicjowany w jednej z izb może być formalnie zgłoszony przez każdego z członków Kongresu, np. senatora. Po uzgodnieniu brzmienia tekstu przez obie izby podlega on zatwierdzeniu przez prezydenta. Senat wyposażony jest, podobnie jak Izba Reprezentantów, w upoważnienie do uchylania weta prezydenta większością dwóch trzecich głosów. Senat wykonuje też uprzednią kontrolę obsady ważniejszych stanowisk państwowych poprzez tzw. przesłuchania kandydatów na poszczególne stanowiska w stosownych komisjach senackich. Wprowadzenie rozwiązań amerykańskich w polskim parlamencie byłby poniekąd zbliżone do propozycji zgłoszonej przez KPN.

Jeżeli natomiast ustawodawca zdecydowałby się na stworzenie z polskiego Senatu "izby rozwagi", mógłby skorzystać ze wzorów wypracowanych przez wieloletnią praktykę w systemie brytyjskim. Kompetencje drugiej izby parlamentu brytyjskiego - Izby Lordów są nader skromne. W procesie legislacyjnym sprowadzają się w zasadzie tylko do opóźniania wprowadzania w życie projektów ustaw przygotowywanych w Izbie Gmin. Oprócz tego Izba Lordów posiada pewne uprawnienia z zakresu sądownictwa, związane ze stosowaniem zasady impeachment oraz w niewielkim stopniu w innych sprawach. Kontrola gabinetu brytyjskiego przez Izbę Lordów praktycznie nie istnieje, w tym zakresie supremacja Izby Gmin nad Izbą Lordów jest wyraźna. Takie rozwiązanie pozycji drugiej izby byłoby poniekąd zgodne z rozwiązaniem proponowanym przez posła z PSL, Aleksandra Łuczaka, zakładającym, że istnienie drugiej izby w polskim systemie prawnym jest kwestią tylko i wyłącznie zakładanego przez tego autora okresu przejściowego, który ma doprowadzić polski system parlamentarny do systemu jednoizbowego, gdyż ewentualne wyposażenie drugiej izby w bardzo skromne kompetencje mogłoby doprowadzić do zlikwidowania tego organu w przyszłości jako zbędnego.

W systemie szwajcarskim natomiast, obie izby Zgromadzenia Federalnego, tj. Rada Narodowa, będąca odpowiednikiem polskiego Sejmu oraz Rada Kantonów, która w tym systemie pełni rolę drugiej izby parlamentu, niają równe uprawnienia (art. 11). Zastosowano bowiem w tym systemie zasadę bikameralizmu. Kadencja obu izb trwa cztery lata, rozpoczyna się i kończy jednocześnie. W skład Rady Narodowej wchodzi 200 deputowanych, a w skład rady kantonów 46 deputowanych. Zasadą są oddzielne obrady obu izb, a wyjątkowo np. podczas dokonywania wyboru rządu,

¹⁸ Por. B. Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, Blackstone Press Ltd., 1993, s.124 i nast.

¹⁹ Por. przypis 23, a także M. Alen, B. Thompson, B. Wallsh, *Constitutional and Administrative Law*, Blackstone Press Ltd., 1990.

²⁰ Por. A. Meszorer, *Brytyjski System Parlamentarny w zarysie*, PWN, Warszawa 1962, s. 84.

²¹ Por. A. Łuczak, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994, s. 22 i nast.

wykonywania prawa łaski obie izby mogą obradować wspólnie (art. 92). Procedura legislacyjna może mieć swój początek w jednej lub drugiej izbie. W konkretnym przypadku decyduje porozumienie przewodniczących obu izb, które musi być następnie zatwierdzone przez obie izby (art. 96). Równe ukształtowanie kompetencji obu izb spowodowało konieczność zorganizowania sprawnie działającego systemu zapobiegającego różnicom w uchwałach obu izb parlamentu. W tym celu wprowadzono instytucję konferencji pojedynczej, składającej się z członków komisji obu izb (w równej liczbie). Celem tej konferencji jest wypracowanie uzgodnionego tekstu ustawy, który następnie musi być zatwierdzony przez obie izby parlamentu (art. 31, 38 i 39). Jeśli natomiast nie dojdzie do uzgodnienia tekstu aktu prawnego, nad którym pracowała konferencja, uważa się, że jego uchwalenie nie doszło do skutku.

Dwuzbiowość wg szwajcarskiego modelu parlamentu ma rację bytu ze względu na federalną strukturę państwa. Rada Kantonów ma być reprezentantem interesów poszczególnych kantonów wchodzących w skład państwa szwajcarskiego, a rygorystyczne stosowanie zasady bikameralizmu w działaniu parlamentu powoduje często nadmierne wydłużanie się procesu legislacyjnego.

Polski ustawodawca konstytucyjny, decydując się na utrzymanie zasady dwuzbiowości w systemie organów władzy ustawodawczej, mógłby również skorzystać z form wprowadzonych przez systemy prawne państw, w których procesy przechodzenia od ustroju totalitarnego do demokratycznego już się zakończyły lub nadal trwają, chociaż państwa te uporały się z rozwiązaniami ustrojowymi i uchwaliły nowe konstytucje. Jako przykład państwa pierwszego typu może posłużyć Królestwo Hiszpanii, natomiast jeśli chodzi o drugi typ państw - Republika Czech.

W systemie organów władzy ustawodawczej Królestwa Hiszpanii, konstytucja tego kraju z 27 grudnia 1978 r. wprowadza zasadę dwuzbiowości. Kortezy Generalne składają się z dwóch izb: Kongresu Deputowanych oraz Senatu (art. 66 ust. 1). Senat hiszpański uczestniczy w procesie legislacyjnym poprzez prawo inicjatywy ustawodawczej oraz możliwość wprowadzania poprawek lub zastosowania weta w stosunku do projektu ustawy, przygotowanego przez Kongres Deputowanych w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania tekstu, a gdy chodzi o projekty uznane przez rząd lub Kongres Deputowanych za pilne termin ten ulega skróceniu do dwudziestu dni (art. 90). Kongres Deputowanych może stanowisko Senatu odrzucić większością absolutną głosów, a po upływie dwóch miesięcy od założenia weta senackiego przegłosowanie przez Kongres następuje zwykłą większością głosów. Senat ma również prawo interpelowania rządu. Ponadto wyraża zgodę na zastosowanie przez rząd środków przymusowych wobec Wspólnot Autonomicznych, wchodzących w skład Królestwa (art. 155). Zgoda taka musi zostać wyrażona absolutną większością głosów²³. W systemie

²² Por. P. Sarnecki, *Rząd a Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Wyd. UJ., Rozprawy habilitacyjne nr 22, Kraków 1978.

²³ Por. Konstytucja Królestwa Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., tłum. i wstęp T. Mołdavia, UW, WPIA, CPBP11.12, Warszawa 1990 r.

hiszpańskim druga izba ma racje bytu ze względu na federacyjny model zorganizowania państwa. W kraju o takiej strukturze podziału administracyjnego istnienie drugiej izby gwarantuje reprezentowanie interesów poszczególnych regionów. W RP ze względu na unitarny charakter zorganizowania państwa izba o tego typu kompetencjach byłaby zbędna. Zgodnie z przepisami Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r. Parlament składa się z dwu izb: Izby Poselskiej i Senatu. W skład Senatu wchodzi 81 senatorów wybieranych na okres sześciu lat, przy czym co dwa lata wybiera się jedną trzecią senatorów. Wybory do Senatu odbywają się z zachowaniem zasad tajności, powszechności, równości, bezpośredniości i proporcjonalności. Senat Republiki czeskiej nie może zostać rozwiązany. Prezydent może natomiast rozwiązać Izbę Poselską. W przypadku rozwiązania Izby Poselskiej, Senatowi przysługuje prawo uchwalania dekretów z mocą ustawy w sprawach, które wymagają unormowania przez ustawę, a nie mogą zostać odłożone w czasie, przy czym inicjatywa ustawodawcza w takich wypadkach przysługuje wyłącznie rządowi. Senat, podobnie jak Izba Poselska, działa na zasadzie permanencji. Senat ma prawo inicjatywy ustawodawczej. W procesie legislacyjnym pozycja Senatu jest podobna do tej, którą zajmuje polski Senat zgodnie z przepisami Małej Konstytucji, z tym tylko, że w systemie czeskim stanowisko Senatu może być przegłosowane przez Izbę Poselską zwykłą, a nie bezwzględną większością głosów. Senat nie ma w Czechach wpływu na tok prac nad ustawą budżetową, ani na kontrolę rządu. Tylko Senat natomiast ma prawo oskarżać Prezydenta przed Sądem Konstytucyjnym o zdradę stanu. Senat ponadto wyraża zgodę na mianowanie przez Prezydenta sędziów Sądu Konstytucyjnego oraz na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej.

Pozycja Senatu w systemie organów państwa Republiki czeskiej jest z pewnością silniejsza od pozycji drugiej izby w Polsce. Godnym odnotowania jest fakt wyłączenia możliwości jego rozwiązania przez prezydenta, a także możliwość wnoszenia aktu oskarżenia przeciwko prezydentowi do Sądu Konstytucyjnego. Takie uregulowanie pozycji czeskiego Senatu powoduje, że jego wpływ na życie polityczne w tym państwie może być znaczny.

III. Ustawodawca konstytucyjny przygotowując nową, pełną Konstytucję RP powinien, jeśli chodzi o parlament, rozstrzygnąć kilka znaczących kwestii. Po pierwsze - powinien rozwiązać problem struktury parlamentu; odpowiedzi wymaga pytanie, czy konstytucja ma utrzymać zasadę dwuizbowości parlamentu, czy też przywrócić parlament jednoizbowy. Większość zgłoszonych projektów zakłada istnienie parlamentu dwuizbowego. Ta sprawa została niedawno rozstrzygnięta przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, gdyż mimo oporu środowisk lewicowych Komisja postanowiła, że druga izba parlamentu zostanie utrzymana. Innym problemem do rozwiązania będzie charakter prawny drugiej izby. Cenne wydają się w tym zakresie propozycje KPN, aby wprowadzić w miarę ściśle określony podział kompetencji obu izb parlamentu. W przypadku, gdyby

Senat miał się okazać najważniejszą izbą parlamentu pomocne mogłoby się okazać wykorzystanie mimo istotnych różnic pomiędzy systemem prawnym RP a systemem prawnym USA, wzorów amerykańskich, wg których Senat ma bardzo silną pozycję, a parlament jako całość funkcjonuje sprawnie. Gdyby ustawodawca przesądził w nowej Konstytucji RP o tym, by pozycja Senatu w systemie organów państwowych była o wiele niższa niż pozycja Sejmu, mógłby wykorzystać wzory brytyjskie. Natomiast wprowadzenie w Polsce modelu szwajcarskiego ze względu na brak tradycji rygorystycznego stosowania zasady bikameralizmu byłoby trudne do zrealizowania w systemie parlamentarnym naszego kraju.

Nie wdając się w głębsze rozważania przyjąć można, że pozostawienie instytucji Senatu w jego obecnym kształcie byłoby marnotrawieniem politycznych zdolności jego członków.

THE SENATE IN THE SYSTEM OF STATE INSTITUTIONS OF THE THIRD POLISH REPUBLIC AS SEEN WITHIN THE PROJECT OF THE NEW CONSTITUTION

S u m m a r y

The author defines the role of the Senate in the Polish political system within the present legal regulations (Act of Parliament of October 10, 1992), and discusses the problem of Senate elections as well as its constitutional place within the framework of the Sejm (Diet), the President and Government. He goes on to analyse various proposals to the Senate question adopted by various political groups as well as those included in the future Constitution of the Third Republic. The author quotes the solutions adopted in other legal systems - not just countries of old democratic tradition, but the postcommunist ones as well.