

Dr. Adolf Suligowski.
Profesor Uniwersytetu Warszawskiego

Reforma senatu.

Zarówno w Anglii, która jest kolebką parlamentaryzmu, jak i w innych krajach Europy oraz w państwach amerykańskich ciało ustawodawcze powołane do wydania i tworzenia ustaw obowiązujących, składa się z dwóch izb. Izby te noszą różne nazwy, sposób przechodzenia projektów ustawodawczych przez te izby w rozmaity sposób przez odnośne konstytucje bywa określony, ale po nad tą różnorodnością nazw i sposobów działania stoi zasada dwuizbowości.

Po za Grecją i niektórymi drobnymi księstwami niemieckimi, wszędzie, gdzie tak zwane rządy parlamentarne się ustaliły, spotykamy dwie izby prawodawcze.

Tworzenie ustaw należy do zadań bardzo poważnych i bardzo trudnych. W dziedzinie tego rodzaju prac nie wystarcza uchwała chociażby jak najbardziej patriotycznej jednej instancji, zachodzi potrzeba pewnego sprawdzenia ze strony drugiej instancji. Namiętności, stronnice poglądy, a wreszcie mimowolne pomyłki i niedopatżenia wymagają rewizji tego, co ma wyobrażać wolę narodu, co ma ustalać ład i porządek w państwie, co ma wiązać i obowiązywać każdego obywatela kraju. Za przykładem innych narodów poszła i Polska, która zresztą już w dawniejszych wiekach wcześniej niż różne inne kraje obok Sejmu posiadała Senat, poszła więc za tym przykładem zgodnie ze swoją tradycją, uświęconą w wiekopomnej konstytucji 3 Maja z r. 1791. W istocie ta konstytucja ustanowiła również dwa ciała prawodawcze i Sejm i Senat¹⁾. Tak było zresztą i w Księstwie Warszawskim z r. 1807 i w Królestwie Kongresowem z r. 1815, dopóki po rewolucji 1830 r. Cesarz Mikołaj I. za pomocą tak zwanego Statutu Organicznego obu ciał ustawodawczych polskich nie zamknął. Jednym słowem Senat, zwołany na zasadzie konstytucji z d. 17-go marca 1921 r., wyobraża drugą instancję prawodawczą, której

¹⁾ Konstytucja 3 Maja 1791 r. art. VI.

przysługuje prawo sprawdzania i kontrolowania tego, co pierwsza instancja czyli Sejm uchwali.

W konsekwencji Senat winien być wyposażony w takie prawa, któreby mu pozwoliły stać na wysokości zadania i należycie wypełnić swoje posłannictwo.

Otóż, rozpatrzywszy przepisy konstytucji dotyczące rządu Senatu, odczuwa się pewne braki, odczuwa się potrzebę pewnego wzmocnienia atrybucji tego ciała.

Daleki jestem od chęci krytykowania konstytucji, rozumiem, że konstytucję jako zasadnicze prawo państwowe trzeba szanować, wiem, że układaną ona była przez dwa lata z wielkim wysiłkiem i z rozwagą, rozumiem przecież, że stanąwszy przed pytaniem wzmocnienia państwowości polskiej mam prawo uwydatnić i wypowiedzieć, jakie uzupełnienia należałoby do niej poczynić. Nie będzie to ubliżało ani redaktorom konstytucji, ani Sejmowi Ustawodawczemu, który ją uchwalił po długich i szerokich rozprawach. Wydaje mi się, że rozważania chociażby na razie tylko teoretyczne w tym kierunku nie zawadzą, a przeciwnie pobudzą do zastanowienia się nad tym przedmiotem i przynieść mogą ze strony ludzi wiedzy i nauki nowe pomysły i zalecenia.

Pierwsza rzecz, która mnie razi, to równoczesne zbieranie i rozwiązywanie i Sejmu i Senatu. Wybory wywoływać muszą niepokój w życiu społecznym. Im szerzej są one zakreślone, tem chwila wyborcza staje się trudniejszą. Niema konieczności urządzania równoczesnych wyborów do obydwóch ciał prawodawczych. W innych krajach wybory do Senatu odbywają się w odmiennych terminach, aniżeli wybory do izby pierwszej i w tym celu terminy trwania mandatów senatorskich są różne od terminów mandatów poselskich.

Za przyjęciem takiej zasady przemawiają jeszcze inne względy, a w szczególności utrzymanie pewnej ciągłości w pracy prawodawczej, która może być zachwiana, gdy ulegają zmianie współcześnie i skład Sejmu i skład Senatu. Na pierwszy raz musiały oba ciała razem powstać, ale w dalszym ciągu wybory winny być dokonywane w różnych terminach.

Z tych względów uważałbym, że gdy posłowie są wybierani na lat pięć, to dla senatorów należałoby wyznaczyć lat siedem i wskazać ten termin zaraz w pierwszym zdaniu art. 36 konstytucji, przy jednoczesnem wykreśleniu z tego artykułu przedostatniego zdania, że kadencja Senatu rozpoczyna się i kończy z kadencją sejmową. Należałoby też wykreślić

z art. 26 konstytucji, drugie zdanie o równoczesnym z Sejmem rozwiązaniu Senatu²⁾).

Dalej, jeżeli art. 10 konstytucji przyznaje prawo inicjatywy prawodawczej obok Rządu Sejmowi, jeżeli posłowie w oznaczonej przez regulamin sejmowy liczbie 30 mają prawo składać projekty nowych ustaw, to niema istotnie słusznego powodu do odmawiania tego prawa senatorom. W tym celu wystarczy dodać do art. 10 po wyrazie Sejmowi wyrazy: i Senatowi. Projekty pochodzące od Senatu mogłyby podlegać przede wszystkim rozpoznaniu Sejmu, nie zmieniając w niczem ogólnego porządku, ale inicjatywy dla Senatu domaga się i sprawiedliwość i równość praw wybrańców narodu.

Nie należy przytem obawiać się z tego tytułu jakiegokolwiek szkody lub niepokoju. Rzeczą jest pewną, że senatorowie dla zachowania powagi bardzo rzadko korzystaliby z tego prawa inicjatywy, licząc się z krytyką sejmową, ale może się zdarzyć, że w Senacie spostrzegą potrzebę nagłą pewnej ustawy niedostrzeżoną przez posłów Sejmowych, dla czego nie pozwolili członkom izby drugiej wskazać na tę potrzebę.

Obok tego niech mi wolno będzie zaznaczyć pewne niedostatki art. 35 konstytucji.

Trzeba się liczyć z tem, że Senat wyobraża ciało złożone z ludzi starszych wiekiem, większego doświadczenia, spokojniejsze w sądzie, ciało; w którem namiętności polityczne uległy złagodzeniu, a tem samem bardziej bezstronne, co przecież Sejmowi w niczem ubliżać nie może.

Jeżeli tak, to gdy ustawa wraca z Senatu do ponownego rozpatrzenia w Sejmie, ze zmianami proponowanemi przez Senat należałoby się obchodzić ostrożniej, aniżeli to w art. 35 postanowiono. Gdyby nie można było uznać poprawek Senatu za obowiązujące, to zastrzec należy conajmniej $\frac{2}{3}$ głosów dla odrzucenia onych. Ustanowiona w art. 35 większość $\frac{11}{20}$ głosujących jest za małą. Taka większość powstawać może

²⁾ We Francji senatorowie są wybierani na lat 9 (ustawa z r. 1884 art. 7), zaś posłowie na lat cztery (ustawa z r. 1875 art. 15). W Belgji senatorowie są wybierani na ośm lat, a posłowie na cztery lata. W Stanach Zjednoczonych wybiera się senatorów na sześć lat, a posłów na dwa lata (§2 i §3 konstytucji), w Hiszpanji senatorów na dziesięć lat, ze zmianą połowy co pięć lat, a posłów na pięć lat (art. 24 i 30 konstytucji), w Szwecji jednych i drugich na trzy lata przy różnych terminach dla wyborów art. 13 i 15 statutu organicznego. Tych kilka przykładów wystarczy.

przypadkowo, a odrzucenie powinny być objawem woli znakomitej większości izby pierwszej. O ileby większości $\frac{2}{3}$ głosów nie było, poprawki Senatu powinny być uważane za przyjęte.

Co się tyczy wypadku, gdy Senat odrzuci przyjętą przez Sejm ustawę, takowa winna być uważana za upadłą. Art. 35 konstytucji przewiduje powrót sprawy do Sejmu i przepisuje odpowiednią procedurę co do zaproponowanych ze strony Senatu zmian, niema tam zaś zgola mowy o ponownem rozpatrywaniu przez Sejm, gdy ustawa została przez Senat odrzuconą. Zasluguje to tem bardziej na podkreślenie, że we wcześniejszym ustępie trzecim art. 35 mówi się i o zmianach czyli poprawkach i o odrzuceniu ustawy.

To znaczy, że w wypadku odrzucenia procedura jest zamknięta i nie ulega odnowieniu.

Ale po odrzuceniu ustawy i Sejm i Rząd mogą tę samą kwestję chociażby z pewnemi zmianami odnowić i za pomocą ponowionego projektu wywołać ponowne jej rozpatrywanie najprzód w Sejmie, a następnie w Senacie. Otóż na ten wypadek należałoby zastrzec, że kwestja odrzucona przez Senat może ulegać rozpatrzeniu w Sejmie dopiero w kadencji następnego roku, to znaczy, gdy namiętności ucichną i gdy Sejm będzie mógł spokojnie sprawę rozważać³⁾.

W związku z temi uzupełnieniami stoi sprawa praw Prezydenta Rzeczypospolitej w kierunku rozwiązywania ciał prawodawczych.

Wedle art. 26 konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm za zgodą trzech piątych ustawowej liczby członków Senatu.

Jeżeli konstytucja nie nadała Prezydentowi Rzeczypospolitej prawa rozwiązywania Sejmu na zasadzie uznanej przez siebie potrzeby bez porozumienia się z Senatem, to wyłożona w art. 26 zasada w mocy swojej pozostawać musi. Ale rodzi się kwestja rozwiązywania Senatu, która w konstytucji oddzielnie od Sejmu przewidzianą nie została.

Art. 26 zastrzega rozwiązanie Senatu z samego prawa, gdy następuje rozwiązanie Sejmu. Powyżej wyjaśniłem, że i wybory i rozwiązanie współczesne obu ciał prawodawczych

³⁾ Konstytucja 3 Maja w art. VI. nakazywała w podobnych wypadkach odłożenie ponownego rozpatrzenia w Sejmie aż do następnego ordynaryjnego Sejmu. Tak daleko nie idę, porzestając na roku następnym.

są niepożądane i postawiłem propozycję wykreślenia tego zdania z art. 26.

Z chwilą, gdy to się stanie, należy przewidzieć możliwość rozwiązania Senatu bez współczesnego rozwiązania Sejmu, nadając jednocześnie prawo Prezydentowi Rzeczypospolitej rozwiązywania Senatu w porozumieniu z Sejmem za zgodą co najmniej $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby członków Sejmu. Niezależnie od tego należałoby nadać Senatowi prawo takie, jakie przysługuje Sejmowi, a mianowicie, że Senat może się rozwiązać mocą własnej uchwały powziętej większością $\frac{2}{3}$ głosów przy obecności połowy ustawowej liczby senatorów, co prowadziłoby w obu razach do nowych wyborów, ale tylko Senatu.

Z kolei muszę tu zaznaczyć, że wedle art. 50 konstytucji dla wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju Prezydent ma pozyskać na to zgodę Sejmu, o Senacie niema w tym przepisie wzmianki, tak jak gdyby go nie było. Uważam to za proste niedopatrzenie i mniemam, że należy po wyrazach: za uprzednią zgodą Sejmu, dodać wyrazy: i Senatu. Podobnie w art. 49, gdy Prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innymi państwami, należy je podawać nietylko do wiadomości Sejmu, ale i Senatu, a w drugim ustępie tegoż art. 49, gdzie mowa o przymierzach, o zmianie granic państwa i o układach obciążających państwo pod względem finansowym lub zawierającym przepisy obowiązujące obywateli, potrzeba nietylko zgody Sejmu, lecz także i Senatu. Co prawda, w wypadkach przewidzianych w tych artykułach prawie zawsze zachodzi potrzeba wydania ustawy, czego bez udziału Senatu załatwić nie można, w każdym razie proponowane uzupełnienia są konieczne, tego wymaga ścisłość prawodawcza i nie może być chyba pod tym względem sporu. Zresztą, o ile dotyczy wypadków przewidzianych w art. 49 i 50, może się zdarzyć, że będzie proponowana tylko uchwała bez formalnej ustawy.

Pozatem mniemałbym, że przy rozpoznawaniu spraw przewidzianych w art. 49 i 50 konstytucji zamiast rozpatrywania kolejnego w pierwszej i drugiej izbie należałoby urządzić wspólne posiedzenia obu izb.

Konstytucja nasza w art. 39 przewiduje wspólne posiedzenia ciał prawodawczych jedynie dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, i takie posiedzenia stanowią Zgromadzenie Narodowe. Otóż zdawałoby się, że za bardzo ważne wydarzenia w życiu państwa poczytywać należy także wypowiedzenie wojny, zawarcie pokoju, zmianę granic państwa, przymierza,

a nawet traktaty handlowe i celne i byłoby słusznem zalecić zwoływanie Zgromadzenia Narodowego i w tych wypadkach, uzupełniając przepisy art. 49 i art. 50 dodatkiem, że gdy te wypadki zachodzą, sprawy ulegają rozpoznaniu wspólnemu i Sejmowi i Senatowi połączonych w Zgromadzenie Narodowe i zwoływanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, jak to w art. 39 konstytucja przewiduje.

Wreszcie jeszcze jedno uzupełnienie uważałbym za konieczne, a mianowicie o ile dotyczy stopnia wykształcenia członków Senatu.

Zarówno art. 36 konstytucji jak i art. 3 Ordynacji wyborczej do Senatu ⁴⁾ zastrzegają, że wybranymi do Senatu mogą być osoby, które ukończyły lat 40. Jest to słuszne, bo Senat jako zgromadzenie starszych ludzi powinien rekrutować swoje siły wśród poważniejszych wiekiem. Ale to nie wystarcza, trzeba zastrzec wyższe wykształcenie. Senat z natury swojej powinien się składać z ludzi o wyższym wykształceniu, a więc takich, co odbywali wyższe studia naukowe i posiadają dyplomy czy z uniwersytetów, czy z politechniki, czy z wyższych akademij.

Nie można podobnego warunku stawiać dla Sejmu, aby nie utrudniać przystępu do ciała prawodawczego dla wszelkich grup społecznych, natomiast dla Senatu może i powinno być to zastrzeżone.

Odpowiednie uzupełnienie należałoby wprowadzić i do art. 36 konstytucji i do art. 3 Ordynacji wyborczej. Wystarczy dodanie na końcu pierwszej części art. 36 po wyrazach: o ile z dniem ogłoszenia wyborów ukończył lat 40, dodać wyrazy: i o ile posiada wyższe wykształcenie naukowe. Taki sam dodatek należy wprowadzić do art. 3 Ordynacji wyborczej.

Jak widać z powyższego w propozycjach moich nie dotykałam ustalonych w konstytucji głównych zasad dotyczących organizacji Senatu, poprzestając na uzupełnieniach dotyczących szczegółów tej organizacji, uzupełnieniach, które są istotnie potrzebne i ze stanowiska dobra ogólnego są usprawiedliwione.

Podobne uzupełnienia mogłyby być uchwalone już w obecnych ciałach prawodawczych, o ileby były przyjęte przez większość $\frac{2}{3}$ głosów Sejmu i $\frac{2}{3}$ głosów Senatu, przy obecności połowy ustalonej liczby posłów i połowy ustawowej liczby senatorów, jak głosi art. 125 konstytucji. Tenże art. 125 za-

⁴⁾ Dziennik Ustaw No. 66 z r. 1922 pozycja 59.

strzegą, aby wniosek o podobną zmianę był podpisany przez $\frac{1}{4}$ część ustawowej liczby posłów w Sejmie.

Jeżeli się zważy, że proponowane przezemnie uzupełnienia podniosłyby w społeczeństwie powagę naszych ciał prawodawczych, a zarazem podniosłyby powagę i szacunek dla uchwalanych ustaw zarówno Sejmowi jak i Senatowi, to przypuszczając się godzi, że znajdzie się w Sejmie zastrzeżona przez konstytucję ilość posłów do postawienia wniosku w tym przedmiocie.

Wszystkie powyżej proponowane uzupełnienia wiążą się z potrzebą pewnych zmian do konstytucji. Na zakończenie niech mi wolno będzie poruszyć jeszcze jedną sprawę, która konstytucji wcale nie dotyka, a o której w społeczeństwie i w prasie nieraz się mówi z pewnymi przycinkami niepożądanymi dla ciał naszych prawodawczych.

Mam tu na myśli diety poselskie i senatorskie. W regulaminie wewnętrznym uchwalonym przez Senat powiedziano, że senatorowie pobierać będą diety takie, jak posłowie Sejmowi. Zasada słuszna, bo Senat nie może się wywyższać po nad Sejm, który pracy prawodawczej z natury rzeczy ton nadaje. Ale Sejm ustalił w formie diet pobory równe poborom urzędników trzeciej klasy. Pobory te, jak obecnie, wynoszą bez mała 1.000 złotych miesięcznie dla każdego posła, co przysługuje i senatorom. Pobory te wynoszą razem przeszło sześć milionów złotych rocznie, nie licząc licznych innych kosztów utrzymania ciał ustawodawczych, jak kosztów utrzymania odpowiednich biur, kosztów opału, światła, lokalu, kosztu druków etc. etc.

Dodać należy, że równie wysokich poborów nie praktykuje się w innych parlamentarnych państwach.

W tem ciężkiem finansowem położeniu, w jakim się Polska znajduje, wszelkie złagodzenia wydatków są ze stanowiska finansowego pożądane, ale istnieje inny daleko ważniejszy względ, który przemawia za zmniejszeniem tych poborów, a mianowicie powaga i charakter wybrańców narodu.

Idzie o to, żeby w społeczeństwie nie mówiono, że ci wybrańcy przez powołanie do Sejmu lub Senatu robią dobry interes. Diety poselskie czy senatorskie stanowią pokrycie pewnych wydatków skutkiem przybycia do stolicy, albo pewnych strat w zarobkach i dochodach, jakie wybrani do ciała prawodawczego ponosi. Nie mogą być traktowani wybrańcy narodu jak płatni najemcy. Ich rola i znaczenie jest stokroć

wyższe. Zazwyczaj posiadają oni znaczne środki materialne, zazwyczaj posiadają znaczne dochody i co najwyżej ponoszą tylko pewne na czas wyboru zmniejszenie zarobków czy wpływów.

Nie powinien zatem wybraniec na poselskie pobory się oglądać i korzyści z nich czerpać. O ileż podniesie się powaga wybrańca, jeżeli on na nie nie liczy i raczej do pomiesienia ofiary jest gotowy wzamian za zaszczyt udziału w ciele prawodawczem, wzamian za zaufanie, jakim go społeczeństwo obdarza.

Zmianę w dziedzinie tych poborów władne jest każde ciało ustawodawcze samo u siebie wprowadzić. Świeżo w Senacie przy deliberacjach w komisji finansowej senackiej nad położeniem finansowem i nad budżetem, rzuconą już była ze strony samego Senatu myśl pewnego zmniejszenia poborów dla złagodzenia wydatków skarbu. Można tylko przyklasnąć temu objawowi patriotyzmu i dobrego zrozumienia roli i znaczenia wybrańców narodu.