

Sławomir Zwolak

Istnienie Senatu w Polsce

The existence of the Senate in Poland

I. WSTĘP

Jednym z problemów poruszanych podczas dyskusji jakie toczyły się od 1989 r., to kwestia struktury parlamentu, należąca aż po dzień dzisiejszy za kluczowy we wszelkich debatach ustrojowych. Każde wybory i zmiany na scenie politycznej, determinują partie polityczne do przedstawienia swych programów, w których dość często przewija się kwestia zasadności istnienia, likwidacji lub modyfikacji, polskiego Senatu w kształcie nadanym przez obowiązującą Konstytucję z 1997 r. W zasadzie wszystkie większe partie polityczne na przestrzeni ostatniej dekady przedstawiały swoje autorskie propozycje związane z problematyką Senatu. Do dzisiaj pozostaje pytanie, czy dwuizbowość w obecnym kształcie odpowiada wymagom racjonalnej struktury parlamentu. Kilkanaście lat obowiązywania polskiej Konstytucji, skłania do refleksji i dyskusji nad miejscem i rolą Senatu w systemie władzy ustawodawczej.

II. TRADYCJE SENATU W POLSCE

Wychodząc od propedeutycznych rozważań, należy w pierwszej kolejności usta-

lić definicję, mającą walor objaśniający. *Senatus* – to dosłownie rada starców istniejąca w republikańskim Rzymie, termin którego nowożytna recepcja sięga do antycznych pierwiastków poszukując swoich antenatów w instytucjach świata starożytnego. Tak również jest z Senatem, który stał się powszechnie obowiązującym synonimem drugich izb.¹ Okazuje się jednak, że ustalenie jednolitej w miarę zadowalającej definicji izb jest niezmiernie trudne, przede wszystkim na zróżnicowany charakter tych instytucji w jakich występują w innych państwach. Przepisy konstytucyjne poszczególnych państw posługują się najczęściej nazwami własnymi konkretnych drugich izb. Pojęcie drugiej izby jest pojęciem języka prawniczego, gdyż jako takie nie jest definiowane w ustawach konstytucyjnych, ani żadnym innym tekście normatywnym. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że często w odniesieniu do izby drugiej stosuje się określenie „izby wyższej” mający być jego synonimem. Rodzajowe rozróżnienie na „izbę wyższą” i „izbę niższą”, odzwierciedla jedynie tradycyjny, historycznie ukształtowany model dwuizbowości, w którym każda

¹ J. Szymanek, *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 12.

z izb reprezentowała odpowiednio do jej tytulatury warstwę społeczną. Współcześnie oba pojęcia mają jedynie wartość archiwalną, tracąc tym samym swoje znaczenie².

W polskiej tradycji ustrojowej dwuizbowa struktura parlamentu posiada swój zakorzeniony rodowód sięgający początków polskiego parlamentaryzmu drugiej połowy XV w. Ukształtowany wówczas Sejm składał się z trzech stanów sejmowych: Króla, Izby Poselskiej, i Senatu stanowił odzwierciedlenie stanowej struktury społecznej z silną reprezentacją dwóch najaktywniejszych grup społecznych, tj. szlachty i możnowładztwa. Z czasem pierwotna, dominująca pozycja Senatu, zaczęła tracić na rzecz izby poselskiej.³ Wiązało się to z rosnącą niechęcią szlachty do senatorów, gdzie walki stronników między możnowładcami wpływały na obniżenie znaczenia Senatu.⁴

Stan taki został utrzymany i umocniony w Konstytucji 3 maja 1791 r. Przewidziany w ustawie rządowej tryb ustawodawczy zapewniał izbie poselskiej wyraźną przewagę nad senatem, któremu nadano jedynie funkcje *sui genesis* izby rozsądku. Wyższą pozycję ustrojową izby poselskiej wyrażały zna-

mienne słowa: „Izba poselska jako wyobrażenie i skład wszechwładztwa narodowego będzie świątynią prawodawstwa”.⁵ W okresie rozbiorów Polski tzw. Sejm grodzieński znosząc konstytucję 3 maja utworzył Sejm jednoizbowy. W Księstwie Warszawskim i powstałym po kongresie Wiedeńskim Królestwie Polskim Senat był jedną z dwóch izb Sejmu.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległego bytu i powołaniu Sejmu Ustawodawczego, przystąpiono do prac nad przyszłym ustrojem. Jednym z ważniejszych omawianych kwestii była struktura parlamentu, która wywoływała duże emocje społeczne i polityczne⁶. Wynikały one z obaw przedstawicieli lewicy, że Senat stanie się „Izbą Panów”, a więc izbą wyższą sfer społeczeństwa o konserwatywnych nachyleniu, która mogłaby osłabiać wpływ polityczny lewicy na państwo⁷. Tradycje historyczne Sejmu dwuizbowego, znacząco przeważały w sporze o istnienie drugiej izby.

O wprowadzeniu Senatu do Konstytucji z 1921 r. zdecydowało głosowanie niedużą większością głosów 195 przeciw 183. Przyjęcie Senatu nastąpiło w ramach osiągniętego

² Ibidem, s. 13.

³ M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu* [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 227.

⁴ *Historia Sejmu polskiego. Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej. Tom I*, red. J. Michalski, Warszawa 1984, s. 291.

⁵ W. Uruszczak, *Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej*, Przegląd Sejmowy 2011, Nr 2, s. 29.

⁶ Zob. J. Siemieński, *Sejm jednoizbowy i dwuizbowy*, Warszawa 1919; Autor w pracy zestawiał argumenty przemawiające za sejmem jednoizbowym i dwuizbowym. Wskazywał wówczas, iż jego zdaniem Senat „ma być zgromadzeniem ludzi zaufania narodowego, którzy tylko uzupełniają izbę poselską a to w tym sposobie, że na swoja rękę kontrolują działania rządu, a oprócz tego jakby doglądają, jak izba poselska swoje zadania spełnia”. Ibidem, s. 81.

⁷ M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 281. Lewica na czele z PPS i centrolewica, a także PSL „Piast” były przeciwne powstaniu Senatu. Gdy jednak Sejm przesądził o jego powstaniu, partie te starały się jak najbardziej ograniczyć jego kompetencje. Pewnego rodzaju zwycięstwem przeciwników Senatu była decyzja, że drugi Sejm wybrany na podstawie Konstytucji z 1921 r., będzie mógł ją zmienić swoją uchwałą. Miało to oznaczać wprowadzenie Senatu na próbę na czas dwóch kadencji. T. Stańczyk, *Od miniatury Sejmu do drugiej izby* [w:] *Polski Senat od I do III Rzeczypospolitej. Dodatek specjalny w 90 rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w odrodzonym państwie*, Rzeczpospolita z 23.11.2012 r., s. 4.

wówczas kompromisu politycznego i społecznego.⁸ W rezultacie, struktura parlamentu ukształtowana w Konstytucji⁹ nawiązywała do intencji Konstytucji z 3 maja, kreując drugą izbę o stanowisku znacznie słabszym niż izba pierwsza.¹⁰

Konstytucja odeszła od poprzednio funkcjonującej terminologii w którym Sejm odnosił się do całego parlamentu, nadając cechy jednego organu złożonego z dwóch izb parlamentu. Senat był wybierany na podstawie takich samych zasad jak Sejm. Czynne prawo wyborcze do Senatu liczącego 111 senatorów przysługiwało wyborcom mającym co najmniej 30 lat, zamieszkałym w okręgu wyborczym przynajmniej od roku, uwzględniając wątek migracji zawodowej. Natomiast bierne prawo wyborcze mieli obywatele posiadający prawo wybierania do Senatu, o ukończonym w dniu ogłoszenia wyborów wieku 40 lat. Konstytucja przewidywała wybór senatorów w okręgach, które stanowiły województwa, z zachowaniem proporcji liczby mandatów do Senatu, wynoszącej 1/4 liczby mandatów sejmowych na ilość mieszkańców. Senatorzy zostali wyposażeni w mandat wolny, będąc przedstawicielami całego Narodu, niezwiązanymi z instrukcjami wyborców¹¹.

Konstytucja akcentowała podrzędną rolę

Senatu w działalności legislacyjnej, przyznając tym samym inicjatywę ustawodawczą Sejmowi, z wyłączeniem Senatu. Senat mógł jedynie wносить, w terminie 30 dni, poprawki do projektów uchwalanych przez Sejm, który na posiedzeniu mógł bądź to poprawki te przyjąć zwykłą większością głosów, bądź też odrzucić większością 11/20 głosujących. Konstytucja *expressis verbis* nie przyznawała Sejmowi prawa do ponownego uchwalania projektów ustaw w całości odrzuconych przez Senat. Powyższa luka w regulacji zrodziła w latach 1923-1924 spór kompetencyjny między obu izbami, rozstrzygnięty na korzyść Senatu przez Prezydenta, który odmówił podpisania projektu ustawy odrzuconego w całości przez Senat i powtórnie uchwalonego przez Sejm. Precedens ten rozszerzał uprawnienia Senatu, przyznając mu wbrew intencjom twórców Konstytucji, prawo bezwzględnego weta wobec projektów Sejmu¹². Praktyka ta była słusznie oceniona przez większość doktryny prawa jako niezgodna z Konstytucją, z której dawał się wywieść postulat traktowania takiego odrzucenia jako „maksimum poprawek” i poddania późniejszej obowiązkowej weryfikacji przez Sejm.

Senat według Konstytucji z 1921 r., nie miał żadnych uprawnień kontrolnych, z wy-

⁸ Twórcy Konstytucji marcowej poszukując formuły systemów rządów parlamentarnych przyjęli założenie, że w relacjach między legislatywą a egzekutywą bezwzględny prymat będzie należał do Sejmu, którego wymogiem przy wprowadzeniu dwuizbowości parlamentu było sprecyzowanie stosunków między Sejmem a Senatem. Teoretycznie w grę wchodziły dwa warianty: równouprawnienie obu izb bądź przewaga każdej z nich. W praktyce w grę wchodził tylko jeden, ze wskazaniem na Sejm. Pragnienie sił prawicy w Sejmie Ustawodawczym, było aby maksymalnie niedemokratyczny w swoim składzie Senat był równocześnie maksymalnie wzmocniony w swoich kompetencjach w relacjach z Sejmem, nie mogło być zrealizowane. To właśnie rezygnacja z tych zamierzeń podobnie jak i z pragnienia nadania obu izbom równorzędnej pozycji, otworzyła drogę do zawarcia kompromisu umożliwiającego ostatecznie uchwalenie Konstytucji marcowej. W jego wyniku konstytucja przyznała pierwsze miejsce w systemie organów państwowych Sejmowi. W. Kulesza, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, Przegląd Sejmowy 2006, Nr 6, s. 12.

⁹ Dz.U.R.P. Nr 44, poz. 267.

¹⁰ P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995, s. 11.

¹¹ D. Dudek, *Prawo Konstytucyjne II Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 6-7, w moim posiadaniu – S. Z.

¹² K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002, s. 367-368.

jątkiem przewidzianych w niej interpelacji senatorów adresowanych do członków rządu oraz uznawanych za dopuszczalne w praktyce parlamentarnej rezolucji – uchwał Senatu wzywających Radę Ministrów do podjęcia określonych działań¹³. Działalność Senatu na gruncie Konstytucji marcowej w następnych latach doprowadziła do stabilizacji ustrojowej tej instytucji. Odtąd istnienie Senatu nie było kwestionowane, jedynie postulowano zmiany mające na celu usprawnienie funkcjonowania władzy ustawodawczej, proponując potrzebę dodania nowych uprawnień Senatowi.¹⁴ Większość krytyki odnoszące się do wad Konstytucji marcowej dotyczyła konieczności traktowania Sejmu i Senatu jako izb równouprawnionych wszędzie tam gdzie Konstytucja nic innego nie stanowi. Uzasadnieniem takiego rozumienia statusu Senatu, znajdowano w realiach 1922-1926, kiedy to źle zorganizowany parlament – *de facto* jednoizbowy i oparty na wadliwie skonstruowanym prawie wyborczym nie spełniał swych konstytucyjnych powinności z podkreśleniem silnych rządów parlamentarnych¹⁵.

Istniejąca dysproporcja w podziale kompetencji między Sejmem i Senatem zarówno w zakresie funkcji ustawodawczej, jak i kontrolnej na korzyść Sejmu była dość głęboka. Takie rozwiązanie spotkało się z powszechną krytyką w literaturze przedmiotu. Prowadziło to nawet do kwestionowania zasady dwu-

izbowości i krytycznych ocen w środowisku politycznym¹⁶.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r.¹⁷ korzystając z efektów zgłaszanych propozycji i przeprowadzanych debat, ustanowiła wzmocnioną pozycję Senatu wobec Sejmu¹⁸. Senat realizował idee nowej orientacji ustroju władz państwowych izby elitarystycznej w swej kompozycji, złożonej z 1/3 składu z osób mianowanych przez prezydenta, a w pozostałej części wybranych w drodze wyborów powszechnych, których kadencja pokrywała się z Sejmem. Uchwalona z upoważnienia Konstytucji ordynacja wyborcza do Senatu¹⁹ ustaliła liczbę 96 senatorów oraz w pozostałej części wybranych w wyborach pośrednich przez ograniczony do swoistej elity elektorat. Ustawa utrzymywała dotychczasowe cenzusy wieku czynnego i biernego prawa wyborczego do Senatu, odpowiednio wskazując na 30 i 40 lat.

W najważniejszej części odnoszącej się do Senatu w Konstytucji z 1935 r., dokonano zasadniczej zmiany podziału kompetencji obu izb parlamentu. Powiększeniu uległ zakres kompetencji Senatu, dotyczącej zarówno funkcji ustawodawczej jak i kontrolnej. W zakresie funkcji ustawodawczej Senat podobnie jak w konstytucji marcowej, był uprawniony do rozpatrywania uchwalonych przez Sejm projektów ustaw. Podobnie też rozpatrując projekty ustaw mógł do projektu wnieść po-

¹³ W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, Państwo i Prawo 2001, Nr 11, s. 5.

¹⁴ Por. M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, Przegląd Sejmowy 2001, Nr 2, s. 15.

¹⁵ W. Kulesza, *Nowela...*, s. 38.

¹⁶ J. Czajowski, *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Przegląd Sejmowy 2005, Nr 2, s. 68.

¹⁷ Dz.U.R.P. Nr 30, poz. 227.

¹⁸ Jak słusznie zauważył M. Pietrzak, Konstytucja kwietniowa, zniwelowała przewagę Sejmu nad Senatem powiększając uprawnienia Senatu. Jednocześnie wyznaczyła izbom ustawodawczym podrzędną rolę w systemie organów państwowych. *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 192.

prawki albo odrzucić go w całości. Ostateczna decyzja o dalszych losach projektu należała do Sejmu, mogąc odpowiednią uchwałą Senatu odrzucić, uchwalając ustawę bez woli Senatu. Wymagało to większości 3/5 głosów w Sejmie, co w porównaniu z Konstytucją marcową, rola Senatu w tym aspekcie uległa wzmocnieniu. Ponadto Konstytucja kwietniowa zrywała z zasadą zgodnie z którą „nie ma ustawy bez zgody Sejmu”, znosząc głównego ustawodawcę jakim poprzednio był Sejm. Wynikiem tego było odmienne traktowanie zakresu senackich poprawek wnoszonych do uchwalonych przez Sejm projektów. Senat oprócz uchwalania poprawek, mógł projektowi nadawać nową formę, ujmując ją w ramach odrębnej uchwały²⁰. Zaś w zakresie funkcji kontrolnej, wyposażono senatorów w konstytucyjne uprawnienia do występowania z interpelacjami. Senat pełnił również funkcję instancji weryfikacyjnej do procedury uchwalania wotum nieufności rządowi, a także uczestnikiem wspólnego z Sejmem posiedzenia uchwalającego postawienie w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu premiera lub ministra. Senat uczestniczył także w tworzeniu Zgromadzenia powoływanego do wyboru Prezydenta RP, zaś Marszałek Senatu miał za-

stępować Prezydenta w przypadku jego nie-dyspozycji. W nowej klasyfikacji konstytucyjnej Senat stał się jednym z organów państwa w ogólności, jak rząd, Sejm i inne, pozostające pod zwierzchnictwem Prezydenta RP²¹.

Po II wojnie światowej sprawa istnienia Senatu stała się przedmiotem referendum konstytucyjnego 30.06.1946 r. Sprawa ta była zasadniczą kwestią sporną między rządzącą większością a opozycyjnym PSL, wzywającym do utrzymania Senatu aż do przyszłej konstytuancy²². Komuniści obejmujący władzę, wykazywali niechętny stosunek do drugiej izby upatrując w niej symbol „burżuazyjnej” Polski, w którym reprezentowane były interesy elity. Senat stanowił komplikację w mechanice ustrojowej w którym parlament miał pełnić rolę fasadową w ustanawianiu demokracji ludowej²³. Sfałszowane przez władze wyniki referendum, dostarczyły formalnych podstaw do likwidacji Senatu. Potwierdza to teza sformułowana przez *K. Grzybowski* w tytule jego publikacji przed referendum z 1946 r.: „Senat albo niedemokratyczny, albo niepotrzebny”²⁴. Jest rzeczą zrozumiałą, że tego typu instytucja i tego rodzaju dwuizbowość, była nie do przyjęcia w systemie ustrojowym państwa socjalistycznego. Stąd we wszyst-

¹⁹ Dz.U. Nr 37, poz. 320.

²⁰ Por. J. Czajowski, *Senat...*, s. 69; Autor wskazuje, że nadanie takiego modelu wyboru do Senatu w Konstytucji kwietniowej miało służyć odpolitycznieniu drugiej izby i stać się w konsekwencji izbą ustawodawczą dopuszczającą w szerszym zakresie reprezentację innych interesów niż partyjne. Podkreśla przy tym, że Senat dokonał rozszerzenia reprezentacji innych środowisk i struktur politycznych. Miało to umożliwić odmienne spojrzenie na sprawy państwa i odgrywanie przez Senat realnej roli w sferze ustawodawstwa i kontroli rządu. J. Czajowski, formułuje tezę, że „istnienie drugiej izby ustawodawczej w państwie unitarnym opierać się powinno m.in. na przyjęciu odmiennych zasadach tworzenia izb i zapewnienia przez to reprezentacji odmiennych w każdej izbie interesów”. Ibidem, s. 67-68.

²¹ W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy...*, s. 6.

²² P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm...*, s. 12.

²³ Przywódca opozycyjnego ugrupowania S. Mikołajczyk, w swojej książce zaznacza, że komuniści pragnęli pozbyć się Senatu tylko dlatego, aby mogli łatwiej zmusić do przeknięcia ustaw, dyktowanych przez Kreml. Wiedzieli oni również, że na podstawie Konstytucji z 1921 roku, Senat dzielił z Sejmem prawo wyboru prezydenta, pragnęli więc uniknąć trudnego zadania przemycenia swego kandydata przez dwie fale opozycji”. S. Mikołajczyk, *Polska zgwaltowana cz. II*, wyd. Wici 1981, s. 33.

²⁴ Zob. K. Grzybowski, *Senat albo niedemokratyczny, albo niepotrzebny*, Łódź 1946.

kich państwach „bloku wschodniego”, została ona zdecydowanie odrzucona²⁵.

III. SENAT W III RZECZPOSPOLITEJ

Restytuowanie Senatu, ściśle związanego od dawna z polską tradycją parlamentarną i konstytucyjną nastąpiło na mocy porozumienia Okrągłego Stołu z 1989 r.²⁶ Był to fakt o doniosłym charakterze politycznym, w którym swoistą koncesją uczynioną ówczesnej opozycji przez stronę partyjno-rządową była gotowość ograniczenia swobody wyborów do Sejmu X kadencji przez przyjęcie z góry określonej procentowo umowy o podziale mandatów poselskich. W odniesieniu do Senatu przyjęto swobodny wybór, który zależeć będzie wyłącznie od decyzji wyborców w poszczególnych okręgach²⁷. Jednak równocześnie wobec niepewności co do potencjalnego składu Senatu jakie niosło powyższe ustalenie, tzw. strona partyjno-rządowa radykalnie ograniczyła kompetencje Senatu. Formalno-prawnym tego wyrazem stała się pospiesznie i jak wskazywano niestaranie zrehabilitowana nowela konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 r.²⁸, która usytuowała Senat nie tylko w cieniu, ale

również znacznie poniżej ustalonej pozycji Sejmu, który nadal pozostawał najwyższym organem władzy państwowej²⁹.

Tym samym, decyzje z kwietnia 1989 r. interpretowano nie tylko jako chęć stworzenia dwuizbowego parlamentu, lecz bardziej jako wolę stworzenia drugiego organu o charakterze przedstawicielskim, który uzupełniałby dotychczasowy system organów państwa³⁰. Przyjęte rozwiązania nadawały identyczne zasady organizacji i funkcjonowania Sejmu i Senatu. Zadania Senatu koncentrowały się przede wszystkim na racjonalizowaniu określonych decyzji sejmowych w szczególności prawotwórczych. W ten sposób niweczyło to całkowitą swobodę Sejmu w sferze jego kompetencji ustawodawczych. Władza państwowa skupiała się głównie w Sejmie, a nie w Sejmie i Senacie, mimo ich przedstawicielskiego charakteru. A zatem zakres kompetencji Sejmu był o wiele szerszy, a podejmowanie określonych decyzji państwowych wymagało współdziałania Senatu, które nie były dokonywane w postaci identycznych uchwał obydwu organów. Senat mógł tylko wyrażać wstępną zgodę, akceptować decyzje Sejmu lub pro-

²⁵ Z. Jarosz, *Problem drugiej izby parlamentu (Zarys koncepcji)*, Państwo i Prawo 1989, Nr 1, s. 17.

²⁶ Przywrócenie dwuizbowej struktury parlamentu nie stanowiło nawiązania do ustrojowej tradycji I i II Rzeczypospolitej, lecz było rezultatem poszukiwań rozwiązań ustrojowych odpowiadającym ówczesnym potrzebom politycznym. Powołanie senatu było wynikiem ewoluowania w trakcie prac Okrągłego Stołu poglądów, na to w jaki sposób opozycja może zostać włączona do funkcjonującej struktury politycznej. Punktem wyjścia strony rządowej w myśleniu o drugiej izbie nie było przywrócenie Senatu jako izby pochodzącej z demokratycznych wyborów, lecz nadanie mu bardziej pluralistycznego charakteru wzorem funkcjonującej od 1982 r. Izby Społeczno-Gospodarczej. Zdecydowany sprzeciw strony solidarnościowej, nie mogącej zaakceptować tej formuły bez demokratycznej legitymacji, zniweczył w konsekwencji ten kompromis zaproponowany przez ówczesną władzę. Ostatecznie przyjęto model Senatu jako drugiej izby parlamentu, pochodzącej z demokratycznych wyborów, co było ceną zgody opozycji na powołanie prezydenta o szerokich uprawnieniach. Ustalając tym samym w poufnych rozmowach, osobę przyszłego prezydenta. J. Ciemniewski, *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, Przegląd Sejmowy 2010, Nr 5, s. 53.

²⁷ Zob. Z. Jarosz, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, Państwo i Prawo 1989, Nr 5, s. 15; Zasady prawa wyborczego związane z kreowaniem Senatu, pominięły zasadę równości wyborów. Skonkretyzowana następnie w ordynacji wyborczej do Senatu, koncepcja wyboru dwóch senatorów z każdego województwa z wyjątkiem województwa warszawskiego i katowickiego, mających reprezentację trzyosobową, miała być wówczas jedynie rozwiązaniem przejściowym.

²⁸ Dz.U. Nr 19, poz. 101.

²⁹ Z. Witkowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo Konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 352.

³⁰ W. Orłowski, *Senat Trzeciej...*, s. 60.

ponować modyfikacje, gdzie znaczenie konstytucyjne zawsze miały uchwały Sejmu³¹. W owym czasie zakładano, że wszystkie te zmiany mają charakter przejściowy i w stosunkowo szybkim czasie dojdzie do uchwalenia nowej konstytucji. Sądono, że w trakcie tych prac dojdzie również do dyskusji nad przyszłą strukturą parlamentu.

Wszystko to powodowało, że postanowienia odnoszące się do Senatu nie zawierały spójnej wizji dotyczącej funkcjonowania tego organu i dalekie były od racjonalności ustrojowej, albowiem jak stwierdza *M. Dobrowolski* powołanie Senatu było wynikiem silnych uwikłań w bieżące kalkulacje polityczne. Te okoliczności jego zdaniem uniemożliwiły wypracowanie spójnej i dobrze uzasadnionej teoretycznie koncepcji parlamentu. I jak dodaje moment ten (1989 r.) w historii polskiego parlamentaryzmu zdecydował o dwuizbowej strukturze parlamentu i jego ukształtowaniu w całym okresie³².

Wybory do Senatu z czerwca 1989 r. były co warto podkreślić, pierwszymi wolnymi wyborami w tej części Europy i odegrały istotną rolę w późniejszych latach. Zwycęstwo ówczesnej opozycji, uzyskując 99% wszystkich mandatów, było konsekwencją dynamiki zmian systemowych w Polsce³³. W rezultacie wyników wyborów z czerwca 1989 r. w pełni ujawnił się przedstawicielski charakter Senatu, jako organu lepiej niż Sejm odzwierciedlającego ówczesne preferencje wyborcze³⁴.

Należy podkreślić, że od samego wznowienia Senatu w 1989 r., wykazywał on skłonność do powiększenia siłą faktu konstytucyjnie i ustawowo wyznaczonej mu sfery zainteresowań. *W. Sokolewicz* uważa, że ta specyficzna nadaktywność wywoływana była ambicją kolejnych marszałków do należytego reprezentowania instytucji, a także skłonność do wyprawadzania zbyt daleko idących wniosków z samej nazwy „Senat” oraz historycznego dziedzictwa tej instytucji. Wyrazem tej opinii jest podjęcie przez Senat roli patrona dla Polaków zamieszkałych za granicą, oraz uznanie się za równoprawnego z Sejmem w kształtowaniu i współrealizowaniu polityki zagranicznej państwa³⁵.

W moim przekonaniu niewątpliwie znaczenie Senatu w tym okresie było większe, niż wynikało to z regulacji konstytucyjnej, gdyż działalność odrodzonego po 43 latach Senatu, przypadła na okres wyjątkowej rzeczywistości przemian ustrojowych. Mając na uwadze, iż po wyborach z czerwca 1989 r., aż 99 mandatów posiadali przedstawiciele Komitetu Obywatelskiego, pozwalało to realizować stronie opozycyjnej swoje zamierzenia, które w konsekwencji przyczyniły się do demonażu poprzedniego ustroju. Stąd też można wywnioskować, że większe znaczenie Senatu było potrzebą tamtych wydarzeń, co należy uważać z perspektywy czasu za całkowicie zasadne i nie budzące wątpliwości. Instytucję Senatu należało widzieć jako pewien element

³¹ M. Kudej, *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, Państwo i Prawo 1990, Nr 2, s. 25; zob. też: P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, Przegląd Sejmowy 2009, Nr 3, s. 17-19.

³² M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości...*, s. 281-282.

³³ W. Orłowski, *Senat Trzeciej...*, s. 227.

³⁴ Ibidem, s. 228.

³⁵ W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy...*, s. 12.

pluralizmu politycznego, włączającego część opozycji w życie polityczne państwa.

Zapoczątkowany po wyborach z 4 czerwca 1989 r. proces zasadniczych reform ustrojowych państwa nie objął jednak Senatu. Wydaje się, że pojawiające się pewne kontrowersje i konflikty między izbami oraz sporadyczne korzystanie z inicjatywy ustawodawczej przez Senat, mógł mieć jakiś wpływ na ten stan rzeczy. Wspomniany przeze mnie problem relacji między Sejmem i Senatem w szczególności dotyczył działalności ustawodawczej, jaką była kwestia prawnomaterialnych granic poprawek uchwalanych przez Senat. Do konfliktów dochodziło od początku istnienia Senatu i wielokrotnie stały się przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącego się do zakresu senackich poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy oraz rozróżnienie „ustawy nowelizowanej” i „ustawy nowelizującej”³⁶. Należy w tym miejscu przypomnieć, że dokonywane nowelizacje konstytucji oraz kilku ustaw, rozbudowały kompetencje Senatu poprzez wybór dwóch członków do składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Umożliwiono

także występowanie z wnioskiem o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z konstytucją albo innego aktu normatywnego z konstytucją lub aktem ustawodawczym oraz otrzymywanie corocznego sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich.

W nowo rozpoczętej kadencji w 1991 r. pierwszym aktem prawnym, na który należy zwrócić uwagę w przypadku rozważań nad koncepcją Senatu, była ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁷, która powierzyła uchwalenie nowej konstytucji Zgromadzeniu Narodowemu. Regulacja ustanawiała skład Zgromadzenia w której nie wchodził Senat jako organ, lecz senatorowie jako jej członkowie, którzy zresztą stanowili tylko 17,85% składu. Zapoczątkowana kadencja Senatu,³⁸ utrwaliła jego pozycję na polskiej scenie politycznej, będące wynikiem utrzymania tej izby w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym czyli w tzw. Małej konstytucji³⁹. Utrzymując w mocy postanowienia znowelizowanej Konstytucji RP z 1952 r., przepisy

³⁶ Por. J. Ciemniewski, *Dwuizbowość...*, s. 61. Spór o zakres poprawek trafił przed Trybunał Konstytucyjny w 1993 r. już pod rządami Małej Konstytucji. Orzeczenie Trybunału wydane 23.11.1993 r. w sprawie o sygn. akt K 5/93 wyznaczyło kierunek orzecznictwa w tej materii. W uzasadnieniu tego orzeczenia, sformułowano pogląd, że ustalenie czy mamy do czynienia z poprawką czy z nową regulacją, wymaga zbadania konkretnej sprawy, Trybunał stwierdził, że w przypadku nowelizacji ustawy Senat jest upoważniony wyłącznie do uchwalania poprawek do ustawy nowelizującej. Pogląd ten podtrzymany był zarówno w okresie obowiązywania Małej Konstytucji, jak i Konstytucji RP z 1997 r. Ibidem, s. 61. Jednym z elementów wspomnianego orzeczenia i następnych dotyczących zakresu poprawek, jest dająca się zauważyć tendencja do stopniowego i konsekwentnego ograniczenia kompetencji Senatu w zakresie uprawnień ustawodawczych. Podczas gdy skutki orzeczenia K 5/93 dotyczyły jedynie przypadków rozpatrywania przez Senat ustaw nowelizujących, to konsekwencje kolejnych orzeczeń dotyczyły już jego uprawnień do każdej wpływającej do rozpatrzenia ustawy. Szerzej na ten temat zob. B. Skwarka, W. Orłowski, *Zakres poprawek Senatu – problemy teorii i praktyki*, Studia Prawnicze 2001, Nr 3-4, s. 247-248.

³⁷ Dz.U. Nr 67, poz. 336.

³⁸ Jak stwierdza K. Skotnicki, wyłoniony w 1991 r. Senat, po przeprowadzonych wyborach, odbiegał od politycznego zestawienia Sejmu i nie odzwierciedlał rzeczywistej woli wyborców. Powodem tego była zmiana ordynacji wyborczej do Senatu z 10.05.1991 r., która znosiła wymóg uzyskania większości bezwzględnej do nabycia mandatu, na większość względną. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i na system wyborczy. Zarys problematyki*, Przegląd Sejmowy 2007, Nr 2, s. 23.

³⁹ Dz.U. Nr 84, poz. 426.

charakteryzowały Senat, tak samo jak Sejm, jako organ przedstawicielski narodu i organ państwa w zakresie władzy ustawodawczej⁴⁰. Senat był koniecznym uczestnikiem procesu legislacyjnego, bez którego udziału nie było możliwe podjęcie decyzji prawodawczej, bowiem każda z izb parlamentu miała w procesie ustawodawczym swój odrębny udział.⁴¹

W pracach nad Małą Konstytucją problem struktury parlamentu nie był przedmiotem szerokich dyskusji, ograniczając się zatem do wyeliminowania największych problemów dotyczących relacji między Sejmem a Senatem. Przyczyną tego stanu rzeczy był pośpiech w jakim opracowywano nowe regulacje konstytucyjne, który nie sprzyjał szerszej refleksji nad rolą Senatu. Uchwalenie Małej konstytucji stanowiło wyraźną redukcję kompetencji tego organu, przejawiając się w zobowiązaniu Senatu do wskazania źródeł pokrycia zgłaszanych przez siebie poprawek, obniżonych wymogów stosownej większości przy odrzucaniu przez Sejm stanowiska Senatu, odstąpienia od wymogu równoczesnych prac Sejmu i Senatu nad ustawą budżetową, wyeliminowania możliwości zablokowania procedury ustawodawczej przez usunięcie instytucji pata ustawodawczego oraz wyeliminowania Senatu z procedury uchwalania ustawy o pełnomocnictwach dla Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocy ustawy. W trakcie prac nad Małą konstytucją zmieniono również przepisy dotyczące roz-

poznawania przez Sejm poprawek Senatu. W miejsce dwóch głosowań za odrzuceniem i przyjęciem poprawek, wprowadzono wymóg jednego głosowania za odrzuceniem poprawek Senatu. Wyeliminowano w ten sposób istotną wadę poprzedniej regulacji, która powodować mogła, iż w Sejmie nie istniała wystarczająca większość dla odrzucenia poprawek Senatu jak i uchwalenia ich większością głosów⁴². Wzmocniono uprawnienia kontrolne izby, ustanawiając wymóg udziału członków rządu i ministrów stanu w posiedzeniach Senatu, jak również obowiązek zawiadamiania przez prezydenta o ratyfikowaniu i wypowiedzaniu umów międzynarodowych. *K. Skotnicki*, uważa, że najistotniejszą kompetencją przyznaną wówczas Senatowi, było wyrażenie zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum, mająca szczególne znaczenie w okresie konfliktu na linii Prezydent-Sejm⁴³.

Jak się okazuje dla polskiej dwuizbowości znaczące było uchwalenie Małej konstytucji, która jak słusznie podkreśla *P. Czarny* była krokiem na drodze do wrastania Senatu w polski system polityczno-ustrojowy⁴⁴. Z kolei *M. Dobrowolski* uważa Małą konstytucję za moment początkujący stabilizację ustrojową dwuizbowego parlamentu⁴⁵.

Dalsze rozważania nad kwestią dwuizbowości, pojawiły się w pracach nad nową konstytucją w latach 1993-1997. Dla znacznej części polskich ugrupowań politycznych był

⁴⁰ K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny* [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 213-214.

⁴¹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 245-246.

⁴² Por. W. Orłowski, *Senat Trzeciej...*, s. 230-232; R. Chruściak, *Mała konstytucja z 1992 r.*, *Przegląd Sejmowy* 2007, Nr 5, s. 99.

⁴³ K. Skotnicki, *Senat III RP...* [w:] *Dwadzieścia lat...*, s. 215.

⁴⁴ P. Czarny, *Zmiany pozycji ustrojowej Senatu w „Małej Konstytucji”* [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 88.

⁴⁵ M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości...*, s. 147.

to czas wystarczający do zaakceptowania modelu parlamentu składającego się z Sejmu i Senatu. W projektach konstytucji, pełne i spójne koncepcje dwuizbowości, zawarte były w projekcie senackim, prezydenckim, UD/UW i obywatelskim⁴⁶. Dwuizbowość jawiła się zwłaszcza na tle jednoizbowości kojarzonej z dyspozycyjnym Sejmem z okresu PRL jedną z najważniejszych zdobyczy demokratycznych. Senat był traktowany jako instytucja kluczowa dla procesu poszerzania pluralizmu polityczno-partyjnego, szczególnie że miano w pamięci jakim sukcesem było dla opozycji parlamentarnej były pierwsze wolne wybory z czerwca 1989 r.⁴⁷. Należy zwrócić uwagę, że w trakcie prac nad jednolitym projektem konstytucji, głosowano w tej sprawie dwukrotnie. Za pierwszym razem nie doszło do rozstrzygnięcia, gdyż zarówno za dwuizbowością, jak i przeciwko niej oddano taką samą liczbę głosów i dopiero ponowne głosowanie przesądziło stosunkiem głosów 23:20 wprowadzenie Senatu do ustawy zasadniczej. Struktury parlamentu dotyczyło jedno z pytań proponowanych do referendum przedkonstytucyjnego, do którego jednak nie doszło⁴⁸. W toku prac nad konstytucją, można było zauważyć systematyczne zdobywanie przewagi na rzecz drugiej izby, zwłaszcza w szeregach SLD, które od początku opowiadało się po stronie jednoizbowości. Sztywna obrona jednoizbowości mogłaby znacząco

utrudnić uchwalenie konstytucji, która zresztą była najważniejszym celem dla koalicji rządzącej II kadencji.

Gdy było już wiadomo, że projekt konstytucji będzie przewidywał Sejm i Senat, było niemal pewne, że będzie to dwuizbowość oparta na ówczesnie obowiązujących uregulowaniach. Ani projekty konstytucji, ani propozycje zgłaszane w toku prac konstytucyjnych nie zaowocowały pojawieniem się nowej koncepcji drugiej izby, która miałaby szanse uzyskania szerszej akceptacji. R. Chruściak zwraca uwagę, na pewien pojawiający się konserwatyzm w myśleniu parlamentarzystów o centralnych organach państwa, kwitując przyjęte rozwiązanie Senatu w Konstytucji z 1997 r.⁴⁹ – „jeżeli Senat to taki jaki jest”. Dalej podkreśla że, wynikało to z tego że zwolennicy Senatu byli za słabi, aby skutecznie przeprowadzić swoje pomysły. Większość pozostałych uczestników prac konstytucyjnych nie uznawało za konieczne wzmocnienie drugiej izby, gdyż najważniejszym celem było utrzymanie priorytetowej pozycji ustrojowej i przewagi kompetencyjnej Sejmu⁵⁰. Natomiast M. Dobrowolski tłumaczy taki stan wynikiem wyborów z 1993 r., który ukierunkował spór wokół kwestii istnienia drugiej izby a nie kształtu dwuizbowości⁵¹. Inny pogląd w tej sprawie przedstawia K. Skotnicki, który uważa, że powtórzony model Senatu w konstytucji, był rezultatem doświadczeń

⁴⁶ Na siedem projektów nowej Konstytucji złożonych Zgromadzeniu Narodowemu w 1993 r., aż pięć przewidywało utrzymanie Senatu (projekt Prezydenta RP L. Wałęsy, projekt KPN, projekt Senatu, projekt Unii Demokratycznej, projekt Porozumienia Centrum. Natomiast tylko dwa projekty odrzucały Senat – projekt SLD proponując utworzenie 100 – osobowej Krajowej Rady Gospodarki i Pracy oraz projekt PSL/UP. Z. Witkowski, *Senat...* [w:] *Prawo...*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 352.

⁴⁷ R. Chruściak, *Spór o Senat w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, Warszawa 2003, s. 35.

⁴⁸ K. Skotnicki, *Senat III RP...* [w:] *Dwadzieścia lat...*, s. 217.

⁴⁹ Dz.U. Nr 78, poz. 448 z późn. zm.

⁵⁰ Por. R. Chruściak, *Spór...*, s. 37.

⁵¹ Por. M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości...*, s. 203.

wynikających z funkcjonowania dwuizbowości po 1989 r. jak i braku wiary w słuszność jego zalet, które mogły skłaniać do forsowania ewentualnych propozycji⁵².

Konstytucja z 1997 r. utrzymała rolę Senatu jako organu władzy ustawodawczej, aprobując jej dotychczasową koncepcję jako izby refleksji powołanej przede wszystkim do dbania prawa o jakość prawa. Przyjęła więc model ustanowiony już w 1989 r., a następnie zatwierdzony w Małej Konstytucji, nie wprowadzając istotnych zmian. Odwołała się więc w tej dziedzinie do rozwiązań już wcześniej sprawdzonych⁵³. Utrzymując w ten sposób dotychczasowy model nie równoprawnej dwuizbowości parlamentu, z ujęciem Sejmu i Senatu jako odrębnych organów, przy zachowaniu wyraźnych ustrojowych preferencji dla Sejmu⁵⁴. Widać to już w ogólnej charakterystyce, dokonanej w art. 95 z której wynika, że władza ustawodawcza jest powierzona wspólnie Sejmowi i Senatowi, ale sprawowanie kontroli nad działalnością rządu jest wyłączną domeną Sejmu. Odpowiednio mówi się o dwuizbowości nie równorzędnej, a nawet ułomnej, wskazując że kompetencje Senatu mieszczą się w modelu tzw. „izby refleksji”. Ustrojowa równość Sejmu i Senatu idzie w parze ze zróżnicowaniem kompetencji. Podobne stanowisko zarysowuje się konsekwentnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁵⁵. W jednym z uzasadnień do wyroku TK wyraził, że Konstytucja z 1997 r. utrzymała model dwuizbowości niesymetrycznej, w której Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawo-

dawczej ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu. Znajduje to wyraz w ujęciu funkcji kontrolnej i kreacyjnej, które niemal w całości pozostają skoncentrowane w gestii Sejmu. Także jednak w procedurze ustawodawczej Konstytucja RP uregulowała kompetencje obu izb nie równorzędnie. Pozycja Sejmu jest w tym procesie uprzywilejowana w relacji do pozycji Senatu. Znajduje to wyraz w szeregu szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, a w szczególności w tym, że postępowanie legislacyjne może być wszczęte tylko w Sejmie, a Senat zajmuje się dopiero uchwalonym przez Sejm tekstem. Senat zajmuje się nie projektem ustawy (jak to było np. w okresie międzywojennym), ale ustawą uchwaloną przez Sejm w konstytucyjnie wyznaczonym terminie, a brak stanowiska uznaje się za przyjęcie ustawy. Sejm może odrzucić poprawki Senatu bezwzględną większością głosów, a jeżeli w głosowaniu nad odrzuceniem poprawki zabraknie tej większości, to poprawkę uważa się za przyjętą. Senatowi przysługuje również prawo inicjatywy ustawodawczej, zawsze organ ten może więc uruchomić postępowanie legislacyjne w materiach, co do których Senat uzna, iż potrzebna jest ich określona regulacja⁵⁶. Tak więc kompetencje Senatu w zasadzie ograniczają się do udziału w ustawodawstwie, przy czym jednak Sejm może narzucić swoje stanowisko mając odpowiednią większość. Ponadto Senat uczestniczy w powoływaniu niektórych konstytucyjnych organów państwowych: Prezesa Najwyższej Izby

⁵² K. Skotnicki, *Senat III RP...[w:] Dwadzieścia lat...*, s. 217.

⁵³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 586.

⁵⁴ D. Dudek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia podstawowe. Wybór źródeł*, Lublin 2001, s. 64.

⁵⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 206.

⁵⁶ Por. Wyrok TK z dnia 23.02.1999 r. sygn. K25/98, (M.P. Nr 20, poz. 295).

Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, trzech członków Rady Polityki Pieniężnej⁵⁷. Ponadto już na podstawie ustaw, a nie konstytucji, uzyskał prawo wyrażania zgody na powoływanie Rzecznika Praw Dziecka⁵⁸, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych⁵⁹ i Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej⁶⁰ oraz wyboru jednego członka Komisji Selekcyjnej⁶¹.

Na tle wszystkich funkcji Senatu problematyczna wydaje się kwestia funkcji kontrolnej. Spoglądając w tej mierze na art. 95 ustawy zasadniczej, wydaje się, że jedynie Sejm sprawuje funkcje kontrolną w stosunku do administracji rządowej. Już samo ujęcie art. 95 konstytucji wywołuje potrzebę rozważenia możliwości wykonywania przez Senat kontroli. Wprawdzie trudno jest na podstawie zastosowania jedynie argumentacji *a contrario* wobec art. 95 ust. 2 konstytucji dowodzić możliwości przejawiania działalności kontrolnej Senatu, co nie przesadza o wyłączeniu uprawnień kontrolnych Senatu. P. Sarnecki wskazuje na nierozdzielność sprawowanych przez izbę parlamentarną funkcji – ustawodawczej i kontrolnej. Wywodząc funkcje kontrolną Senatu z roli organu przedstawicielskiego⁶². Inny pogląd tej kwestii prezentuje

L. Garlicki, uważając, że nie istnieje konstytucyjna podbudowa funkcji kontrolnej Senatu, bo nie pozwala na to konstytucyjna pozycja i koncepcja drugiej izby ukształtowana w 1989 r. Dodaje jednocześnie, że o ile stwierdzenie istnienia kontrolnych kompetencji nie wydaje się zasadne o tyle nie ma przeszkód o istnieniu kontrolnych działań Senatu⁶³. Nie podejmując się szerszej analizy w tej kwestii, stwierdzić należy za R. Mojakiem, iż Senat posiada zatem pewne uprawnienia o charakterze kontrolnym lub *quasi*-kontrolnym, choć oczywiście w znacznie mniejszym zakresie niż Sejm. Niewątpliwie Senat ma ograniczone możliwości kontrolowania rządu. Nie może on z całą pewnością realizować funkcji kontroli parlamentarnej w obszarze zastrzeżonym dla Sejmu. Jedynie w zakresie jakim odpowiednie przepisy formalnie dopuszczają Senat do działań kontrolnych rządu. Można więc mówić o działalności kontrolnej polegającej zasadniczo na informowaniu izby o funkcjonowaniu podmiotów rządowych, wyrażaniu ocen w sprawach jej przedłożonych, udzielaniu w niezbędnym zakresie pomocy organom wewnętrznym i senatorom w wypełnianiu ich zadań i obowiązków, powinności udzielania odpowiedzi na oświadczenia senatorskie⁶⁴.

⁵⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 206.

⁵⁸ Zob. art. 4 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 6.01.2006 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.).

⁵⁹ Zob. art. 8 ust. 2 ustawy o danych osobowych (Dz.U. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.).

⁶⁰ Zob. art. 10 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 18.12.1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. Nr 155, poz. 1016 z późn. zm.).

⁶¹ Zob. art. 15 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 30.04.1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. Nr 44, poz. 202 z późn. zm.).

⁶² P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2000, Nr 6, s. 10.

⁶³ L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, Przegląd Sejmowy 2000, Nr 6, s. 37.

⁶⁴ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 301. Jak przyznaje L. Garlicki mimo iż art. 95 ust. 2 Konstytucji łączy funkcję kontrolną wyłącznie z Sejmem, w praktyce pojawiły się pewne instrumenty kontroli, sprawowane przez Senat. Wskazuje przy tym na istniejącą od szeregu lat praktykę tzw. oświadczeń senatorskich, które mogą dotyczyć wszelkich kwestii związanych z wykonywaniem mandatu i mogą też zawierać wnioski i uwagi kierowane m.in. do członków Rady Ministrów. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 262

Pojawiające się dyskusje, spory na temat funkcji kontrolnej Senatu potwierdzają jedynie o pewnej ułomności obecnej konstrukcji dwuizbowości.

Truizmem wydaje się stwierdzenie, że koncepcja drugiej izby ma w złożeniu stać na straży dobrego prawa w przekonaniu, że będzie kierowała się jakością tworzonego przez parlament prawa. Jej wkomponowanie w architekturę ciała ustawodawczego ma zapewnić drugą opinię na temat kształtu przygotowywanego prawa. Dwuizbowość ma dostarczać cennego urozmaicenia poglądów, tworząc w ten sposób dwie odmienne polityki legislacyjne⁶⁵. Przytoczony przeze mnie argument uzasadniający istnienie Senatu, bywa w praktyce parlamentarnej kontestowany z racji w jaki sposób wykonuje swoje funkcje. Dla ukazania roli polskiego Senatu w procesie ustawodawczym, K. Skotnicki przedstawił zestawienie liczbowe wnoszonych poprawek przez Senat, odnosząc się do nich z dużą dozą sceptycyzmu. Jak sam stwierdził wnoszone poprawki nie mają charakteru zasadniczej polemiki z Sejmem o merytoryczny kształt przyjmowanych rozwiązań. Charakteryzując przy tym owe poprawki jako marginalne, drobne, odnoszące się jedynie do czystej funkcji redakcyjnej⁶⁶. Na szczególną uwagę zasługuje teza M. Dobrowolskiego, który uważa że dotychczasowy kierunek ewolucji Se-

natu sprowadzi go „do roli biura legislacyjnego i to biura o średniej jakości, gdyż w izbie tej nie zasiadają zawodowi legislatorzy, którzy z istoty rzeczy lepiej niż politycy zadbają o legislacyjną poprawność uchwalanych ustaw. Z kolei dalsze obniżanie znaczenia drugiej izby wymusi pytanie o sens istnienia Senatu, co będzie prowadzić dyskusję o dwuizbowości w ślepy zaulek”⁶⁷. Również R. Chruściak stwierdza, że efektywność pracy Senatu jako instytucji jest niezadowalająca, ale z powodu braku perspektyw znacznej poprawy jakości tworzonego prawa w Sejmie, spór o likwidację wydaje się bezprzedmiotowy⁶⁸. Wskazując jednocześnie na problem kompetencji senatorów, który w założeniu musiałby być wyższy niż posłów⁶⁹. Jednakże wobec specyfiki demokratycznego państwa prawa, problem ten jawi się jako nierozwiązalny⁷⁰. Dlatego likwidacja Senatu nie wydaje się racjonalna. Problem drugiej izby dostrzega także D. Dudek, opowiadając się, nie za likwidacją Senatu, a reformą konstytucyjnego unormowania władzy ustawodawczej, w której zrewidowany zostanie model dwuizbowości poprzez zrównoważenie zakresu funkcji i wzajemnych relacji obu izb. Proponuje ponadto ograniczenie liczebności obu izb, co istotnie obniżyłoby wydatki na utrzymanie parlamentu⁷¹.

Argumentem rozstrzygającym spór o drugą izbę, przeważającym szalę zwycię-

⁶⁵ J. Szymanek, *Teologiczne funkcje bikameralizmu*, Państwo i Prawo 2002, Nr 8, s. 38.

⁶⁶ K. Skotnicki, *Senat III RP...[w:] Dwadzieścia lat...*, s. 225-226.

⁶⁷ M. Dobrowolski, *W sprawie reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, Przegląd Sejmowy 2009, Nr 2, s. 35.

⁶⁸ Można się powołać o stwierdzenie, że w istocie likwidacja Senatu nigdy nie będzie w interesie jakiegokolwiek partii politycznej. Ponieważ wiązałoby się to z uszczupleniem aparatu politycznego, a przede wszystkim wpłynęłoby na wysokość subwencji dla poszczególnych partii.

⁶⁹ Potrzebę wykreowania profilu senatora proponuje W. Sokolewicz, w którym senator byłby w mniejszym stopniu niż poseł uzależniony od zaplecza politycznego, a bardziej kierowałby się przy wykonywaniu mandatu osobistym poczuciem sprawiedliwości i słuszności. Zob. W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy...*, s. 9.

⁷⁰ Głos R. Chruściaka w dyskusji podczas zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Warszawie 2009 r. *Dwadzieścia lat...*, red. M. Zubik, s. 233.

⁷¹ D. Dudek, *Konstytucja i prawo konstytucyjne*, Lublin 2010, s. 51; D. Dudek, *Jakie rozwiązania systemowo-ustrojowe powinna mieć Polska? [w:] Quo vadis Polonia. W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989 – 2009*, red. J. Kochanowski, M. Kuruś, Warszawa 2010, s. 45.

stwa na korzyść jej zwolenników jest przede wszystkim aspekt historyczny, wskazujący odwieczność i trwałość tej instytucji w łonie parlamentu. Bowiem powodem najczęstszym istnienia wieloizbowej struktury ciała ustawodawczego jest tradycja ustrojowa, w której Senat od wieków jest wpisany w kartę polskiej historii⁷². Sądę że Senat ze swoją tradycją, a zwłaszcza po 1989 r. stał się niejako symbolem wolnej Polski, dlatego likwidacja mogłaby wywołać nie miłe skojarzenia z czasów PRL-owskiej dominacji Sejmu. Drugim w moim przekonaniu argumentem jest możliwość dodatkowej dyskusji, która może przyczynić się tylko do wzrostu jakości stanowionego prawa. W tym przypadku mimo niewątpliwej wielości i różnorodności argumentów przemawiających za zmianą funkcjonującego modelu dwuizbowości, należy zgodzić się generalnie co do tego, że brak jest powodów uzasadniających istnienie Senatu w aktualnym kształcie.

Ważnym momentem dla pozycji Senatu było wejście Polski do Unii Europejskiej i skonfrontowanie polskiego systemu prawa z systemem Unii wymusiło określone zmiany w tworzeniu i stosowaniu prawa. Było motywu do opracowania specjalnego mechanizmu współpracy między parlamentem a rządem w sprawach UE. Nowa ustawa w tym przedmiocie z 8.10.2010 r.⁷³ określiła zakres

współpracy w sprawach UE dotyczących: przekazywania informacji, stanowienia prawa unijnego, współpracy w zakresie zmiany traktatów (zarówno procedury zwykłej jak i uproszczonej), tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo unijne, współpracy w zakresie wnoszenia przez obie izby parlamentu skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE oraz opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w UE⁷⁴. Wynikiem tego jest znaczne upodmiotowienie Senatu, jako samodzielnego organu, bowiem regulacje unijne wymuszają zacieśnienie współpracy między rządem a parlamentem, w którym Senat zyskuje na mocy prawa pierwotnego UE samodzielną pozycję. Zatem druga izba zostaje wyposażona w dodatkowe możliwości jakie daje jej prawo UE⁷⁵. W tej sytuacji udział Senatu w sprawach UE oraz polityki integracji europejskiej jest w niektórych sprawach zrównany z rolą Sejmu. Sytuacja ta dotyczy ustawowego obowiązku Rady Ministrów zasięgania opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu oraz organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu⁷⁶.

IV. PODSUMOWANIE

Podsumowując niniejsze rozważania należy stwierdzić, że źródła kontrowersji i licznych sporów o instytucje Senatu należy przede wszystkim szukać w specyficznych

⁷² J. Szymanek, *Teologiczne funkcje...*, s. 40.

⁷³ Zob. Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 213, poz. 1395).

⁷⁴ A. Pułto, *Umocnienie statusu Senatu RP na podstawie Traktatu z Lizbony*, Przegląd Sejmowy 2011, Nr 5, s. 55.

⁷⁵ Ibidem, s. 59. Autorka zwraca uwagę, że od momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, państwa członkowskie przyjmują stosowne regulacje, mające na celu zagwarantowanie wykonywania przez drugie izby przewidzianych w nim zadań. W tym przedmiocie dominującym kierunkiem zmian jest kierunek wyznaczony wyrokiem FTK z 30.06.2009 r., statuujący silną pozycję Bundesratu w sprawach UE. W Polsce wzorem regulacji z RFN, uchwalona ustawa z 2010 r. (w porównaniu z poprzednią z 2004 r.) i projektowane zmiany w Konstytucji niewątpliwie wpisują się w nurt wzmacniający parlament. Ibidem, s. 59-60.

⁷⁶ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 308. Obowiązek zasięgania opinii Senatu zaistniał w wyniku orzeczenia TK z 12.01.2004 r., sygn. akt k24/04, (Dz.U. Nr 11, poz. 89).

warunkach i pośpiechu, w jakim przygotowano reformę ustrojową z kwietnia 1989 r. Nie sprzyjały one pogłębionej dyskusji nad jej założeniami. W doktrynie prawa konstytucyjnego, a także w wypowiedziach polityków, programach politycznych czy też projektach Konstytucji można było spotkać różne argumenty przemawiające „za” i „przeciw” obecnej koncepcji Senatu⁷⁷.

Choć przez cały okres funkcjonowania Senatu w nowej polskiej rzeczywistości ustrojowej formułowano różnorakie postulaty dotyczące kompetencji tej izby, to żadne nie znalazły się przełożenia na rozwiązania konstytucyjne. W obecnym modelu ustrojowym Senat pozostaje organem przedstawicielskim o znikomych kompetencjach kontrolnych i wąskich kreacyjnych, a jego prawodawcza rola sprowadza się do możliwości wnoszenia poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm oraz akceptacji, bądź nie, ustawy o zmianie Konstytucji i ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej⁷⁸.

Istniejąca dwuizbowość ma na celu zmniejszenie ryzyka uchwalanych ustaw niedopracowanych lub przyjmowanych w Sejmie jedynie nieznaczną większością głosów, zmniejszając prawdopodobieństwo przyjęcia

przez parlament ustaw zawierających kontrowersyjne rozwiązania. Należy zatem podkreślić, że według znacznej części doktryny i w przekonaniu praktyków parlamentaryzmu samo rozpatrywanie projektu ustawy przez dwa oddzielnie zorganizowane zespoły ludzkie ma pozytywny wpływ na jakość stanowionej prawa, natomiast zróżnicowanie polityczne dwóch izb zwiększa pozytywne skutki ustanowienia dwuizbowości⁷⁹. Korzyści jakie mogą płynąć z dwuizbowości zależą głównie od kompetencji, które jednak w znacznej mierze są po stronie Sejmu. Dlatego właściwe wydaje się poszukiwanie przez Senat własnego miejsca w systemie organów państwowych nawet poprzez stosowne zmiany jego regulaminu. W ostatnich latach w ramach konstytucyjnego uprawnienia Senatu do przedkładania projektów ustaw, Senat zaczął odgrywać ważną rolę w procesie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego⁸⁰. Również kwestie rozpatrywania petycji mogą stanowić pewnego rodzaju specjalizację⁸¹. Wśród istotnych zadań przynależnych Senatowi, należy również uznać patronat nad Polakami żyjącymi poza krajem, mający swoją tradycję jeszcze w okresie międzywojennym⁸². W przyszłości Senat może

⁷⁷ B. Banaszak, *Czy w Polsce potrzebna jest druga izba*, Przegląd Sejmowy 1994, Nr 2, s. 38-39; Autor w swym artykule przedstawił główne argumenty przeciwników i zwolenników utrzymania instytucji Senatu, jakie pojawiały się w toczących dyskusjach. Na szczególną uwagę zasługuje koncepcja izby samorządowej, która uzyskała w początkach lat 90-tych, największe zainteresowanie.

⁷⁸ M. Zubik, *Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej* [w:] *Quo vadis Polonia. W drodze do demokratycznego...*, s. 95.

⁷⁹ M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości...*, s. 291.

⁸⁰ Zob. art. 54 ust. 4 pkt 2 i art. 85a – 85f uchwały Senatu RP z dnia 23.11.1990 r. Regulamin Senatu (Tekst jedn. M.P. Nr 39, poz. 542 z późn. zm.); M. Jarentowski, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat*, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Warszawa 2011.

⁸¹ Zob. art. 90a – 90g Regulaminu Senatu.

⁸² W 2012 r. Sejm uchwalił budżet w którym wyasygnowane środki na współpracę z Polonią i Polakami z granicą zostały przeniesione z Senatu do MSZ. Jednakże znamieną okazała się reakcja Senatu, który odrzucił projekt uchwały sprzeciwiającej się przeniesieniu środków na „Polskę” z budżetu izby wyższej do budżetu MSZ. Pokazując w ten sposób polityczny charakter drugiej izby.

być wykorzystywany również w problemach związanych z Unią Europejską. Rozważania te składają się na pozytywną odpowiedź dotyczącą potrzeby funkcjonowania drugiej izby.

Przeprowadzona analiza obowiązującego modelu i liczne wypowiedzi konstytucjonalistów w tej materii dowodzą o potrzebie nowej formuły dla drugiej izby. Postulowane zmiany odnoszą się m. in. do zmniejszenia liczby Senatu i pomysłu zagospodarowania byłych prezydentów, premierów, Rzeczników Praw Obywatelskich czy Prezesów Trybunału Konstytucyjnego przez włączenie ich dożywotnio w skład Senatu⁸³. Tworząc jak to określił A. Szmyt swoje „krzesło wirylnie”, w którym wyrażałaby się w pewnym zakresie formuła uznania narodu za zasługi w służbie publicznej⁸⁴. Godne uwagi warte przedstawienia wydają się również propozycje M. Granata i M. Dobrowolskiego w polemice z W. Sokolewiczem formułowane na łamach Państwa i Prawa. Przede wszystkim postulują zwiększenie uprawnień ustawodawczych Senatu, które łączyć się powinny z konstytucyjnym obowiązkiem powołania przez obie izby komisji wspólnej (mediacyjnej), której zadaniem byłoby uzgadnianie stanowisk między izbami oraz rozwiązywanie powstających między nimi sporów. Ponadto skłaniają się do wprowadzenia przepisu który definiowałby pojęcie „poprawka senacka” z nadaniem jej szerszych ram treściowych oraz do powrotu tradycyjnego rozwiązania, w którym z ustawą mamy do czynienia dopiero w momencie

zakończenia procedury ustawodawczej. Takie rozwiązanie jak się podkreślają ma precyzyjnie oddawać istotę ustawy jako aktu normatywnego pochodzącego od parlamentu ponieważ rodowód obecnego rozwiązania sięga okresu „okrągłego stołu” i stanowi pozostałość konstrukcji ustrojowej, w której Sejm był najwyższym organem władzy państwowej⁸⁵.

O żywotności dyskusji nad kształtem i rolą Senatu świadczą, także rozmaite propozycje polityków formułowane na łamach mediów opiniotwórczych. Dotychczasowe wypowiedzi nie wyraziły się choćby przedłożeniem Sejmovi odpowiedniego projektu potwierdzającego polityczne deklaracje. Bez wątpienia polityczny charakter drugiej izby, powoduje, że wszelkie koncepcje wokół przyjęcia optymalnej struktury ciała przedstawicielskiego, będą wymagały politycznego porozumienia większości sił reprezentowanych w parlamencie.

SŁOWA KLUCZOWE

Senat, Sejm, dwuizbowość, władza ustawodawcza, ustrój.

STRESZCZENIE

Senat jest od wieków zakorzeniony w Polskim systemie ustrojowym. Powołany do istnienia w 1989 r. w wymiarze politycznym, był ważną koncesją udzieloną na rzecz opozycji, który miał balansować wybrany w niedemokratycznej procedurze Sejm. Od początków był wiązany z symbolem suwerenności Rzeczypospolitej. Równocześnie

⁸³ B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2012, Nr 1, s. 86. Autor stwierdza, że ta propozycja jest godna zastanowienia, bowiem fachowa wiedza oraz doświadczenie tych podmiotów stanowiłoby pozytywny wkład w pracę izby, nie uchybiając przy tym zasadzie reprezentacji politycznej i zasadzie demokratycznego państwa prawnego.

⁸⁴ A. Szmyt, *Sejm i Senat w projektach zmian Konstytucji z 1997 r.*, Przegląd Sejmowy 2010, Nr 5, s. 41.

⁸⁵ Por. M. Granat, M. Dobrowolski, *Jaka reforma Senatu?*, Państwo i Prawo 2002, Nr 5, s. 79.

restytucja Senatu dokonana została bez pomysłu na jego funkcjonowanie, która zrodziła wątpliwości co do samego istnienia, jego miejsca i roli. Obecnie najczęściej powoływanym argumentem na rzecz istnienia Senatu jest jego rola w procesie stanowienia prawa. Niestety brak szczegółowym badań empirycznych i analiz przepisów nie pozwalają z całą stanowczością zweryfikować tezy o potrzebie istnienia Senatu. Na przestrzeni ostatnich kilku lat, zostały zarysowane dodatkowe kompetencje Senatu, które wpływają na jego podmiotowość tj. udział w sprawach z zakresu UE, rozpatrywanie petycji obywateli oraz korzystanie z inicjatywy ustawodawczej nastawionej na porządkowanie systemu prawnego poprzez dostosowanie prawa do wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

KEYWORDS

Senate, Sejm, bicameral, legislature, system.

SUMMARY

The Senate has a long history rooted in the Polish political system. Called into existence in 1989, in the political, was an important concession granted to the opposition, which had a balance elected parliament undemocratic procedure. From the beginning he was associated with the symbol of the sovereignty of the Polish Republic. At the same time the Senate restitution to be made without an idea in its operation, which gave birth to doubts as to the existence, its place and role. Currently, most often cites, the argument for the existence of the Senate is its role in the lawmaking process. Unfortunately there are no detailed empirical studies and analyzes regulations do not allow us to verify the thesis forcefully on the need for the Senate. Over the last few years, you can extract the additional powers of the Senate, which affects its subjectivity that is involved in matters of EU citizens' petitions and the use of a legislative initiative to organize the set of the legal system by adapting the law to the judgments Constitutional Court.

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U.R.P. Nr 44, poz. 267),

Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U.R.P. Nr 30, poz. 227),

Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 7 kwietnia 1989 r., (Dz.U. Nr 19, poz. 101.),

Ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23.04.1992 r. (Dz. U. Nr 67, poz. 336),

Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z dnia 17.10.1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426),

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r., (Dz. U. Nr 78, poz. 448 z późn. zm.),

Ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji z dnia 30.04.1993 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 202 z późn. zm.),

Ustawa o danych osobowych z dnia 29.08.1997 r. (Tekst jedn. Dz. U. 2012, Nr 101, poz. 926 z późn. zm.),

Ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z dnia 18.12.1998 r. (Dz.U. Nr 155, poz. 1016 z późn. zm.).

Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka z dnia 6.01.2006 r. (Dz. U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.),

Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z 8.10.2010 r. (Dz.U. Nr 213, poz. 1395).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 23.02.1999 r., sygn. K25/98, (M.P. Nr 20, poz. 295),

TK z dnia 12.01.2004 r., sygn. K24/04, (Dz.U. Nr 11, poz. 89).

Literatura

- Banaszak B., *Czy w Polsce potrzebna jest druga izba*, Przegląd Sejmowy 1994, Nr 2,
- Chruściak R., *Mała konstytucja z 1992 r.*, Przegląd Sejmowy 2007, Nr 5,
- Chruściak R., *Spór o Senat w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, Warszawa 2003,
- Ciemniewski J., *Dwuzbiowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, Przegląd Sejmowy 2010, Nr 5,
- Czajowski J., *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Przegląd Sejmowy 2005, Nr 2,
- Czarny P., *Zmiany pozycji ustrojowej Senatu w „Małej Konstytucji”* [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993,
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997,
- Dobrowolski M., *W sprawie reformy dwuzbiowości polskiego parlamentu*, Przegląd Sejmowy 2009, Nr 2,
- Dobrowolski M., *Zasada dwuzbiowości parlamentu* [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009,
- Dobrowolski M., *Zasada dwuzbiowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003,
- Dudek D., *Jakie rozwiązania systemowo-ustrojowe powinna mieć Polska?* [w:] *Quo vadis Polonia. W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989 – 2009*, red. J. Kochanowski, M. Kuruś, Warszawa 2010,
- Dudek D., *Konstytucja i prawo konstytucyjne*, Lublin 2010,
- Dudek D., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia podstawowe. Wybór źródeł*, Lublin 2001,
- Dudek D., *Prawo Konstytucyjne II Rzeczypospolitej Polskiej*, niepublikowany,
- Garlicki L., *Kompetencje kontrolne Senatu? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, Przegląd Sejmowy 2000, Nr 6,
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003,
- Granat M., M. Dobrowolski, *Jaka reforma Senatu?*, Państwo i Prawo 2002, Nr 5,
- Grzybowski K., *Senat albo niedemokratyczny, albo niepotrzebny*, Łódź 1946,
- Jarosz Z., *Problem drugiej izby parlamentu (Zarys koncepcji)*, Państwo i Prawo 1989, Nr 1,
- Jarosz Z., *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, Państwo i Prawo 1989, Nr 5,
- Kallas M. [red.], *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu* Warszawa 1990,
- Krasowski K., Krzymkowski M., Sikorska-Dzięgielewska K., Walachowicz J., *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002,
- Kudek M., *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, Państwo i Prawo 1990, Nr 2,
- Kulesza W., *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, Przegląd Sejmowy 2006, Nr 6,
- Michalski J. [red.], *Historia Sejmu polskiego. Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej. Tom I*, Warszawa 1984,
- Mikołajczyk S., *Polska zgwałcona cz. II*, wyd. Wici 1981,
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007,
- Opaliński B., *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2012, Nr 1,
- Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000,
- Pietrzak M., *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, Przegląd Sejmowy 2001, Nr 2,
- Puño A., *Umocnienie statusu Senatu RP na podstawie Traktatu z Lizbony*, Przegląd Sejmowy 2011, Nr 5,
- Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2000, Nr 6,
- Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995,

- Sarnecki P., *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, Przegląd Sejmowy 2009, Nr 3,
- Siemieński J., *Sejm jednoizbowy i dwuizbowy*, Warszawa 1919,
- Skotnicki K., *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny* [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010,
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i na system wyborczy. Zarys problematyki*, Przegląd Sejmowy 2007, Nr 2,
- Skwarka B., Orłowski W., *Zakres poprawek Senatu – problemy teorii i praktyki*, Studia Prawnicze 2001, Nr 3-4,
- Sokolewicz W., *O potrzebie reformy Senatu*, Państwo i Prawo 2001, Nr 11,
- Stańczyk T., *Od miniatury Sejmu do drugiej izby* [w:] *Polski Senat od I do III Rzeczypospolitej. Dodatek specjalny w 90 rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w odrodzonym państwie*, Rzeczpospolita z 23.11.2012,
- Szmyt A., *Sejm i Senat w projektach zmian Konstytucji z 1997 r.*, Przegląd Sejmowy 2010, Nr 5,
- Szymanek J., *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, Warszawa 1999,
- Szymanek J., *Teologiczne funkcje bikameralizmu*, Państwo i Prawo 2002, Nr 8,
- Uruszczak W., *Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej*, Przegląd Sejmowy 2011, Nr 2,
- Witkowski Z., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo Konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006,
- Zubik M., *Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej* [w:] *Quo vadis Polonia. W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989 – 2009*, red. J. Kochnowski, M. Kuruś, Warszawa 2010.

NOTA O AUTORZE

Sławomir Zwolak, mgr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Prawa, Katedra Prawa Administracyjnego. Kontakt: sla_z@poczta.fm, główne kierunki zainteresowań: prawo budowlane, prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawo konstytucyjne.