

Radosław Grabowski¹

Senat Rzeczypospolitej Polskiej – izba druga czy izba drugoplanowa?²

Słowa kluczowe: Senat, dwuizbowość, izba druga, pozycja ustrojowa

Keywords: Senate, bicameralism, second chamber, political position

Streszczenie

Polski model dwuizbowości zakłada brak symetrii pomiędzy izbami. Z całą pewnością silniejszą pozycję w procedurze uchwalania ustaw można przypisać Sejmowi (izba pierwsza), słabszą natomiast Senatowi (izba druga). O analogicznej dominacji Sejmu nie można mówić w przypadku zmiany konstytucji, ratyfikowania umów międzynarodowych, czy wyborze do pełnienia wskazanych w Konstytucji RP funkcji państwowych. Należy zwrócić uwagę na fakt, że relacje pomiędzy izbami polskiego parlamentu podlegają zmianom. Faktyczne relacje pomiędzy izbą pierwszą a izbą drugą zależą w dużej mierze od aktualnie obowiązujących przepisów prawa wyborczego, wyników przeprowadzonych w oparciu o nie wyborów, a także ukształtowaniu się określonej większości w Sejmie i w Senacie.

¹ ORCID ID: 0000-0003-3362-7363, doktor habilitowany, Zakład Prawa Konstytucyjnego i Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: rgrabowski@ur.edu.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XXIII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego nt.: *Polski parlamentaryzm wczoraj i dziś*, które miało miejsce w Lublinie w terminie 23–25 czerwca 2021 r.

Abstract**Senate of the Republic of Poland – second chamber or secondary chamber?**

The Polish model of bicameralism assumes the lack of symmetry between the chambers. Certainly, a stronger position in the procedure of adopting laws can be attributed to the Sejm (first chamber), and a weaker position to the Senate (second chamber). An analogous domination of the Sejm cannot be discussed in the case of changes to the constitution, ratification of international agreements, or the election to perform state functions indicated in the Constitution of the Republic of Poland. It should be noted that the relations between the chambers of the Polish parliament are subject to changes. The actual relations between the first and second chambers depend to a large extent on the currently binding provisions of the electoral law, the results of the elections based on them, and the formation of a certain majority in the Sejm and Senate.

✱

I.

Izba druga polskiego parlamentu należy do organów konstytucyjnych, które budzą w nauce prawa największe kontrowersje. Dyskusja na temat polskiego modelu dwuizbowości trwa od 1989 r., tj. od momentu przedstawienia koncepcji nowego ustroju politycznego Polski³. Dla niniejszej analizy istotne są zwłaszcza ustalenia odnoszące się do pozycji ustrojowej Sejmu i Senatu oraz ich wzajemnych relacji. Wypowiedzi dotyczące izby drugiej są zróżnicowane, a poszczególni autorzy prezentują odmienne poglądy na temat charakteru polskiej dwuizbowości⁴.

³ Szeroki dyskurs naukowy na temat polskiego modelu bikameralizmu oraz wzajemnych relacji izb parlamentu zapoczątkował artykuł P. Sarneckiego, *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 41–49.

⁴ B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, ss. 77–91; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 135; K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Warszawa, 19–21 czerwca 2009*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 228–246; Z. Witkowski,

Słabszą pozycję Senatu odnotowuje W. Skrzydło, pisząc: „Sejm i Senat zostały potraktowane równorzędnie co do istoty. Ich charakter prawny jako organów przedstawicielskich nie różni się. (...) Nie znaczy to jednak, że Sejm i Senat to dwa organy równoprawne w tym sensie, że został im powierzony jednakowy zakres kompetencji. Już art. 95 wskazuje na istniejące w tym względzie różnice, gdyż funkcję ustawodawczą powierza Sejmowi i Senatowi, ale już w ust. 2 wymienia funkcję kontrolną, którą powierza wyłącznie Sejmowi. W Polsce przyjęto zatem model dwuizbowości zróżnicowanej, co widać wyraźnie, analizując zakres kompetencji powierzonych każdej z izb⁵. Analizując sposób postrzegania pozycji polskiej izby drugiej w literaturze, L. Garlicki zwraca uwagę, iż doktryna mówi o dwuizbowości nierównorzędnej (W. Orłowski⁶), niepełnej (M. Dobrowolski⁷), a nawet ułomnej (P. Czarny⁸)⁹. Zdaniem B. Banaszaka „Kompetencje Senatu, w porównaniu z kompetencjami Sejmu, przedstawiają się dość skromnie i mieszczą się w modelu tzw. izby refleksji, choć wychodzą poza pierwotną koncepcję Senatu tylko jako strażnika dobrego prawa¹⁰. Pojęcia dwuizbowości nierównorzędnej na określenie relacji Sejmu i Senatu używa także G. Kuca, twierdząc przy tym, że „Senat został ukształtowany raczej jako >izba refleksji< niż >izba oporu< (...)”¹¹.

Zróżnicowanie poglądów poszczególnych autorów pozwala zakładać, że mamy do czynienia z interesującym obiektem badań, a pozycja ustrojowa Senatu wymaga doprecyzowania. W pierwszym rzędzie należy przy tym odnieść się do regulacji prawnych, choć poczynione w ten sposób ustalenia zapewne nie wyjaśnią wszystkich wątpliwości. Decydujących argumentów może dostarczyć stwierdzenie pozycji faktycznej izby drugiej, co jest możliwe, o ile zostaną uwzględnione polityczne realia funkcjonowania Senatu.

Senat w Polsce – cztery lata doświadczeń, [w:] *Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych. Seminarium, Biuro Studiów i Analiz Senatu*, Warszawa 1994, s. 4.

⁵ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014, s. 131.

⁶ W. Orłowski, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000.

⁷ M. Dobrowolski, *W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przeгляд Sejmowy” 2009, nr 2, s. 32.

⁸ P. Czarny, *Zmiany pozycji ustrojowej Senatu w „Małej Konstytucji”*, [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 102.

⁹ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 191.

¹⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 544.

¹¹ G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2014, s. 139.

II.

Konstytucja RP z 1997 r.¹² – nieco wbrew tytułowi rozdziału IV, brzmiącego „Sejm i Senat” – reguluje w nim wprost zadania, strukturę, kompetencje Sejmu oraz odnosi się do statusu zasiadających w nim deputowanych. Senat jest tam obecny niejako „przy okazji”, bo związane z nim zagadnienia konstytucja reguluje przez analogię (art. 124 oraz 108). Wrażenie drugorzędności izby drugiej polskiego parlamentu wzmacnia sposób ukształtowania struktury rozdziału IV konstytucji¹³. Należy zatem postawić pytanie, czy Senat jest jedynie cieniem Sejmu, izbą nie tyle drugą, ale – z braku istotnych funkcji ustrojowych – drugoplanową.

Począwszy od 1989 r. sposób postrzegania Senatu podlegał zmianom. Podczas negocjacji tzw. Okrągłego Stołu izba druga stała się jednym z elementów umowy, pozwalającej dokonać głębokich przemian ustrojowych, a także symbolem powrotu do tradycji polskiego parlamentaryzmu¹⁴. W latach 1989–1991 Senat nie tylko był traktowany jako jedyna pełnoprawna izba parlamentu, wyłoniona w drodze demokratycznych wyborów, ale z powodzeniem sprostał pokładanym w nim nadziejom¹⁵. W kolejnych kadencjach Senat współtworzył przepisy ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Kon-

¹² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹³ Na problem ten zwrócił uwagę W. Zakrzewski wskazując, że konstytucyjna regulacja izby drugiej „odzwierciedla postrzeganie Senatu jako izby >slabszej<, >drugiego planu< skoro pozostawionej poza funkcją kontrolną parlamentu (art. 95 Konstytucji RP) i nierównoprawnej w realizacji funkcji ustawodawczej. Ten status podkreśla pośrednio art. 124 Konstytucji RP, który nakazuje stosować do Senatu >odpowiedni<, taksatywnie wymienione przepisy dotyczące Sejmu – wyłączając tym samym szereg uprawnień wykonywanych przez Sejm. Od początku reform z 1989 r. konstytucyjna regulacja Senatu nie stanowi realizacji spójnej koncepcji ustrojowej (...).” W. Zakrzewski, *Senat (art. 10, 95, 97, 109, 112, 113, 114, 118, 121, 235)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 542–543.

¹⁴ W. Orłowski, *Restytucja Senatu w 1989 r.*, [w:] *Senat II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Sejmu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. Rocznice pierwszego posiedzenia Senatu w III RP, 27 listopada 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 42.

¹⁵ Senat I kadencji m.in. podjął prace nad projektem nowej polskiej konstytucji. Były to działania zgodne z oczekiwaniami społecznymi, gdyż wielu Polaków liczyło, iż rocznica 200-lecia uchwalenia Konstytucji 3 maja stanowi dobrą okazję do uchwalenia Konstytucji RP.

stytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1992 r.¹⁶, na następnie aktywnie uczestniczył w pracach nad przygotowaniem i uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r.

Izba druga utraciła swoje znaczenie na skutek zmian struktury terytorialnej kraju oraz wymuszonej przez nią zmiany ordynacji wyborczej do Senatu z 2001 r.¹⁷ Proces odwrotny zapoczątkowała nowelizacja kodeksu wyborczego z 2011 r., wprowadzająca jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach izby drugiej¹⁸. Minimalna przewaga opozycji w Senacie, uzyskana podczas wyborów do parlamentu jesienią 2019 r., uniemożliwia większości rządzącej sprawowanie władzy w sposób nieskrępowany oraz dowiodła, że polska izba druga może przełamać ograniczenia przypisane jej w doktrynie¹⁹. Udział Senatu w sprawowaniu funkcji kreacyjnej pozwolił na zablokowanie działań większości sejmowej, mających na celu obsadzenie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich z klucza politycznego.

Analiza treści Konstytucji RP nakazuje zweryfikować tezę o słabej pozycji ustrojowej Senatu. Jest on konstytucyjnym centralnym organem państwowym, który cechują samoistność, autonomia regulaminowa, a także obsadzanie składu w szczególnej, dedykowanej procedurze wyborczej. Istnienie izby drugiej zabezpieczają przepisy art. 10 ust. 2, co lokuje go w wąskiej grupie organów kluczowych dla funkcjonowania państwa. Senat posiada autonomię regulaminową, własne kompetencje w zakresie ustawodawstwa, a także prawo decydowania o obsadzie szeregu organów konstytucyjnych. Można się spotkać z opinią, że kompetencje Senatu współdzielone z Sejmem dowodzą jego słabej pozycji, jednak sam fakt współdziałania w wykonywaniu kompetencji nie obniża ich znaczenia dla funkcjonowania systemu konstytucyjnego. Kluczowe dla ustalenia faktycznego znaczenia izby drugiej dla ustroju konstytucyjnego wykreowanego przez Konstytucję RP z 1997 r. jest analiza jego najważniejszych kompetencji. Należy tu wymienić: 1) udział w uchwalaniu ustaw, 2) decydowanie o zmianie konstytucji, 3) wyrażanie zgody na ratyfikację umów międzynarodowych o szczególnym znaczeniu dla państwa,

¹⁶ Dz.U. Nr 67, poz. 336.

¹⁷ Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499).

¹⁸ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112).

¹⁹ Szerzej: W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11, s. 7, M. Granat, M. Dobrowolski, *Jaka reforma Senatu?*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 5, s. 77–78.

4) wyrażanie zgody na powoływanie osób do pełnienia funkcji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich²⁰.

Konstytucyjny model ustawodawstwa trafnie scharakteryzował W. Orłowski, pisząc: „Gdy idzie o zakres ustawodawczych kompetencji Sejmu i Senatu, powiedzieć można, iż jest on praktycznie nieograniczony. (...) W naszym systemie brak jest bowiem materialnych ograniczeń ustawodawstwa. (...) Nie dotyczy to jednak podziału kompetencji pomiędzy izbami. Jeśli chodzi o przyjęty model dwuizbowości, określić go można jako dwuizbowość nierównorzędną. Dotyczy to nie tylko trybu rozpatrywania przez Sejm poprawek Senatu, lecz również możliwości ich inicjowania przez Senat w przypadku ustaw nowelizujących. Uzasadnia to niekiedy pogląd, iż w zakresie kompetencji ustawodawczych istnieje domniemanie kompetencji Sejmu (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego)”²¹. Oceniając pozycję ustrojową Senatu w zakresie stanowienia prawa należy przychylić się do opinii, że Senat jest „izbą refleksji”, której zadanie powinno polegać na dbaniu o jak najwyższą jakość uchwalanych ustaw.

Konstytucja RP w art. 235 ust. 2 stanowi, że ustawa o zmianie konstytucji musi zostać uchwalona w identycznym brzmieniu przez Sejm, a następnie przez Senat bezwzględną większością głosów. Regulacje rozdziału XII konstytucji nie dopuszczają zastosowania instrumentarium typowego dla uchwalania ustaw, jak wyrażenie milczącej zgody przez izbę drugą, czy odrzucenie poprawek Senatu przez Sejm. Każda z izb ma prawo przyjąć lub odrzucić ustawę o zmianie konstytucji w głosowaniu, przy czym działają one odrębnie. Nie mamy tu zatem do czynienia ze współdzieleniem kompetencji do stanowienia prawa. Zgodnie z przepisami art. 235 to Sejm i jego organy realizują procedurę opracowania zmiany konstytucji, a udział Senatu sprowadza się do zaakceptowania zmian lub ich odrzucenia. Jednak nie dowodzi to słabszej pozycji izby drugiej, przeciwnie, wobec braku jakichkolwiek norm wymuszających na izbach wypracowanie kompromisowego wariantu ustawy o zmia-

²⁰ Funkcja kreacyjna Senatu dotyczy też innych organów, ale w tym przypadku mamy do czynienia z konstytucyjną podstawą wyboru oraz z kompetencją współdzieloną przez obie izby. Szczegółowe omówienie oraz klasyfikacja: T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny model dwuizbowości*, Warszawa 2016, s. 307–337.

²¹ W. Orłowski, *Sejm i Senat. Pozycja ustrojowa, struktura i kompetencje*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2003, s. 227.

nie konstytucji, to od dobrej woli Senatu – oraz politycznej przynależności senatorów- zależy zaakceptowanie lub odrzucenie zmian²².

Trzecia z wymienionych kompetencji została uregulowana w art. 90 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Umowa międzynarodowa, na mocy której dochodzi do przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego może zostać ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie, dla której wymagana jest zgoda zarówno Sejmu, jak i Senatu. W każdej z izb większość głosów wymagana dla przyjęcia ustawy wynosi 2/3, co sprawia, że nawet stosunkowo nieliczna mniejszość blokująca może doprowadzić do odrzucenia ustawy w Senacie. W tym przypadku mamy zatem do czynienia z faktyczną równorzędnością izb. Treść umów ratyfikacyjnych jest szablonowa i zazwyczaj nie wywołuje politycznego sporu, a ratyfikacja umowy międzynarodowej we wspomnianym trybie zdarza się sporadycznie.

Sejm i Senat realizują funkcję kreacyjną łącznie w przypadku dwu organów konstytucyjnych – Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 1) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 1). W obu przypadkach procedurę wyboru uszczegóławiają odpowiednie ustawy, których zgodność z konstytucją bywa kwestionowana ze względu na dopuszczenie możliwości wyrażenia przez Senat tzw. milczącej zgody na wybór, o ile izba druga nie ustosunkuje się do uchwały Sejmu w ciągu 30 dni. Z Regulaminu Senatu wynika, że izba wyraża zgodę „na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi odpowiedniej uchwały Sejmu” (art. 91 ust. 1 pkt 1), natomiast „na powołanie i odwołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (...) w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi odpowiedniej uchwały Sejmu” (art. 91 ust. 1 pkt 2). Senat na mocy swojego regulaminu ma prawo przed podjęciem ww. uchwał wezwać kandydata na stanowisko albo osobę zajmującą stanowisko do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów, a praktyka dowodzi, że korzysta z tego uprawnienia. Nega-

²² Na marginesie, polskie regulacje zasad zmiany konstytucji, prowadzące do konfrontacji izb parlamentu, należy uznać za wadliwe. Analiza zasad zmiany konstytucji państw współczesnych pozwala wskazać istnienie szereg instytucji, które można zaadaptować. Jako przykład takiej instytucji można też wskazać Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego funkcjonującą na mocy ustawy konstytucyjnej z 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

tywna decyzja Senatu kończy procedurę i wymusza na Sejmie wybór wskazanie nowego kandydata do pełnienia funkcji.

Często przytaczanym argumentem na rzecz słabej pozycji ustrojowej Senatu jest to, że jego kompetencje w większości nie są realizowane samodzielnie²³. W tym kontekście wymienia się: 1) stanowienie prawa, gdzie Sejm może uchwalić ustawę przy milczącej zgodzie izby drugiej lub odrzucić jej poprawki bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121), 2) zmiana konstytucji, jest co do zasady realizowana w Sejmie, a dla jej przyjęcia nie jest wymagana współpraca Senatu, lecz uchwalenie przez Senat bezwzględną większością w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 235 ust. 4), 3) w przypadku funkcji kreacyjnej ustrojodawca przyjął schemat powołania do pełnienia funkcji przez Sejm – izba pierwsze wskazuje i wybiera kandydata, za zgodą Senatu – izba druga może go poprzeć lub odmówić poparcia, ale nie może zaproponować kontrkandydata (np. art. 205 ust. 1, art. 209 ust. 1)²⁴. Argumentacja taka abstrahuje od realiów uprawiania polityki, ale – co ważniejsze – opiera się na interpretacji zgodnie z którą wspólne wykonywanie kompetencji wzmacnia jeden organ, a jednocześnie osłabia drugi.

Logika podziału władz zakłada tymczasem osłabienie każdej z nich, zwłaszcza w przypadku dualizmu władzy. Polski model dwuizbowości bazuje na art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, który zakłada współdziałanie Sejmu i Senatu w ramach wykonywania władzy ustawodawczej, ale także innych powierzonych kompetencji, chyba że z przepisów konstytucji wynika inaczej (np. art. 95 ust. 2). Rozdzielenie kompetencji pomiędzy izby parlamentu osłabia każdą z nich, ale wzmacnia parlament, gdyż wymusza osiągnięcie kompromisu. Przebieg procedury wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 2020–21 dowiódł, że jej ukształtowanie nie miało na celu wzmocnienia Sejmu kosztem Senatu, lecz uniemożliwienie narzucenia przez izbę

²³ Nierównorzędność Sejmu i Senatu w trakcie procesu legislacyjnego podkreślił również Trybunał Konstytucyjny, np.: wyrok TK z 2 czerwca 1998 r., sygn. akt: K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52, s. 339; wyrok TK z 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23, s. 139.

²⁴ Czy też brak uprawnień kontrolnych Senatu, zob. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9–27, L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 34.

pierwszą kandydata nie dającego gwarancji należytego sprawowania urzędu. Celem rozdzielenia kompetencji pomiędzy izby parlamentu nie jest zdominowanie jednego organu przez drugi, ale wymuszenie realizacji konstytucyjnej dyrektywy współdziałania władz. Bez znaczenia jest przy tym jak często realizowana jest konkretna kompetencja, gdyż pozostaje to bez wpływu na jej ustrojową doniosłość. Przyjmując odwrotne założenie należałoby podważyć sens istnienia rozdziału XI Konstytucji RP o stanach nadzwyczajnych – pierwszy przypadek wykorzystania tych norm nastąpił niemal 24 lata po wejściu w życie konstytucji.

III.

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków: Asymetria (nierównorzędność) izb nie jest specyficzną cechą polskiego modelu dwuizbowości, a jako wyjątki należy zatem traktować państwa, w których mamy do czynienia z równorzędnością izb. Określenie Senatu RP jako typowej izby drugiej nie jest możliwe z uwagi na fakt, iż nie istnieje definicja „typowej izby drugiej”. Ponadto Senat RP wykracza poza utrwaloną typologię izb drugich. Posiada on wprawdzie cechy tzw. izby rozwagi, ale dotyczy to jedynie niektórych aspektów jego działania. Ustalenie pozycji ustrojowej Senatu wymaga uwzględnienia, że wprawdzie w przypadku ustawodawstwa jest on izbą rozwagi, ale w przypadku ustawy o zmianie konstytucji, procedury ratyfikacji umów międzynarodowych w szczególnym trybie, a także przy powoływaniu organów państwowych może stać się izbą oporu – o ile Sejm nie dąży do osiągnięcia kompromisu.

W przypadku ustawodawstwa Senat nie dysponuje narzędziami przełamania przewagi Sejmu, może to zmienić jedynie zmiana konstytucji polegająca na podniesieniu większości niezbędnej w Sejmie dla odrzucenia poprawek Senatu (art. 121 ust. 3). W pozostałych przypadkach pozycja Senatu jest na tyle silna, że Sejm musi dążyć do zawarcia kompromisu – pod warunkiem, że opozycja posiada w Senacie odpowiednią większość. Jak dowodzi praktyka, bez wymaganej większości Sejm nie jest zdolny odrzucić poprawek Senatu do ustawy, a zatem nie jest organem dominującym w ramach procedury ustawodawczej.

Wybory do Senatu przeprowadzane w jednomandatowych okręgach wyborczych pozwalają opozycji skutecznie konkurować w wyborach do izby drugiej, a co za tym idzie budować w tej izbie większość o odmiennych preferencjach oraz celach politycznych niż w przypadku większości sejmowej. Jest to korzystne z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego, jednak zagraża interesom dużych partii politycznych. W związku z tym należy dążyć do maksymalnego zróżnicowania zasad wyborów do Sejmu i Senatu oraz stworzenia konstytucyjnego zabezpieczenia takiego zróżnicowania.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
- Czarny P., *Zmiany pozycji ustrojowej Senatu w „Małej Konstytucji”*, [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Dobrowolski M., *W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przeгляд Sejmowy” 2009, nr 2.
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Kompetencje kontrolne Senatu? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przeгляд Sejmowy” 2000, nr 6.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Granat M., Dobrowolski M., *Jaka reforma Senatu?*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 5.
- Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2014.
- Litwin T., *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny model dwuizbowości*, Warszawa 2016.
- Opaliński B., *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
- Orłowski W., *Restytucja Senatu w 1989 r.*, [w:] *Senat II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Sejmu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. Rocznice pierwszego posiedzenia Senatu w III RP, 27 listopada 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Orłowski W., *Sejm i Senat. Pozycja ustrojowa, struktura i kompetencje*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2003.
- Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000.
- Sarnecki P., *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przeгляд Sejmowy” 1993, nr 2.
- Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 2000, nr 6.

- Skotnicki K., *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Warszawa, 19–21 czerwca 2009*, red. M. Zubik, Warszawa 2010.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014.
- Sokolewicz W., *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11.
- Witkowski Z., *Senat w Polsce – cztery lata doświadczeń*, [w:] *Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych. Seminarium*, Biuro Studiów i Analiz Senatu, Warszawa 1994.
- Zakrzewski W., *Senat (art. 10, 95, 97, 109, 112, 113, 114, 118, 121, 235)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.