



Horyzonty Polityki
2018, Vol. 9, N° 27



KRYSTYNA LESZCZYŃSKA

Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Wydział Politologii
Zakład Dziennikarstwa
kles@hektor.umcs.lublin.pl

DOI: 10.17399/HP.2018.092710

Senat jako efekt kompromisu politycznego

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest opis przebiegu dyskusji oraz analiza rezultatów osiągniętych kompromisów dotyczących włączenia Senatu RP do polskiego porządku konstytucyjnego w latach: 1921, 1989 i 1997.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Podstawowym problemem publikacji jest analiza uwarunkowań politycznych, które przesądziły o istnieniu Senatu wyposażonego w dość ograniczone uprawnienia. Zastosowano następujące metody badawcze: wybrane metody historyczne, metodę systemową, metodę instytucjonalno-prawną, metodę porównawczą.

PROCES WYWODU: Wywód składa się z trzech zasadniczych części przedstawionych w sposób chronologiczny. Zaprezentowano przebieg sporów dotyczących przywrócenia Senatu w okresie prac nad konstytucją z 1921 r., rozmów przy okrągłym stole oraz prac nad konstytucją z 1997 r., a następnie wyeksponowano polityczne i konstytucyjne rezultaty osiągniętych kompromisów.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Decyzja o włączeniu Senatu do polskiego porządku konstytucyjnego w 1921 r. miała charakter kompromisu, który pozwolił w ogóle na uchwalenie konstytucji marcowej, oraz była częścią konsensusu umożliwiającego zawarcie porozumienia przy okrągłym stole, a następnie uchwalenia konstytucji w 1997 r.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Żaden inny organ władzy publicznej w naszym państwie nie był tak mocno jak Senat kontestowany. Mimo

Sugerowane cytowanie: Leszczyńska, K. (2018). Senat jako efekt kompromisu politycznego. *Horyzonty Polityki*, 9(27), 159-173. DOI: 10.17399/HP.2018.092710.

że izba druga wpisała się w polski system polityczny, to nadal pojawiają się wątpliwości dotyczące zasadności jej funkcjonowania w kształcie ustalonym po 1989 r. Określenie roli Senatu „na nowo” wymaga zmiany konstytucji.

SŁOWA KLUCZOWE:

Senat RP, kompromis polityczny, struktura parlamentu, dwuizbowość, jednoizbowość

SENATE AS THE EFFECT OF POLITICAL COMPROMISE

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: The objective of the paper is to describe the discussion and analyze the results of compromises that pertained to the inclusion of the Senate of Republic of Poland to the Polish constitutional order in the years of 1921, 1989 and 1997.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: Basic problematic of the publication is the analysis of political conditions that determined the existence of Senate equipped with quite limited power. Following research methods were applied: selected historic methods, systemic methods, legal-institutional method, comparative method.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The deduction consists of three main parts presented in chronological order. We present the course of arguments concerning the reinstatement of Senate during work on the 1921 Constitution, the “round table” talks and the work on the 1997 Constitution, and then selected political and constitutional results of the compromises reached elaborated.

THE RESEARCH RESULTS: The 1921 decision to include Senate in the Polish constitutional order was a compromise, that allowed the very passing of the March Constitutions, also forming part of the consensus that allowed reaching an agreement at the “round table” and then the passing of the 1997 Constitution.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: No other public authority in our country was contested so fiercely as Senate. Even with the chamber fitting in the Polish political system, we still witness doubts concerning justification for its functioning in its shape set after 1989. The setting of the role of Senate “anew” requires change of constitution.

KEYWORDS:

Senate of the Republic of Poland, political compromise, structure of parliament, two chambers and single chamber parliament

WSTĘP

Odrodzony w 1989 r. Senat nieustannie wzbudza kontrowersje dotyczące potrzeby jego istnienia. Konflikty wokół tej izby parlamentu (jej pozycji oraz roli w systemie ustrojowym i politycznym) pojawiały się także w okresie międzywojennym. Żaden inny organ władzy publicznej w naszym państwie nie był tak mocno kontestowany jak Senat. Zarówno w 1921 r., jak i w 1997 r. decyzje o włączeniu izby drugiej do porządku konstytucyjnego poprzedziły niezwykle burzliwe spory, a już w niespełna rok po okrągłym stole, którego owocem jest przecież Senat, zaczęto podważać sens jego istnienia (Leszczyńska, 2015). Chociaż w wielu państwach drugiej izby parlamentu budzą także wiele wątpliwości, to „dwuizbowość obecnie jest dość szeroko rozpowszechnioną strukturą parlamentu” i to nie tylko w państwach federalnych lub wieloetnicznych, w których posiada ona największe uzasadnienie.

1. SPÓR O SENAT W PRACACH NAD KONSTYTUCJĄ Z 1921 ROKU

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. sprawa istnienia Senatu, obecnego w strukturze polskiego parlamentu w latach 1493-1795, nie była oczywista.

Naczelný dowódca Józef Piłsudski oświadczył 14 listopada 1918 r., że „twórcą praw narodu może być tylko Sejm”¹. Wyłoniony 26 stycznia 1919 r. parlament był jednoizbowy i w dawnym rozumieniu pełnił rolę izby poselskiej (Zientarski, 2011; Ajnenkiel, 2003).

Zamysł przywrócenia Senatu, zgłoszony w toku prac konstytucyjnych, stanowił zarzewie bardzo ostrych konfliktów, które dzieliły posłów Sejmu Ustawodawczego (Sprawozdanie stenograficzne Sejm Ustawodawczy pos. 182, 1920; Sprawozdanie stenograficzne Sejm Ustawodawczy pos. 203, 1921). Sprzeciw wobec restytucji Senatu zgłaszała lewica parlamentarna: Polska Partia Socjalistyczna (PPS), Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie” (PSL „Wyzwolenie”),

¹ Dekret naczelnego dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r. – Dz. Pr. Nr 17 poz. 40.

Narodowa Partia Robotnicza (NPR) oraz mniejszość żydowska (Orlof i Pasternak, 1993). Głównie PPS i PSL „Wyzwolenie” uważały Senat za przeżytek będący ostoją konserwatyzmu. Lewica wskazywała na bezzasadność istnienia izby senatorskiej, której skład polityczny będzie tożsamy ze składem politycznym izby poselskiej. Natomiast w sytuacji gdyby skład polityczny Senatu pozostał bardziej zachowawczy, zgodnie z oczekiwaniami prawicy, wówczas „izba wyższa” stałaby się skutecznym hamulcem planowanych przez lewicę reform społecznych i politycznych (Okrzeşik, 2003). Jednocześnie PPS i NPR proponowały powołanie Izby Pracy – organu o uprawnieniach ustawodawczych w zakresie szeroko rozumianego prawa pracy i spraw robotniczych (Orlof i Pasternak, 1993). Partie prawicowe i centrowe popierały istnienie „izby wyższej” o zróżnicowanych kompetencjach (Ajnenkiel, 2003). Prawica identyfikowała Senat z izbą oporu stanowiącą przeciwwagę wobec demokratycznie wybieranego Sejmu. Postulowała, aby jego członkowie byli powoływani na odmiennych niż posłowie zasadach oraz uzyskiwali mandat senatora z racji pełnienia określonych funkcji państwowych, kościelnych, akademickich (tzw. wiryliści). Stronnictwa centrowe natomiast optowały za modelem Senatu wówczas istniejącym w innych państwach demokratycznych, m.in. we Francji (Banaszak, 1994). Poglądy na temat kształtu przyszłego parlamentu zostały ostatecznie skonkretyzowane w programach konstytucji wniesionych do Sejmu Ustawodawczego w 1919 r. z inicjatywy: rządu, ugrupowań parlamentarnych oraz osób, które przedstawiły tzw. projekty prywatne (Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 1920; Czajowski, 1999; Krukowski, 1997). Niektóre z nich uwzględniały zasadę dwuizbowości w formie namiastkowej i nieco zawoalowanej. Przykładowo, program Stanisława Głąbińskiego przewidywał utworzenie jednej izby i zarazem powołanie Straży Praw. Wnioskodawca nie ukrywał faktu, że koncepcja organu wybranego przez Sejm oraz innych „delegatów” jest substytutem izby wyższej i służy jako kamuflaż, w sytuacji braku szans na realizację projektu parlamentu dwuizbowego przedstawionego przez Klub Pracy Konserwatywnej (Maj, 2000).

Apogeum konfliktu związanego z utworzeniem izby wyższej nastąpiło 27 stycznia 1921 r. W ponownym głosowaniu art. 35 projektu konstytucji Marszałek Sejmu Wojciech Trąmpczyński wezwał do Sejmu policję, która opuściła jego gmach dopiero pod presją lewicy.

Po niezwykle burzliwych obradach około północy przeprowadzono głosowanie nad powołaniem Senatu. Za restytucją izby drugiej opowiedziało się 195 posłów, 184 było przeciw (Sprawozdanie stenograficzne Sejm Ustawodawczy pos. 203, 1921). O istnieniu Senatu przesądziła więc niewielka liczba głosów. Ostateczny kompromis w sprawie „charakteru” izby drugiej został osiągnięty dopiero w przeddzień uchwalenia konstytucji². Wówczas to dla uspokojenia opinii publicznej zaangażowanej w spór nad kształtem parlamentu – dalsza walka mogła się odbić ujemnie na wynikach plebiscytu na Górnym Śląsku zaplanowanego na 20 marca – osiągnięto porozumienie. Centroprawicowi zwolennicy dwuizbowości, za cenę utrzymania Senatu, zrezygnowali z koncepcji zasiadania wirylistów w izbie drugiej oraz zgodzili się na znaczne ograniczenie jej kompetencji (Ajnenkiel, 2003; Ajnenkiel, 1989).

Konstytucja marcowa określiła, że organami narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat. Nazwy te zasadniczo odbiegały od polskiej tradycji ustrojowej, ponieważ Sejmem nie nazwano całego parlamentu, tylko ten jego człon, który przez ponad cztery wieki był izbą poselską (Komarnicki, 2006). Senat pojawił się więc w przepisach konstytucyjnych „nie jako druga izba Sejmu, lecz jako drugi obok Sejmu organ władzy ustawodawczej, wybieralny, lecz o mocno ograniczonych w stosunku do Sejmu kompetencjach” (Sprawozdanie stenograficzne Senat V kad. pos. 29, 2002 w dniu 28 listopada 2002 r., 9). Ukształtowaną w ten sposób dwuizbowość można klasyfikować, z obecnej perspektywy, jako tzw. dwuizbowość nierównoprawną (Dobrowolski, 2003). Liczba senatorów wynosiła 111 (art. 4)³, co równało się jednej czwartej składu Sejmu. Mandatariusze byli wybierani na pięć lat w pięcioprzymiotnikowym głosowaniu: powszechnym, równym, tajnym, bezpośrednim i stosunkowym (proporcjonalnym). Czynne prawo wyborcze do Senatu przysługiwało każdemu wyborcy do Sejmu, który ukończył 30 lat, natomiast bierne obywatelowi w wieku co najmniej 40 lat.

2 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 44 poz. 267.

3 Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. ordynacja wyborcza do Senatu – Dz. U. Nr 66 poz. 591.

Kompetencje izby drugiej polegały przede wszystkim na udziale w procesie legislacyjnym. Projekty ustaw uchwalone przez Sejm przekazywano do rozpatrzenia Senatowi, który mógł je przyjąć bez zmian, zaproponować poprawki lub odrzucić (weto zawieszające). Sugerowane przez senatorów zmiany posłowie uchwalali zwykłą większością albo odrzucali większością 11/20 głosujących (Czajowski, 1999). Senat nie posiadał prawa inicjatywy ustawodawczej przysługującego wówczas tylko Sejmowi i rządowi. Uczestniczył natomiast w zmianie ustawy zasadniczej, która mogła być uchwalona wyłącznie w obecności połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu, większością dwóch trzecich głosów. Po połączeniu się z Sejmem tworzył Zgromadzenie Narodowe, które wybierało Prezydenta RP. Zdaniem Bogusława Banaszaka „Senat miał w myśl Konstytucji marcowej realizować nie koncepcję izby oporu, ale izby rozważli” (Banaszak, 1994, s. 4).

W okresie obowiązywania przepisów ustawy zasadniczej z 1921 r. Senat usiłował zwiększyć posiadane uprawnienia. W 1926 r., przy okazji sierpniowej nowelizacji konstytucji, izba podjęła nieudaną próbę wzmocnienia własnych kompetencji. Konstytucja kwietniowa⁴ zwiększyła uprawnienia Senatu kosztem Sejmu, ale jednocześnie wprowadziła podrzędność obu izb wobec prezydenta.

2. KWESTIA SENATU PODCZAS OBRAD OKRĄGŁEGO STOŁU

Kwestia istnienia drugiej izby parlamentu była przedmiotem dyskusji pod koniec II wojny światowej oraz po jej zakończeniu. Siły lewicowe, które przejęły władzę w państwie, programowo nie akceptowały Senatu. 30 czerwca 1946 r. przeprowadzono referendum mające „umożliwić Narodowi wypowiedzenie się w sprawie doniosłych przemian społeczno-gospodarczych i politycznych”⁵. Społeczeństwu zadano trzy pytania, z których pierwsze brzmiało: „Czy jesteś za

4 Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku – Dz.U. Nr 30 poz. 227.

5 Ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym – Dz.U. Nr 15 poz. 104.

zniesieniem Senatu?”. Zdecydowana większość obywateli biorących udział w głosowaniu przeprowadzonym pod hasłem „Nie potrzeba nam izby lordów” opowiedziała się za istnieniem Senatu. Wskutek sfałszowania (Osekowski, 2000) przez władze komunistyczne wyniku referendum nastąpiła jednak likwidacja izby drugiej. Mała konstytucja z 1947 r.⁶, a następnie konstytucja z 1952 r.⁷ nie przewidywały istnienia Senatu. Koncepcje reaktywacji Senatu pojawiały się w PRL-u zazwyczaj w latach przesilen, tj. polskich kryzysów społeczno-politycznych (Łabędź, 1996).

W czerwcu 1988 r. władze komunistyczne skierowały do opozycji solidarnościowej ofertę podjęcia rozmów przy okrągłym stole (Sprawozdanie stenograficzne Sejm VIII kad. pos. 22, 1988). Przedstawiły koncepcję przywrócenia izby drugiej (Trembicka, 2003). Idea powołania Senatu stanowiła efekt kalkulacji politycznej na to, w jaki sposób dotychczas niezalegalizowana opozycja może zostać włączona do funkcjonującej struktury politycznej (Ciemniewski, 2010). Ostatecznie o restytucji tej izby przesądziły rozmowy prowadzone na początku marca 1989 r. w tzw. „grupie magdalenkowej”, w wyniku których: 1) PZPR zaaprobowała wolne i demokratyczne wybory do Senatu, 2) „Solidarność” zgodziła się, że elekcji prezydenta dokona Zgromadzenie Narodowe (Trembicka, 2003). 15 marca 1989 r. Rada Państwa przedłożyła projekt zmiany konstytucji PRL, który proponował wpisanie Senatu w tekst ustawy zasadniczej oraz projekt ustawy Ordynacja wyborcza do Senatu (Druk nr 470 i Druk nr 472 Sejm IX kad. 1989). Wnioskodawca obu inicjatyw wskazał, iż Senat – organ przedstawicielski, obok Sejmu i rad narodowych – będzie wybierany w wyborach powszechnych. Okrągłostołowe rozmowy zakończyły się podpisaniem umowy przypominającej trochę prowizoryczną, ale w istocie bardzo szczegółową konstytucję (Kamiński, 1997). Ustalenia dotyczące izby drugiej zostały zawarte zaledwie w pięciu artykułach znowelizowanej konstytucji⁸, czyli przy niewielkiej ingerencji w tekst

6 Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej – Dz.U. Nr 18 poz. 71.

7 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. – Dz.U. Nr 33 poz. 322.

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

istniejącej ustawy zasadniczej oraz „Stanowiska w sprawie reform politycznych” z 5 czerwca 1989 r. (Porozumienia okrągłego stołu 6 lutego – 5 kwietnia 1989 r. Dyskusja plenarna – Dokumenty – Notki biograficzne, 1989). „Niestety, ustalenia nie zostały dotrzymane”. Kompetencje Senatu – według Alicji Grześkowiak – zostały zawężone w stosunku do decyzji okrągłego stołu (Sprawozdanie stenograficzne Senat IV kad., pos. 39, 1999, s. 31). Zdaniem Andrzeja Gwiżdża w kwietniowej noweli konstytucyjnej przede wszystkim zabrakło „takiej wypowiedzi ustrojodawcy, która by w sposób ogólny określiła status Senatu, cel jego powołania, jego podstawowe zadania i jego miejsce w strukturze organów państwowych” (Gwiżdż, 1990, s. 3). Marek Dobrowolski wskazał, że pozostawienie kwestii usytuowania izby drugiej i tworzonego wówczas systemu w formie niedoprecyzowanej było zamierzonym celem ustrojodawcy (Dobrowolski, 2003). Przepisy dotyczące Senatu zostały zawarte w rozdziale 3 konstytucji zatytułowanym „Sejm i Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Nowela konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 r. podtrzymująca jedynie wobec Sejmu zasadę jego zwierzchniej pozycji w systemie organów państwa (art. 20 ust. 1) określała, że władza państwowa skupia się w Sejmie, a nie w Sejmie i Senacie łącznie. Zachowanie tego przepisu oznaczało, że na rzecz izby pierwszej (z pominięciem izby drugiej) automatycznie działać będzie domniemanie kompetencji. Przedstawicielski charakter Sejmu i Senatu wprowadzić mógł uzasadniać pewne odstępstwo od dalszego koncentrowania władzy państwowej wyłącznie w rękach Sejmu jako „najwyższego organu władzy państwowej”, ale zapewne względy polityczne przesądziły o utrzymaniu dotąd istniejącego stanu rzeczy. Nowelę z 7 kwietnia 1989 r. uchwalono w Sejmie IX kadencji w pełni kontrolowanym przez PZPR-owską władzę.

Znowelizowana konstytucja przewidywała dla Senatu jedynie rolę kontrolera ustawodawstwa Sejmu (Mojak, 1998). Senat został wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej i zapewniono mu współudział w procesie ustawodawczym. Wszystkie uchwalone przez posłów ustawy, z wyjątkiem ustawy budżetowej, były przedstawiane do rozpatrzenia członkom izby drugiej. Senat mógł w ciągu miesiąca, od dnia przekazania ustawy, zgłosić Sejmowi propozycje dokonania w niej określonych zmian lub jej odrzucenia. Jeśli izba druga nie miała zastrzeżeń do ustawy, zawiadamiała o tym głowę

państwa. Senat rozpatrywał również projekty narodowego planu społeczno-gospodarczego oraz ustawy budżetowej i planów finansowych państwa. W stosunku do tych aktów prawnych mógł on zgłosić propozycje zmian w ciągu siedmiu dni. Nieprzyjęcie przez Sejm sugestii Senatu uchwalane było większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Należy dodać, że ówczesne przepisy nie przewidywały „poprawek” do ustawy, tylko dokonanie w niej określonych „zmian”. Pojęcie poprawek zostało wprowadzone dopiero przez małą konstytucję z 1992 r.⁹ Izba druga uczestniczyła w powoływaniu organów państwa – wyrażała zgodę na dokonaną przez Sejm personalną obsadę stanowiska Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich. Senat wraz z Sejmem tworzył Zgromadzenie Narodowe, które wybierało Prezydenta PRL i mogło stawiać go, większością dwóch trzecich głosów, w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. W skład Senatu wchodziło 100 mandatariuszy wybieranych na okres kadencji Sejmu, tj. na cztery lata. Wybory do izby drugiej były trzyprzymiotnikowe: powszechne, bezpośrednie i odbywały się w głosowaniu tajnym.

3. KONTROWERSJE WOKÓŁ SENATU W PRACACH NAD KONSTYTUCJĄ Z 1997 ROKU

Parlament wybrany w czerwcu 1989 r. niezwłocznie rozpoczął prace nad nową ustawą zasadniczą. Komisja Konstytucyjna Sejmu (Sprawozdanie stenograficzne Sejm X kad. pos. 15, 1989) oraz Komisja Konstytucyjna Senatu (Sprawozdanie stenograficzne Senat I kad. pos. 14, 1989) w niespełna dwa lata przygotowały projekty konstytucji RP. Opinia, iż Sejm X kadencji nie dysponuje legitymacją do uchwalenia ustawy zasadniczej, sprawiła jednak, że oba wnioski postanowiono przekazać parlamentowi wyłonionemu w demokratycznych wyborach (Sprawozdanie stenograficzne Sejm I kad. pos. 77, 1991).

9 Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym – Dz.U. Nr 84 poz. 426.

Projekty konstytucji opracowane przez Sejm i Senat nie stanowiły pełnego bilansu prac konstytucyjnych. W latach 1989-1991 z inicjatywą ustawy zasadniczej wystąpiły ponadto cztery ugrupowania polityczne i pięć osób (pojedynczych i zbiorowych) prywatnych. Dokumenty opracowane przez 11 podmiotów (Projekty konstytucyjne 1989-1991, 1992), tj.: Sejm, Senat, Stronnictwo Demokratyczne (SD), Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Konfederację Polski Niepodległej (KPN) i Porozumienie Centrum (PC) oraz osoby prywatne: M. Huchlę, prof. J. Lityńskiego, profesorów J. Zakrzewską i J. Ciemnińskiego, profesorów A. Mycielskiego i W. Szyszковского przewidywały istnienie izby drugiej zazwyczaj w postaci Senatu lub Izby Samorządowej, która w różnych wariantach pojawiła się aż w czterech wnioskach.

Wiosną 1993 r. do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN), ukonstytuowanej 30 października 1992 r., wpłynęło siedem projektów konstytucji przygotowanych przez: Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), Unię Demokratyczną (UD), PSL i Unię Pracy (UP), KPN, PC, Prezydenta RP. Rozwiązanie Sejmu i Senatu 31 maja 1993 r. spowodowało, że zadanie opracowania nowej konstytucji spoczęło na parlamencie wybranym 19 września 1993 r., który zdominowały ugrupowania polityczne przeciwne istnieniu Senatu.

Przedmiotem prac KKZN pod przewodnictwem A. Kwaśniewskiego było siedem projektów (Projekty konstytucji 1993-1997, 1997) zgłoszonych przez: SLD, UD, PSL i UP, KPN, Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, Prezydenta RP oraz ponad 900 tys. obywateli. Mimo że formacja J. Kaczyńskiego wycofała swój projekt (Uchwała III Kongresu Porozumienia Centrum numer 5 w sprawie konstytucji, 1994), to lider PC wziął udział w dyskusji o kształt parlamentu, w której wypowiedział się zdecydowanie za utrzymaniem Senatu (Kaczyński, 1995). Istotnym zagadnieniem spornym do rozstrzygnięcia w KKZN, ukonstytuowanej 9 listopada 1993 r., okazała się struktura parlamentu jedno- czy dwuizbowa. Parlament unikameralny złożony wyłącznie z Sejmu zaproponowały SLD oraz UP i PSL. Natomiast Senat, Prezydent RP, UD, KPN i „Solidarność” opowiedziały się za utrzymaniem zarówno Sejmu, jak i Senatu. Projekty konstytucji, które przewidywały istnienie Senatu, nie skłaniały się ku zasadniczym zmianom w pozycji ustrojowej tego organu władzy. Powtarzały one

w dużym stopniu przepisy już obowiązujące. Druga izba o nazwie Senat miała składać się z reguły ze 100 senatorów będących przedstawicielami narodu. Jej kompetencje, z wyjątkiem projektu wniesionego przez KPN, były dość podobne. Przeważnie skupiały się na udziale w procesie legislacyjnym w charakterze „drugiej instancji”. Należy podkreślić, że w żadnym projekcie konstytucji nie pojawiła koncepcja drugiej izby pojmowanej jako izba samorządowa.

26 stycznia 1995 r. KKZN opowiedziała się za parlamentem dwuizbowym. Wprawdzie rezultat pierwszego głosowania w tej sprawie był remisowy (za 18, przeciw 18 i 2 głosy wstrzymujące), ale już w decydującym rozstrzygnięciu nieznacznie przeważały głosy zwolenników utrzymania izby drugiej (za 23 głosy, przeciw 20 głosów) (Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XII, 1996). Ten wynik był dość zaskakujący, z uwagi na fakt, że ugrupowania polityczne, które dominowały liczebnie w Komisji, w zgłoszonych projektach konstytucji przedstawiły koncepcję jednoizbowego parlamentu (Chruściak, 2002). Propozycja KKZN, aby parlament składał się zarówno z Sejmu, jak i Senatu, została zaaprobowana przez członków Zgromadzenia Narodowego. Mimo iż w drugim czytaniu wniosok mniejszości, proponujący wykreślenie Senatu z projektu konstytucji, zdobył gros zwolenników (228:223), to jednak nie uzyskał wymaganej większości dwóch trzecich głosów (Chruściak, 2006). Senat pozostał więc w polskim porządku ustrojowym. Utrzymanie izby drugiej było zgodne z oczekiwaniami: UW, „Solidarności” i pozaparlamentarnej prawicy.

Choć przeciwnicy Senatu dominowali w parlamencie wybranym 19 września 1993 r., to w ocenie L. Pastusiaka „decyzja o jego utrzymaniu raz jeszcze okazała się być częścią kompromisu umożliwiającego uchwalenie konstytucji. W ramach tego kompromisu po raz kolejny potwierdzono zasadność podziału parlamentu i wyodrębnienia w jego ramach Senatu jako tak zwanej drugiej Izby” (Pastusiak, 2003, s. 8).

W konstytucji z 1997 r. utrzymano, w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, większość przepisów dotyczących Senatu. Obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza zdecydowanie zmieniła sposób przeprowadzania przez parlament zmian w konstytucji. Zgodnie z jej postanowieniami zmiana konstytucji wymaga jednobrzmiących uchwał obu izb, obradujących oddzielnie. Powyższe unormowanie

wzmacnia pozycję Senatu, który w tej procedurze zajmuje miejsce równorzędne z Sejmem. Izba druga jest natomiast ograniczona brakiem możliwości przyjęcia poprawek do ustawy nowelizującej konstytucję: może ją przyjąć w brzmieniu nadanym przez Sejm lub odrzucić. Senat dysponuje prawem przedstawienia projektu ustawy o zmianie konstytucji.

ZAKOŃCZENIE

Najistotniejszym uzasadnieniem odtworzenia Senatu w 1989 r., poza nawiązaniem do tradycji, stanowiło jego uczestnictwo w procesie ustawodawczym, w którym pozostawał on i nadal pozostaje organem nierównoprawnym wobec Sejmu. Powtórzyła się więc historia sprzed prawie siedemdziesięciu lat, kiedy to w wyniku kompromisu umożliwiającego w ogóle uchwalenie ustawy zasadniczej w dniu 17 marca 1921 r. przywrócono Senat o zdecydowanie ograniczonych uprawnieniach. Po wyborach parlamentarnych w 1989 r. zdominowany przez „Solidarność” (w 99%) Senat I kadencji okazał się przeciwwagą dla wyłonionego na podstawie „kontraktu politycznego” Sejmu X kadencji. Izba druga mogła w zasadzie odrzucić każdą ustawę uchwaloną przez izbę pierwszą. Natomiast obalenie jej sprzeciwu w zasadzie było niemożliwe bez zgody solidarnościowych posłów, którzy mieli 35% mandatów w Sejmie. Wybory z 1989 r. dały więc Senatowi wyposażonemu w niewielkie kompetencje konstytucyjne silną legitymację polityczną. Już jednak w niespełna rok od pierwszego posiedzenia izby drugiej zaczęto podważać sens jej istnienia. Decyzja o utrzymaniu Senatu ponownie okazała się częścią kompromisu umożliwiającego uchwalenie konstytucji w dniu 2 kwietnia 1997 r., ale i on nie stanowił kresu dyskusji na temat potrzeby jego zachowania.

BIBLIOGRAFIA

- Ajnenkiel, A. (1989). *Historia Sejmu Polskiego*, t. 2, cz. II – Rzeczpospolita. Warszawa: PWN.
- Ajnenkiel, A. (2003). Spór o istnienie Senatu w procesie stanowienia konstytucji z 1921 r. W: *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP 27 listopada 2002 r.* Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Banaszak, B. (1994). Czy w Polsce potrzebna jest druga izba? W: *Problem zasadności istnienia dwuizbowego parlamentu w Polsce*. OT-83. Warszawa: Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu.
- Ciemniewski, J. (2010). Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej. *Przegląd Sejmowy*, 100, 5, 53.
- Chruściak, R. (2002). *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Chruściak, R. (2006). Dwuizbowość parlamentu. W: Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Czajowski, J. (1999). *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922-1927*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dobrowolski, M. (2003). *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gwiżdż, A. (1990). *Sejm i Senat 1989-1990, XXXII Ogólnopolska Sesja Katedr i Zakładów Prawa Państwowego – Konstytucja po nowelizacjach z 1989 r. w praktyce*, Popowo koło Warszawy, 31 maja – 3 czerwca 1990 roku. Warszawa: Wydawnictwo UW.
- Kaczyński, J. (1995). *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kamiński, M. (1997). Jak komuniści mogli zachować władzę po Okrągłym Stole. Rzecz o (nie)kontrolowanej odwilży, sondażach opinii publicznej i ordynacji wyborczej. *Studia Socjologiczne*, 145(2), 5.
- Komarnicki, W. (2006). *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*. Reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w roku 1937. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2006.
- Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XII. (1996). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Krukowski, S. (1977). *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.* Warszawa: LSW.
- Leszczyńska, K. (2015). *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989-2011*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

- Łabędź, K. (1996). Pomysły na parlament w „przerwie na wolność” (1980-1981). W: M. Grzybowski (red.), *Model polskiego parlamentu*. Kraków: PiT Piotr Drapa, 103.
- Maj, E. (2000). *Związek Ludowo-Narodowy 1919-1928. Studium z dziejów myśli politycznej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Mojak, R. (1998). Transformacja ustroju politycznego w latach 1989-1997. W: W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*. Lublin: Morpol, 81.
- Okrzeşik, J. (2003). Polityczny kontekst debaty o miejscu Senatu w systemie politycznym Polski w latach 1918-1989. W: J. Liszka (red.), *Polityka a przemiany czasu. Zbiór studiów politologicznych*. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej.
- Osekowski, Cz. (2000). *Referendum 30 czerwca 1946 roku w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Pastusiak, L. (2003). *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP 27 listopada 2002 r.* Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Porozumienia okrągłego stołu 6 lutego – 5 kwietnia 1989 r. Dyskusja plenarna – Dokumenty – Notki biograficzne*. (1989). Warszawa: Rada Krajowa PRON.
- Programy partii i stronnictw politycznych w Polsce w latach 1918-1939*. (1993). Wybór i oprac. E. Orłof, A. Pasternak. Rzeszów: WSP w Rzeszowie.
- Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. (1920). Warszawa: Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa.
- Projekty Konstytucji 1993-1997*, cz. 1. (1997). Do druku przygot. R. Chruściak. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Projekty konstytucyjne 1989-1991*. (1992). Do druku przygot. M. Kallas. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sejm IX kadencji, Druk nr 470, 15 marca 1989 r.
- Sejm IX kadencji, Druk nr 472, 15 marca 1989 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 182 pos. Sejmu Ustawodawczego z dnia 5 listopada 1920 r. (1920). Warszawa: Sejm RP.
- Sprawozdanie stenograficzne z 203 pos. Sejmu Ustawodawczego z dnia 27 stycznia 1921 r. (1921). Warszawa: Sejm RP.
- Sprawozdanie stenograficzne z 39 pos. Sejmu PRL IX kadencji z dnia 13 października 1988 r. (1988). Warszawa: Sejm PRL.
- Sprawozdanie stenograficzne z 15 pos. Sejmu PRL I kadencji z dnia 7 grudnia 1989 r. (1989). Warszawa: Sejm PRL.
- Sprawozdanie stenograficzne z 77 pos. Sejmu RP I kadencji z dnia 10 października 1991 r. (1991). Warszawa: Sejm RP.
- Sprawozdanie stenograficzne Senat z 14 pos. Senatu PRL I kadencji z dnia 7 grudnia 1989 r. (1989). Warszawa: Senat PRL.

Sprawozdanie stenograficzne z 39 pos. Senatu RP IV kadencji z dnia 3 lipca 1999 r. (1999). Warszawa: Senat RP.

Sprawozdanie stenograficzne z 29 pos. Senatu RP V kadencji z dnia 28 listopada 2002 r. (2002). Warszawa: Senat RP.

Trembicka, K. (2003). *Okrągły stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Uchwała III Kongresu Porozumienia Centrum numer 5 *w sprawie konstytucji*, Warszawa 15 maja 1994, 1, [Archiwum Partii Politycznych] Porozumienie Centrum 1994-1995.

Zientarski, P.B. (2011). *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawno-ustrojowe*. Warszawa: Kancelaria Senatu.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>