



KANCELARIA
SENATU

Rola Senatu w ustroju RP – w stronę przyszłości

WARSZAWA 2019

Rola Senatu
w ustroju RP
– w stronę
przyszłości

KANCELARIA SENATU

WARSZAWA 2019

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie
oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest
z podaniem źródła.

MATERIAŁY Z KONFERENCJI ZORGANIZOWANEJ
PRZEZ MARSZAŁKA SENATU
STANISŁAWA KARCZEWSKIEGO
30 MAJA 2019 R.

Redaktor
Małgorzata Pogoda

Redaktor techniczny
Jacek Pietrzak

ISBN 978-83-65711-63-2

Centrum Informacyjne Senatu
Dział Edycji i Poligrafii
Warszawa 2019
Nakład 140 egz.

Otwarcie konferencji

Wicemarszałek Michał Seweryński

Panie i Panowie!

Rozpoczynamy konferencję na temat „Rola Senatu w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej – w stronę przyszłości”.

Pragnę powitać dostojnego gospodarza tego miejsca pana marszałka Stanisława Karczewskiego, marszałka Senatu. Witam pana marszałka Ryszarda Terleckiego, wicemarszałka Sejmu. Pana ministra Jakuba Kowalskiego, szefa Kancelarii Senatu. Pana doktora Wojciecha Zycha, sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Pana doktora Bartosza Skwarę, doradcę pani prezes Trybunału Konstytucyjnego. Witam dostojnych prelegentów, bez których tej konferencji by nie było: pana profesora Zbigniewa Cieślaka, pana profesora Mariana Grzybowskiego, pana doktora Marcina Kwietnia, pana profesora Wojciecha Orłowskiego, pana profesora Stanisława Bożyka, pana profesora Leszka Boska. Witam pana profesora Artura Ławniczaka, panią profesor Annę Łabno, pana profesora Bogumiła Szmulika, pana doktora Janusza Karpa, pana doktora Andrzeja Pogłódka oraz wszystkich laureatów konkursu ogłoszonego przez Kancelarię Senatu, naszych miłych doktorantów i studentów.

Proszę teraz pana marszałka Stanisława Karczewskiego o wygłoszenie przemówienia.

Marszałek Stanisław Karczewski

Panowie Marszałkowie! Szanowni Państwo!

Nie mam przygotowanego referatu ani nie chcę wygłaszać referatu. Nie jest to moją rolą. Rolą gospodarza, marszałka Senatu, jest przywitanie państwa. Bardzo dziękuję panom marszałkom i wszystkim, którzy przyczynili się do tego, że ta konferencja się odbywa. Dziękuję za państwa inicjatywę, pomysły i za referaty, które zostaną za chwilę wygłoszone.

Konferencja odbywa się w przeddzień 30. rocznicy wolnych wyborów do Senatu. To pierwsze wolne wybory w naszej części Europy po drugiej wojnie światowej. Możemy być z tego dumni. Będziemy się chwalić i będziemy Europie przypominać, że trzydzieści lat temu udało nam się porozumieć. Udało się doprowadzić do częściowo wolnych wyborów. O tym trzeba pamiętać. Proszę państwa, niedawno zastanawiałem się ze współpracownikami, kiedy każdy z nas poczuł ten powiew i pewność, że będzie wolność, że będziemy szli w stronę wolności, że system komunistyczny się załamuje. I każdy z nas miał inną odpowiedź. Dla mnie tym momentem był 31 sierpnia 1980 r., kiedy Lech Wałęsa podpisywał wielkim długopisem porozumienie o niezależnych, samorządnych związkach zawodowych „Solidarność”. Wtedy poczułem taką pewność, że zmierzamy w stronę wolności, demokracji, Zachodu. A kiedy obalono komunizm? Znamy odpowiedź pani Joanny Szczepkowskiej, że 4 czerwca. Ja użyję politycznej odpowiedzi, za co przepraszam, bo nie chciałbym, żeby ta debata miała charakter polityczny, choć trudno oderwać się od polityki. Powiedziałem współpracownikom, że jeśli Prawo i Sprawiedliwość będzie rządziło jeszcze trzy kadencje, to wtedy już nie będzie komunizmu, bo teraz jeszcze mamy jego resztki. One są w naszej mentalności, ten *homo sovieticus*, i niestety również w innych obszarach. Nie będę nawiązywał do wyników wyborów i kto z jakiej listy dostał się do europarlamentu, czy spadkobiercy komunizmu, czy ci, którzy nie są spadkobiercami komunizmu. Może za pięć lat, a może wcześniej, w Polsce komunizm całkowicie upadnie.

Szanowni Państwo! Senat podsumowuje trzydziestoletnią działalność. Czym zajmuje się Senat? Mamy tu zupełnie inną atmosferę polityczną, inną temperaturę sporu. Klóćmy się czasami bardzo gwałtownie, ale na pewno charakter izby jest inny niż izby sejmowej. Tutaj można dokonać pewnych analiz ustaw, dać wnioskodawcom czas na refleksję, zastanowienie się. Chociażby ostatnia ustawa nowelizująca ustawę o Kodeksie karnym: 43 poprawki senackie. Tych poprawek zgłaszamy sporo, ale to nie jest kwestia ilości, tylko staranności w tworzeniu dobrego prawa. To nasze zadanie, jedno z zadań. Nie mam teraz przy sobie danych statystycznych. Podam je niebawem, bo 4 czerwca spotkamy się w Sali Kolumnowej w Sejmie i będziemy wspominać tamten dzień. Zaprosiliśmy wszystkich senatorów. Bardzo wielu potwierdziło swoją obecność. Cieszę się, że będę mógł się z nimi spotkać, że będziemy mogli powspominać i również zastanowić się nad przyszłością. Po dzisiejszej dyskusji otrzymamy od państwa wskazówki i opinie na ten temat.

Muszę wspomnieć jeszcze o kilku ważnych sprawach, którymi zajmujemy się w Senacie. Pierwsza to petycje. Powiem państwu o jednej

petycji, która przyniosła dobre rozwiązanie. To petycja Stowarzyszenia Dzieci Wojny w Polsce, skierowana do Senatu, postulująca wprowadzenie nieodpłatnych leków dla osób powyżej 75. roku życia. Napisałem taką ustawę w poprzedniej kadencji. Tę ustawę prowadził senator Platformy Obywatelskiej, pan Jan Rulewski. Był tą ustawą zachwycony, zresztą podobnie jak my, bo naprawdę była niezwykle potrzebna i oczekiwana. Niestety, rządzący mający wtedy przewagę w Senacie odrzucili tę propozycję. Pamiętam dokładnie tamtą debatę. Pamiętam odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia, również ówczesnego ministra, pana Bartosza Arłukowicza, który oznajmił, że nie ma możliwości, bo ta ustawa to olbrzymie koszty. Okazało się, że można. My wpisaliśmy ten punkt do programu wyborczego i go zrealizowaliśmy. Autorami tego pomysłu są członkowie Stowarzyszenia Dzieci Wojny w Polsce. Chciałem to państwu przypomnieć. Nawet jeśli jakaś petycja zostanie odrzucona, to zostawia ślad. Przesłanie petycji może przynieść dobre efekty.

Zajmujemy się również Polonią. To bardzo ważne zadanie Senatu. I tym, którzy mówią, że Senat powinno się zlikwidować, odpowiadam, że gdyby Senat zajął się tylko i wyłącznie Polonią, to mielibyśmy tyle pracy, że moglibyśmy pracować dwadzieścia cztery godziny na dobę i też nie sprostalibyśmy wszystkim oczekiwaniom. To niezwykle ważne zadanie, bardzo istotne dla naszej przeszłości, dla przyszłości Polski, dlatego że Polacy mieszkający za granicą coraz częściej myślą o powrocie, a my będziemy ich do tego zachęcać, będziemy ich wspierać. Będziemy kontaktować się z nimi, by ci, którzy zamierzają zostać za granicą na stałe, nie tracili zainteresowania Polską.

Muszę państwu powiedzieć, że z wielką radością jeżdżę po świecie i spotykam się z Polonią. Uwielbiam te spotkania, są niezwykle wartościowe. Chyba bardziej cenię sobie tylko spotkania z dziećmi i z młodzieżą, ale te spotkania z Polonią dają nam impuls do dalszej działalności. Oni zupełnie inaczej oceniają Polskę niż Polacy, którzy mieszkają w kraju. Cieszę się, że tak wielu Polaków wraca albo myśli o powrocie do Polski. To bardzo ważne.

Jaka jest przyszłość Senatu? Państwo będą się nad tym dzisiaj zastanawiać. Są trzy rozwiązania: pozostawienie Senatu bez zmian, bo do tego, aby zmienić lub zlikwidować Senat – a taka jest druga i trzecia możliwość – potrzebna jest większość konstytucyjna. Osiągnąć większość konstytucyjną w naszej sytuacji politycznej jest bardzo trudno, choć nie jest to niemożliwe, bo rzeczy, które wydawały nam się niemożliwe, zrealizowały się, chociażby upadek komunizmu. Kiedyś nie przypuszczałem, że komunizm upadnie, a jednak do tego doszło.

Wracając do tematu konferencji: mamy trzy drogi. Albo zlikwidowanie Senatu, albo zmiany, albo pozostawienie Senatu w stanie obecnym. Ale my dzisiaj, jak sądzę, będziemy mówili o tym, co można zmienić. Co można zmienić w funkcjonowaniu Senatu, w powoływaniu Senatu? Od tej chwili zamieniam się w słuch. Bardzo dziękuję wszystkim państwu za przyjęcie zaproszenia na konferencję, za obecność i za referaty. Tematy referatów są bardzo ciekawe.

Wicemarszałek Michał Seweryński

Dziękuję panu marszałkowi Stanisławowi Karczewskiemu za wprowadzenie.

Pierwszym mówcą będzie pan profesor Zbigniew Cieślak z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, który wygłosi referat pod tytułem „Senat a tożsamość konstytucyjna”. Bardzo proszę.

Sesja główna

Senat a tożsamość konstytucyjna

Zacznę od kwestii czysto organizacyjnej. Tak dobrze się złożyło, że znaczna część referatów, które będą wygłoszone na następnych sesjach, dotyczy form działalności Senatu. Mogę więc w pewnym sensie czuć się zwolniony z omawiania tego, o czym już pan marszałek wspomniał, czyli form działania Senatu, które umacniają lub definiują ściślej tożsamość konstytucyjną. To jest pierwsza sprawa. A druga... Pozwólcie państwo, że odwołam się do wspomnienia. Pan profesor Marian Grzybowski na pewno to potwierdzi. Otóż pod koniec 2010 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności postanowień Traktatu z Lizbony z Konstytucją RP. I tu niespodzianka. Była bardzo ożywiona dyskusja, o wysokim stopniu emocji, na temat tożsamości konstytucyjnej. Dziewięć lat temu! Były głosy sędziów, którzy uważali, że czegoś takiego jak tożsamość konstytucyjna w ogóle nie ma albo jest niepotrzebna jako kategoria poznawcza. Ja mam trochę inne zdanie i postaram się to państwu przedstawić.

O czym będę mówił w ciągu dwudziestu minut? Chcę krótko zdefiniować istotę i treść tożsamości konstytucyjnej, powiedzieć o dwóch różnych rozumieniach tożsamości konstytucyjnej, bo tożsamość konstytucyjna może być rozumiana jako kategoria statyczna, ale również jako kategoria dynamiczna. Następnie przejdę do zawartości aksjologicznej Konstytucji, bo poprzez wartości możemy definiować tożsamość konstytucyjną.

Zacznijmy od określenia istoty tożsamości konstytucyjnej. Moim zdaniem tożsamość konstytucyjna to powszechnie przyjmowane i niekwestionowane wartości. Mówiąc w uproszczeniu, to te wartości wprost opisane, zadeklarowane w Konstytucji, które nie wymagają oprządkowania ustawowego. Oczywiście jest to uproszczenie, ale daje nam możliwość stania na pewnym gruncie w trakcie dalszych dyskusji.

* Prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Cieślak – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Oczywistą rzeczą jest, że w Konstytucji znajdują się wartości, które są ze sobą w kolizji. Nie jest tak, że w Konstytucji wartości są systemem. Nie są. My, mówię oczywiście o doświadczeniach sędziów Trybunału Konstytucyjnego, bardzo często stawaliśmy właśnie przed takimi dylematami, której wartości przyznać większą, że tak powiem, ochronę? Dla przykładu: wolność słowa jest często w kolizji z dobrym imieniem człowieka, prawda? I albo damy preferencję wolności słowa, albo damy preferencję godności i dobremu imieniu człowieka. I tego typu sytuacje były dyskutowane przez Trybunał Konstytucyjny i znajdowały się w uzasadnieniu. Krótko mówiąc, trudno zgodzić się z tym, że wartości, które są w jakimś stopniu kolizyjne, czy mogą być kolizyjne, definiują tożsamość konstytucyjną. Bardzo trudno. I ja tak właśnie traktuję istotę i treść tożsamości konstytucyjnej.

Co to znaczy, że można rozumieć tożsamość konstytucyjną jako kategorię statyczną? Po prostu można zastosować metodologię analityczną Konstytucji i uznać, że to, co zostało napisane i przyjęte, to nic innego jak właśnie definicja tożsamości konstytucyjnej. Tyle tylko, że nie jest to prawda z bardzo prostego względu. Niektórzy obrazowo mówią, że Konstytucja żyje, że wprawdzie była uchwalona dwadzieścia dwa lata temu, ale ciągle się „zmienia”, a przynajmniej okoliczności sprawiają, że rozumienie niektórych przepisów konstytucyjnych zmienia się w czasie. W związku z tym wydaje się, że trzeba to wziąć pod uwagę, jeżeli mówimy o tożsamości konstytucyjnej. I dlatego raczej należałoby traktować tożsamość konstytucyjną jako kategorię zmienną w czasie. Niestety lub na szczęście. To zależy od tego, w jaki sposób na to spojrzemy.

Oczywiście przyjęcie jednej z tych dwóch dróg rozumienia tożsamości konstytucyjnej wywołuje doniosłe konsekwencje, konsekwencje poznawcze, bo proszę zwrócić uwagę: jest znana w preambule, wprost napisana kategoria czterech wartości – prawda, sprawiedliwość, dobro i piękno. Wartości, które dla niektórych są wywodzone wprost od Boga, a dla innych tworzone przez wspólnotę. W przypadku naszego problemu, w jaki sposób czytać i rozumieć tożsamość konstytucyjną, możemy dojść do absolutnie przeciwstawnych wniosków, dlatego że rozumienie kontekstowe, nazywam to w sposób bardzo uproszczony, kontekstowe, czyli z uwzględnieniem czasu i okoliczności społecznych, może każde z tych pojęć określających wartość definiować inaczej. Niestety, taka jest prawda. Mówię to jako doświadczony sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku. A więc mamy tego typu kwestię, o której musimy pamiętać, ale nie będę tego rozwijał ze względu na ramy czasowe.

Dla rozumienia Konstytucji, tożsamości konstytucyjnej potrzebne jest uwzględnienie kilku absolutnie zasadniczych przepisów

konstytucyjnych. Nie tylko preambuła mówi o tożsamości konstytucyjnej, również inne przepisy. Po pierwsze, bardzo bogaty normatywnie artykuł 1; jednozdaniowy, ale bardzo bogaty. Czytamy, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Ładunek normatywny jest tu bardzo duży, dlatego że mamy do czynienia ze swoistą emanacją Polski – ustrojową, bo Rzeczpospolita to jest państwo, które jest emanacją Polski jako takiej, o której mowa w Konstytucji. A więc mamy tutaj do czynienia z taką sytuacją, że całe spektrum zachowań ludzi, zarówno obywateli, jak i tych, którzy pełnią funkcje w państwie, mieści się w trzech grupach zachowań, to znaczy mamy takie, które dotyczą realizacji wartości. Każdy z nas, czy zdaje sobie z tego sprawę, czy nie, także realizuje wartości określone w Konstytucji. Mamy parlamentarzystów, którzy określają wartości, czy wskazują wartości poprzez akty i czynności prawodawcze. I mamy też takie organy, które określają sposób realizacji wartości, na przykład Rada Ministrów. Każda z tych grup zachowań ma wpływ na realną treść tożsamości konstytucyjnej.

Drugim artykułem, który wprost odwołuje się do tożsamości konstytucyjnej, jest artykuł 30. Warto go zacytować. Brzmi tak: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i prawa człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

To jest najpełniejsza definicja najważniejszej strony tożsamości konstytucyjnej. Zwróćcie uwagę, że w artykule 30 godność nie jest wartością. Godność jest wyniesiona na wyższy poziom. W samej preambule jest mowa o tym, że istnieje swoisty dualizm określania czy stosunku do wartości. Ten dualizm dotyczy tych, którzy wierzą w Boga, i tych, którzy nie wierzą. Wszyscy są równi. Państwo ma obowiązek równego traktowania każdego niezależnie od tego, czy wierzy w Boga, czy nie. Godność dla człowieka wierzącego w Boga to jest nic innego jak dar dany człowiekowi. Natomiast dla osoby, która nie wierzy, godność jest definiowana i oparta na fundamencie wspólnotowym, czyli w pewnym czasie rozwoju świadomości na temat godności.

To jest bardzo ciekawa sprawa. Pamiętam, że miałem niezwykle interesującą dyskusję na ten temat, ale nie będę mówił o szczegółach, zwłaszcza przykrych dla mnie, kiedy dyskutant powiedział, że jestem w stanie spoczynku intelektualnego. No trudno, zdarza się.

Wracamy do podstawowych artykułów, poza preambułą, bo w preambule możemy wskazać wartości, które są fundamentem tożsamości konstytucyjnej. Może je przytoczę: trwałość, rozwój, suwerenność, demokracja, równość, wdzięczność, tradycje I i II Rzeczypospolitej, zobowiązania wobec przyszłych pokoleń, łączność z polskością i Polakami za

granicą, wolność i sprawiedliwość, współdziałanie władz, dialog społeczny, zasada pomocniczości i solidarność z innymi. To wszystko jest napisane w preambule i definiuje tożsamość konstytucyjną polską i to niezależnie od tego, czy traktujemy ją jako kategorię statyczną, czy jako kategorię dynamiczną.

Poza tym mamy jeszcze dwa artykuły, o których trzeba powiedzieć. W artykule 53, ustęp 1, jest napisane tak: „Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii”. Bardzo ciekawa obserwacja wiąże się z tym artykułem. Sumienie nie jest definiowane, wolność religii – tak, czyli godność, która jest źródłem praw i wolności obywatelskiej i sumienie to fundament tożsamości konstytucyjnej. Jeden z autorów użył ciekawego porównania: „Godność to mózg człowieka, a sumienie to siatkówka w oku”. Muszą być ze sobą powiązane, jeśli chcemy mówić o tożsamości konstytucyjnej.

Kolejny artykuł, chyba niedoceniany przez konstytucjonalistów, zaryzykuję to twierdzenie, to artykuł 25, który też definiuje ważne elementy tożsamości konstytucyjnej, a ściślej ustęp 3. Pozwólcie, że zacytuję: „Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz [i to jest bardzo istotne] wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. Czyli między państwem a kościołami nie ma żadnego konfliktu, bo państwo jest wspólnotą wspólnot, a kościoły są wspólnotą wyznawców. I dlatego współdziałanie jest tutaj tak ważne. Wydaje się, że to ma również wymiar fundamentalny dla definiowania tożsamości konstytucyjnej.

Proszę państwa, tylko zasygnalizuję, co dla mnie jest najciekawsze, a mianowicie różnice w analizie dogmatycznej tożsamości konstytucyjnej, analizie systemowej i metodologii, nazwijmy to, heurystycznej. Każda z tych dróg prowadzi do tożsamości konstytucyjnej, ale jest inną ścieżką. W swoim czasie pisałem o każdej z tych metodologii, więc już nie będę tutaj państwa nudził. Bardzo dziękuję. Jeżeli macie jakieś pytania, proszę bardzo.

Wicemarszałek Michał Seweryński

Dziękuję, panie profesorze, za interesujące wystąpienie, a także za perfekcyjne respektowanie czasu.

Nikt się w tej chwili nie zgłasza, ale może wygospodarujemy jeszcze czas na dyskusję czy jakieś pytania.

Teraz poproszę następnego mówcę, pana profesora Mariana Grzybowskiiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, który przedstawi referat na temat „Senat a konstytucyjne organy władzy publicznej”. Proszę bardzo.

Senat a konstytucyjne organy władzy publicznej

Panowie Marszałkowie! Szanowni Państwo!

Dziękuję za zaproszenie do udziału w tej konferencji. Skorzystam z okazji, by wpisać się w cykl gratulacji z powodu 30-lecia funkcjonowania Senatu i w nurt życzeń, by przyszłość była sprawnym żeglowaniem pomiędzy Scyllą możliwości a Charybdą uwarunkowań.

Będę mówić o relacjach Senatu z innymi organami konstytucyjnymi władzy publicznej, a w szczególności konstytucyjnymi organami państwa tu i teraz, czyli na gruncie Konstytucji RP z 1997 r., albowiem antecedence są przedmiotem co najmniej dwóch referatów, a warstwa porównawcza – trzeciego z referatów autorstwa profesora Stanisława Bożyka, mojego przyjaciela i następcy na białostockiej katedrze prawa konstytucyjnego.

Senat obok Sejmu Rzeczypospolitej określony jest konstytucyjnie, i to dwukrotnie, jako organ sprawujący władzę ustawodawczą, jeden z dwóch organów władzy ustawodawczej. Te określenia zawarte w artyku-
le 10, ustęp 2, i w pewnym sensie powtórzone, choć z innym kontekstem, w artyku-
le 95, ustęp 1, pozwalają na upowszechnione przekonanie, że w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej mamy do czynienia z parla-
mentem dwuizbowym, który prezentuje model parlamentu dwuizbo-
wego, ale asymetrycznego. Jeżeli pisze się bądź mówi o tej asymetrii, to najczęściej wymienia się jako przesłankę asymetrii okoliczność szerszego obdzielenia funkcjami Sejmu w porównaniu ze skromnym ob-
dzieleniem Senatu oraz szerszą paletą uprawnień pozaustawodawczych gwarantowanych Sejmowi w porównaniu z podobnymi uprawnieniami Senatu.

Gdyby przyszło mi ten bikameralizm charakteryzować, to wydaje się, że najistotniejszym elementem, także elementem do rozważenia, jest to, że Senat jako pochodzący z wyborów powszechnych i bezpośrednich

* Prof. zw. dr hab. Marian Grzybowski – Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

organ przedstawicielski styka się z wykonywaniem działań ustawodawczych dopiero wówczas, kiedy inicjatywa uprawnionych podmiotów inicjatywy ustawodawczej uzyska aprobatę w Sejmie i, po drugie, kiedy Sejm tę aprobatę ubierze w formę ustawy uchwalonej przez Sejm i kierowanej pod obrady Senatu. Wobec tego włączenie się we władzę ustawodawczą Senatu następuje na dalszym etapie prac nad projektami ustawodawczymi i po selekcji, która jest selekcją decyzyjną. Brak aprobaty lub nieubranie projektów w formę ustawy uchwalonej przez Sejm oznacza, że na tym odcinku działalność Senatu nie może zaistnieć. Do problemu prawa inicjatywy ustawodawczej za chwilę nawiążę.

Drugim ważnym elementem, który stawia Senat w pozycji uzależnionej od Sejmu, jest to, że z chwilą kiedy Senat uchwali poprawki albo podejmie uchwałę o braku poparcia dla ustawy uchwalonej przez Sejm, ustawa wraca do Sejmu i bezwzględną większością głosów poprawki mogą zostać odrzucone. Wobec tego powstaje pytanie, czy tak daleko idące możliwości odniesienia się do stanowiska Senatu w pełni korespondują, po pierwsze, z przedstawicielskim charakterem Senatu i, po drugie, z jednolitym uregulowaniem prawa inicjowania kandydatur przez partie polityczne i przez wyborców, bo akurat artykuł 100 Konstytucji, który o tym stanowi, nie różnicuje na tym etapie zgłaszania kandydatów, które z socjopolitycznego punktu widzenia jest zasadnicze dla formowania składu Sejmu i Senatu.

Gdy chodzi o prawo inicjatywy ustawodawczej, to obserwacja uregulowań regulaminowych jest taka, że można uznać, że inicjatywa zgłaszana przez Senat, zanim się uzewnętrzni, przechodzi w gruncie rzeczy cały tok analogiczny z typową procedurą ustawodawczą – czytania, dostęp komisji senackich na różnych etapach postępowania, nawet możliwość wysłuchania publicznego. Czyli można uznać, że zważywszy także na mniej konfrontacyjny charakter debaty senackiej, projekty, które są przypieczętowane przez Senat, pod względem merytorycznym są wyważone, a pod względem legislacyjnym – dopracowane. Z tego punktu widzenia wydaje się, że dobrze by było, gdyby inne regulacje, które dotyczą innych podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej, zostały poddane jakimś rygorom, które pozostawałyby w pewnej analogii do tych, które Senat własną uchwałą, bo taką jest Regulamin, nałożył sobie, kiedy chce korzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej.

Co do przyszłego Regulaminu Senatu, czy jego nowelizacji, należałoby zastanowić się, czy w przypadku gdy dopracowany projekt senacki trafia do Sejmu i nie napotyka tam na istotne modyfikacje ani sprzeciw, bo w przypadku sprzeciwu nie trafia do Senatu i nie staje się ustawą, to czy późniejsze postępowanie w Senacie musi podlegać tym samym rygorom?

Bo ta ustawa ponownie wchodzi w tej same tryby... Po aprobacie przez Sejm, po uchwaleniu ustawy z inicjatywy Senatu, czy nie byłoby właściwe, żeby istniał jakiś tryb skrócony, dlatego że stanowisko Senatu na etapie wykonania inicjatywy ustawodawczej już zostało ukształtowane od strony merytorycznej oraz od strony legislacyjnej z powodu wymogów regulaminowych. Powinien istnieć jakiś wymóg uelastycznienia procedury regulaminowej Senatu, który by pozwolił skrócić etap postępowania ustawodawczego, a niekoniecznie rutynowo powtarzać te same wymagania, które istnieją w przypadku inicjatyw innych niż senackie. To oczywiście jest kwestia dyskusyjna, ale warta rozważenia.

Mówiąc o relacjach z władzą wykonawczą, chcę ograniczyć się tylko do jednej sprawy. Wydaje się, że model relacji Prezydent Rzeczypospolitej – Senat odpowiada pewnemu kanonowi tych relacji spotykanemu w systemach parlamentarnych, parlamentarnych zmodyfikowanych, parlamentarno-premierowskich i innych, które powstają na obrzeżach tradycyjnego parlamentaryzmu i modyfikacji parlamentaryzmu. Natomiast jest jedno uprawnienie, w którego przypadku Prezydent Rzeczypospolitej, organ pochodzący z wyborów powszechnych i bezpośrednich, konfrontuje się ze stanowiskiem Senatu. Jest to zarządzanie referendum ogólnonarodowego. Artykuł 125, ustęp 2, stwierdza, że takie uprawnienie przysługuje Sejmowi i takie uprawnienie przysługuje także Prezydentowi Rzeczypospolitej, ale za zgodą Senatu. Rozumiem, że w warunkach Senatu I kadencji, o którym panowie marszałkowie tu mówili, istotny był kontekst polityczny. Senat pochodzący z wolnych wyborów miał hamować prezydenta, który otrzymał inny typ mandatu wyborczego niż wolne wybory. No, ale to przeszło do historii już w 1991 r. Jednak ten wymóg przeszedł również na okres obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. i także Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Gdyby pytać o jakieś teoretyczne uzasadnienia, to pozwolę sobie zaryzykować tezę, że każdy organ, który pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich, powinien mieć możliwość bezpośredniego komunikowania się z elektoratem. Skoro przy kreacji upoważnień ustrojodawca nie wymaga pośrednika ani zgód, to również nie wymaga takiej zgody w sensie teoretycznym przy próbach komunikowania się w trakcie kadencji, która jest określona z góry, i to konstytucyjnie. Z tego punktu widzenia wydaje mi się, że wymogom teoretycznym odpowiadałaby koncepcja, w której Sejm, Senat i Prezydent Rzeczypospolitej mają samodzielne prawo, w razie potrzeby, a sędzę, że Senat czyniłby to z dużą rozważą, do sięgnięcia po instytucję referendum.

Natomiast, jakkolwiek honoruję zasadę współdziałania władz, mam wątpliwości, czy Prezydent jest władzą wykonawczą. W moim

rozumieniu nie jest władzą wykonawczą. Semantyka uregulowań konstytucyjnych jest daleka od realnego znaczenia słów, ale to inna kwestia. Jeśli kogoś to interesuje, odsyłam do mojego artykułu w „Państwie i Prawie” z zeszłego roku.

Wydaje się, że ten wymóg Senatu nie bardzo się tłumaczy systemowo, dlatego że pewien segment władzy ustawodawczej, mniej wychylony w kierunku władzy wykonawczej w porównaniu z Sejmem, pojawia się tutaj jako element hamowania władzy wykonawczej. To kwestia warta dyskusji.

Chcę się teraz odnieść do relacji pomiędzy Senatem a Najwyższą Izbą Kontroli. Jak wiadomo, artykuł 205 wymaga, ażeby w wykreowaniu osoby, która podejmie obowiązki prezesa Najwyższej Izby Kontroli, uczestniczył Sejm, ale także Senat, wyrażając zgodę na dokonany wybór. I za tym uprawnieniem Senatu nie idzie niestety dalsza regulacja ani w Konstytucji, która jest niezwykle oszczędna, jeśli chodzi o Najwyższą Izbę Kontroli, ani w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli, która pochodzi sprzed ustanowienia Konstytucji. Nie ma dalszej regulacji, która by w jakiejś mierze uzasadniała udział Senatu w obsadzie tego stanowiska. Mój postulat jest taki, że obok podporządkowania Najwyższej Izby Kontroli, co wynika z tradycji, Sejmowi jako organowi władzy ustawodawczej, nie ma żadnych przeciwskażeń, aby analogiczne podporządkowanie budować na linii Senat – Najwyższa Izba Kontroli. Ktoś może powiedzieć: Senat nie ma zagwarantowanej funkcji kontrolnej wobec rządu i podległej rządowi administracji. Chcę zwrócić uwagę, że w nowoczesnym rozumieniu funkcji kontrolnej parlamentu to nie kwestia politycznej kontroli większości parlamentarnej nad rządem jest centralnym procesem, bo ta kontrola odbywa się bardziej w warstwie polityczno-partycyjnej czy koalicyjnej niż na zasadzie spontanicznej, grupowej działalności posłów. Inicjatywę cofnięcia zaufania dla ministra, czy też ewentualnego uchwalenia wotum nieufności dla rządu bądź premiera, co oznacza dymisję rządu, tworzy się niekoniecznie na sali obok, tylko w innych centrach decyzyjnych, i to nie jest nic nadzwyczajnego. Taka jest rzeczywistość początków XXI wieku. Ale w kontroli parlamentarnej i w tej kontroli, którą wspomaga Najwyższa Izba Kontroli, mieści się warstwa informacyjna: pozyskiwanie wiarygodnych, fachowo zebranych i autoryzowanych informacji przydatnych w procesie legislacyjnym. Jeżeli byśmy eksponowali tę warstwę informacyjną funkcji kontrolnej, to wydaje się, że nie ma żadnego powodu, by czyniąc Senat współuczestnikiem procesu ustawodawczego, jednocześnie nie gwarantować Senatowi takiego samego lub zbliżonego dostępu do informacji także pozyskiwanych *via* Najwyższa Izba Kontroli dla działalności

legislacyjnej. Jeżeli by zatem miała ulec zmianie ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, to uczulam państwa senatorów na to, że można na tym polu, mówiąc kolokwialnie, coś ugrać. Najwyższa Izba Kontroli w drodze poszanowania autorytetu Senatu, kurtuazyjnie, realizując postulat współdziałania władz, takich informacji oczywiście dostarczy. To element rzeczywistości, ale w gruncie rzeczy wszystko jest oparte na dobrej woli, bo nie ma wyraźnej infrastruktury prawnej.

Przechodzę do ostatniego segmentu – relacji z Radą Ministrów. Jak wiadomo, Konstytucja czyni partnerem Rady Ministrów przede wszystkim Sejm i wobec tego to inna rocznica może być okazją do mówienia o relacji z Radą Ministrów, ja chcę tylko zwrócić uwagę na pole, moim zdaniem, niedoceniane.

Obecny kształt ustawodawstwa obowiązującego w Polsce – tu może być spór o procenty i o ocenę tego faktu – jest taki, że znaczna część pola zajmowanego przez ustawy krajowe pokryta jest ustawodawstwem unijnym. Gdy chodzi o ustawodawstwo unijne, dwie ustawy kooperacyjne kolejno obowiązujące, ta z 11 marca 2004 r. jeszcze bez doświadczeń praktycznych, i ta obecnie obowiązująca z 8 października 2010 r., w bardzo wielu punktach czynią Senat równoległe z Sejmem podadresatem obowiązku informacyjnego Rady Ministrów. Czyli przyjmuje się konstrukcję: skoro Rada Ministrów i jej członkowie reprezentują Rzeczpospolitą Polską i przedstawiają jej stanowisko na forach prawodawczych Unii Europejskiej, to dla docenienia organów ustawodawczych, jakimi są Sejm i Senat, Rada Ministrów zobowiązana jest informować i Sejm, i Senat o projektach, które są tam procedowane, o polskim stanowisku, o stanowiskach innych państw członkowskich, o korzyściach i negatywach spodziewanych regulacji. Tyle tylko że ustawa kooperacyjna jak gdyby urywa ten ciąg myślenia. I jest jeden przepis, który powiada, że podstawą formowania stanowiska Rady Ministrów, i tym samym stanowiska Rzeczypospolitej, jest opinia Sejmu lub organu regulaminowo właściwego w Sejmie. Czyli ta wcześniejsza wielokrotna regulacja dotycząca różnych powinności informacyjnych nagle urywa się w swej skuteczności. Ponieważ ustawa kooperacyjna, jak wskazałem, charakteryzuje się umiarkowaną trwałością, bo mamy już dwie ustawy od wejścia do Unii, znowu pozwalam sobie uczulić panie i panów senatorów na to, że być może i w tym zakresie jest podstawa do tego, ażeby ten obowiązek współuczestniczenia w formowaniu stanowiska Rzeczypospolitej rozszerzyć na organ przedstawicielski i ustawodawczy, jakim jest Senat. Dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Michał Seweryński

Dziękuję, panie profesorze.

Kolejnym mówcą będzie pan doktor habilitowany Marcin Kwiecień z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, który wygłosi referat na temat „Senat w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej. Oczekiwania i rzeczywistość”. Bardzo proszę.

Senat w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej. Oczekiwania i rzeczywistość

Panowie Marszałkowie! Szanowni Państwo!

Jeżeli sięgamy do genezy refleksji nad Senatem, to należałoby się cofnąć do czasów jeszcze przed odzyskaniem niepodległości. 17 stycznia, a więc w szybkim czasie po Akcie 5 listopada 1916 r., powstaje Komisja Sejmowo-Konstytucyjna. Ówczesny marszałek Tymczasowej Rady Stanu, Wacław Niemojowski, powołuje dwie podkomisje: jedna nazwana sejmową, z Jozafatem Buzkiem i Józefem Siemieńskim, a także kilkoma historykami prawa, ze Stanisławem Kutrzebą, z Oswaldem Balzerem; i druga konstytucyjna, która miała się zająć materią regulacji związanych z Senatem. Na jej czele stał jeden z najbardziej kontrowersyjnych, ale też i ciekawych prawników II Rzeczypospolitej, Zygmunt Cybichowski, profesor Uniwersytetu Warszawskiego.

Projekt przedstawiony przez Cybichowskiego był projektem bardzo konserwatywnym. Odwoływał się do wzorców staropolskich. Oczywiście na czele państwa miał stać monarcha. To po Akcie 5 listopada nie budziło jeszcze większych wątpliwości. Spory mogły budzić kandydatury: czy to ma być Karol Stefan Habsburg, czy któryś z przedstawicieli linii Hohenzollernów. Królowi przysługiwała władza ustawodawcza wraz z Sejmem. Tutaj pojawia się kwestia terminologiczna. Proszę zwrócić uwagę, że dla ludzi I Rzeczypospolitej problem był dość oczywisty. Sejm to król i stany sejmujące: król, panowie rada, czyli senat, i *nuntii terrestres*, czyli posłowie ziemscy. Obecnie używamy trochę odmiennej terminologii. To od czasów Konstytucji marcowej, w której pojawia się zróżnicowanie: Sejm i Senat. Wcześniej Senat stanowił po prostu integralną część Sejmu.

Projekt był, tak jak wspominałem, konserwatywny. Prawo wyborcze było ograniczone wysokim cenzusem wieku i płci, to też dość powszechne wówczas, i domicyłem, a więc to ograniczenie dość daleko sięgające.

* Dr hab. Marcin Kwiecień – Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

Natomiast wizja Senatu też odwoływała się do praktyki staropolskiej. Połowa senatorów miała pochodzić z wyboru, ale dokonywanego przez osoby piastujące stanowiska we władzach samorządu terytorialnego, gospodarczego, stowarzyszeniach wyższej użyteczności publicznej, właścicieli większych zakładów handlowych i przemysłowych, no i wybory miały być dwustopniowe, a więc odwołanie do modelu wyborów pośrednich. Senatorów miano wybierać na lat 10, co też nie było bez znaczenia. Drugą połowę Senatu mieli stanowić wryliści, czyli znowu model dość konserwatywny, duchowni, przedstawiciele sądownictwa, książęta krwi i senatorowie mianowani przez króla. Marszałek miał być również mianowany przez króla. Inicjatywa ustawodawcza miała należeć do obu izb, a ustawa wchodziła w życie po uzyskaniu akceptacji obu izb i sankcji królewskiej, czyli model zbliżony do modelu z I Rzeczypospolitej. Senat dysponował dość mocnym wetem, bo żeby je przełamać, trzeba było dwóch kolejnych sesji Sejmu i uchwał podjętych większością 2/3 głosów.

Mówię o tym projekcie nie tylko dlatego, że jest on pierwszy, ale dlatego że przez swój konserwatywny charakter w pewien sposób nadał ton polemikom już po odzyskaniu niepodległości. Proszę pamiętać, że kwestia sporu o mono- lub bikameralizm była jednym z najistotniejszych sporów ideowych, symbolicznych. Senat także i poprzez ten projekt został dość silnie powiązany z koncepcją konserwatywną, czy wręcz monarchiczną. Zaczęto go traktować tak jak kwestie czysto symboliczne, a więc godło: orzeł w koronie czy bez korony, z jaką koroną, bo to od połowy lat dwudziestych zaczynało mieć znaczenie, korona otwarta, zamknięta, z krzyżem czy bez krzyża. To powodowało bardzo ostry spór polityczny. Spór, który w podręcznikach przedstawiany jest zwykle jako spór między prawicą a lewicą. Nie do końca jest to prawda. Owszem, większość lewicy była zdecydowanie przeciwna funkcjonowaniu Senatu, powoływaniu Senatu, ale te podziały bardzo często prowadziły w poprzek przynależności partyjnej. Na przykład Stanisław Thugutt, jeden z liderów PSL „Wyzwolenie”, czyli takiego ugrupowania, powiedzmy, partii ludowej, aczkolwiek, jeżeli przyjrzy się państwo jego członkom, to raczej za wielu chłopów tam nie znajdziecie. To była inteligencja pochodzenia wiejskiego, odpowiednik radykałów francuskich, raczej liberałowie o lekko lewicowych inklinacjach. Thugutt był zwolennikiem istnienia Senatu. Natomiast przedstawiciel prawicy, Stanisław Głąbiński, jeden z głównych referentów projektów endeckich, był zdecydowanym przeciwnikiem Senatu.

To spór o charakterze symbolicznym i kwestia, która wywoływała jedne z największych konfliktów, obok oczywiście sporu o pozycję głowy państwa. Tutaj wiadomo było, że w grę wchodzi uwarunkowania

polityczne i pozycja marszałka Józefa Piłsudskiego, obok kwestii własności prywatnej, która zwłaszcza w połowie lat dwudziestych przy okazji reformy rolnej znowu powróci, regulacji praw mniejszości narodowych oraz stosunków między państwem a Kościołem. Chodziło przede wszystkim o to, czy Kościół rzymskokatolicki ma mieć pozycję uprzywilejowaną.

Tutaj pojawiły się kwestie związane z tym, o czym pan profesor Grzybowski był łaskaw wspomnieć i określić jako pewnego rodzaju konflikt między Scyllą możliwości a Charybdą uwarunkowań. Z jednej strony podczas debat wokół kwestii powoływania czy istnienia Senatu zdawano sobie sprawę z tego, że zjawiska, które Hannah Arendt nazywała przejściem do polityki masowej, umasowieniem polityki, są nieodwracalne: demokratyzacja, egalitaryzm, dodatkowo jeszcze intensyfikowane przez prądy rewolucyjne. Proszę pamiętać o tym, że wybuchła rewolucja niemiecka, ale sytuacja rewolucyjna tli się jeszcze do połowy lat dwudziestych, tam te pucze prawicowe przeplatają się z próbami rewolucji społecznej. Za wschodnią granicą rewolucja bolszewicka, Węgry były też ogarnięte prądami rewolucyjnymi. Z drugiej strony zdawano sobie sprawę, jakie jest dziedzictwo zaborów, czyli że spora część społeczeństwa to analfabeci. Zdawano sobie sprawę, że brakuje doświadczeń politycznych, także parlamentarnych. Nie było przypadkiem, że w Sejmie Ustawodawczym prace prowadzili członkowie klubu pracy konstytucyjnej, czyli konserwatyści krakowscy, którzy jako jedyni tak naprawdę mieli doświadczenie w „robieniu polityki”, jak to się nieładnie mówi. Wiedzieli, jak zawiązuje się koalicje, jak prowadzi się rokowania. Nie czas i miejsce na to, żeby analizować ówczesne pomysły, moglibyśmy na to poświęcić cały dzień. W każdym razie jeżeli patrzemy na projekty konstytucyjne, kwestie związane z uzasadnianiem istnienia izby wyższej, doszło wówczas do wypracowania właściwie wszystkich argumentów znanych współczesnemu konstytucjonalizmowi. Mamy model tradycyjny, czy arystokratyczny, oczywiście projekt Tymczasowej Rady Stanu, ale obok tego poprawki rządu Leopolda Skulskiego do projektu Edwarda Dubanowicza, które wprowadzały wirylistów, także duchownych. Mamy efekt ustroju federalnego, czyli federalnego charakteru państwa. Proszę pamiętać, że projekt Jozafata Buzka, ten projekt amerykański, który jest kojarzony przede wszystkim z silną władzą prezydencką, na wzór prezydenta Stanów Zjednoczonych, był projektem federacyjnym, to znaczy Buzek wyobrażał sobie Rzeczpospolitą jako federację 70 ziem, senatorowie mieli być przedstawicielami poszczególnych ziem, po dwóch. Projekt: izba korporacyjna, czyli samorządy gospodarcze, zawodowe wybierają swoich przedstawicieli. I wreszcie

projekt: izba refleksji. Wszystkie te projekty opowiadające się za Senatem odwoływały się do któregoś z uzasadnień i wszystkie uzasadnienia znajdziecie państwo w tej debacie. Co może stanowić pewnego rodzaju *memento* dla osób zajmujących się opracowywaniem projektów prawnych i badaniem historii prawa? Żaden z tych projektów nie wszedł w życie.

Pozycja Senatu była efektem bardzo ostrego starcia politycznego i w rezultacie kształt Senatu w Konstytucji marcowej przybrał charakter przypadkowy. Był efektem kompromisów, nacisków i tak naprawdę pozycja Senatu w Konstytucji marcowej nie należała, delikatnie mówiąc, do najsilniejszych. Bo jakie uprawnienia miał Senat? Pierwotnie nie przysługiwało mu prawo ratyfikacji umów międzynarodowych. Brał udział w wyborze prezydenta, przy decyzji prezydenta o rozwiązaniu Sejmu wyrażał na to zgodę większością 3/5, ale prawdę powiedziawszy, taka sytuacja była dość iluzoryczna, bo Senat, wyrażając zgodę na rozwiązanie Sejmu, automatycznie zgadzał się na samorozwiązanie. Senat mógł wprowadzać poprawki do projektów sejmowych, przy czym to weto było dość słabe, 11/20 wystarczało w Sejmie do przeforsowania pierwotnego kształtu projektu.

Proszę pamiętać, że tuż przed zamachem majowym Senat podjął próby wzmocnienia swojej pozycji i udało się w kilku kwestiach uzyskać spore sukcesy. Umowy międzynarodowe były ratyfikowane w drodze ustawy, a więc już nie tylko Sejm wypowiadał się w tej kwestii, ale także i Senat. Udało się – i to też pokazuje, jak słaba była ówczesna pozycja Senatu – w drodze precedensu konstytucyjnego, ale precedensu konstytucyjnego *contra legem*, wprowadzić, czy raczej próbować wprowadzić, weto absolutne wobec uchwał i projektów sejmowych. W jakich okolicznościach do tego doszło? Ten projekt Dubanowicza przewidywał, że poprawki Sejmu mogą być odrzucone przez Senat większością 11/20 głosów. Pierwotnie projekt przewidywał również sytuację, w której Senat odrzucał w całości projekt ustawy. W drodze targów – nie wiadomo, czy to wskutek błędu – przepis został usunięty, wobec czego przy jednej ze spraw, przy ustawie o nadaniu statusu praw akademickich Akademii Sztuk Pięknych w Krakowie, pojawiła się ze strony Senatu próba stworzenia pewnego precedensu konstytucyjnego. Mianowicie doszło między przedstawicielami doktryny do dość ostrego sporu. Po jednej stronie Michał Roztworowski, który mówił: „Konstytucję należy interpretować literalnie. Skoro mowa jest tylko o poprawkach, to jeżeli Senat odrzuca w całości, to projekt przepada”. Natomiast Władysław Leopold Jaworski tłumaczył to trochę inaczej: „Jeżeli Senat odrzuca, to to jest taka maksymalna poprawka, czyli odnosi się do niej normalna procedura, którą stosujemy 11/20 głosów. No i powstaje sytuacja dość

osobliwa, bo Sejm proponuje, Senat odrzuca, Sejm uchwała powtórnie”. Marszałek Wojciech Trąpczyński idzie do prezydenta Stanisława Wojciechowskiego i skłania go do tego, by ustawy nie podpisywał. Ewidentne działanie *contra legem*, bo prezydent był zgodnie z postanowieniami Konstytucji zobligowany do podpisania ustawy – nie „może podpisać”, lecz „podpisuje ustawy”. Prezydent Wojciechowski odmówił podpisania, czyli pozostawił sprawę własnemu biegowi, nie ingerując w jej tok. Może udałoby się ją przeprowadzić, gdyby nie zamach majowy i prace nad nowelą sierpniową, gdy nastąpiła podobna sytuacja. Jednak tym razem Kazimierz Bartel powiedział, że prezydent jest wyraźnie zobligowany ustawą do podpisania.

Projekty wysuwane przez ugrupowania sanacyjne miały Senat wzmocnić. Pojawia się oczywiście w 1933 r. to sławne wystąpienie Walerego Sławka na zjeździe legionistów, gdy mówi on o legionie zasłużonych, czyli pojawiają się koncepcje elitarne, które w całej Europie były wówczas dość popularne. Senat ma być przedstawicielem elity. Owszem, w Konstytucji kwietniowej dochodzi do wzmocnienia Senatu, ale w sytuacji zdecydowanego obniżenia wpływów i znaczenia władzy ustawodawczej, to trochę pyrrusowe zwycięstwo. Ostatnie posiedzenie Senatu II Rzeczypospolitej, 2–3 września 1939 r., przynosi znamiennej sytuacji: przedmiotem obrad były deklaracje poparcia ze strony mniejszości narodowych dla państwa i ustawa o możliwości służby wojskowej posłów i senatorów. Chodziło o to, by służba nie zawieszala sprawowania mandatu. To był ostatni etap działalności Senatu. Na emigracji stworzono Radę Narodową, która była organem jednoizbowym, doradczym, niemającym uprawnień ustawodawczych.

Wicemarszałek Michał Seweryński

Dziękuję, panie profesorze.

Kolejnym mówcą będzie pan profesor Wojciech Orłowski z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Wygłosi referat na temat „Geneza Senatu w 1989 r.”. Proszę bardzo.

Geneza Senatu w 1989 r.

Jeszcze raz chciałem podziękować za zaszczyt wystąpienia na tej konferencji. Pan przewodniczący nie dał nam za dużo czasu, więc ograniczę się do najistotniejszych spraw związanych z genezą Senatu. Pierwsza teza jest taka, że Senat nie był od początku przedmiotem obrad „okrągłego stołu”, lecz pojawił się, gdy zaistniał impas dotyczący powołania instytucji Prezydenta o szerokich kompetencjach. W związku z tym można powiedzieć, że paradoksalnie nie myślano wówczas o utworzeniu drugiej izby, ale przede wszystkim o tym, żeby w jakiś sposób dokonać przeciwwagi, stworzyć instytucję, która by była przeciwwagą dla kompetencji Prezydenta. Przyznane Senatowi kompetencje są więc rozwiązaniem specyficznym, nieznanym w innych projektach ustrojowych, o czym bardziej kompetentnie opowie pan profesor Stanisław Bożyk.

Jeżeli chodzi o genezę Senatu, to w swoich publikacjach wysuwam tezę, którą uważam za prawdziwą, że Senat nie powstał tylko w wyniku obrad „okrągłego stołu”, ale ten proces zakończył się wraz z końcem I kadencji Senatu. Kompetencje i pozycji Senatu nie dotyczyła jedynie tak zwana nowela kwietniowa, ale przede wszystkim nowela grudniowa z 1989 r. i wszystkie inne uchwalane później, na przykład dotyczące samorządu terytorialnego, określenia kadencji i jej rozwiązania. One także wpływały na pozycję ustrojową izby. Można powiedzieć, że pierwsze rozpatrzenie ustawy budżetowej czy pierwsze doświadczenia dotyczące wyrażania stanowiska Senatu wobec uchwalonych ustaw decydowały tak naprawdę o tym, co traktujemy jako koncepcję Senatu, która powstała w 1989 r.

Zanim przejdę do zasadniczej treści referatu, chcę powiedzieć, czym był „okrągły stół”. Pojawiają się ostatnio różne interpretacje. Nie jest prawdą, że przy „okrągłym stole” chciano się z kimkolwiek władzą

* Prof. nadzw. dr hab. Wojciech Orłowski – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

podzielić. Można powiedzieć, że chciano się, owszem, podzielić z opozycją, ale nie władzą, tylko odpowiedzialnością. Proponowano przy „okrągłym stole” rozwiązania, które były dobrze znane i przeciwne. Powiem o dwóch w kontekście wyborów. Przed 1989 r. odbyły się wybory do rad narodowych. Tam też eksperymentowano z ordynacją, wybierano konkretnych kandydatów do konkretnych mandatów i ta demokratyzacja prawa wyborczego szła tak daleko, że pozwolono kobietom i mężczyznom o ten sam mandat rywalizować.

Chcę wspomnieć o dwóch, już zapomnianych, instytucjach. Pierwsza nazywała się Rada Konsultacyjna przy Przewodniczącym Rady Państwa, a druga była taką, można powiedzieć, atrapą dwuizbowości: Rada Społeczno-Gospodarcza, która działała jako organ opiniodawczy przy Sejmie. Jeżeli chodzi o pierwsze projekty zmian ustrojowych, to rozważano kwestię powołania drugiej izby, ale izby o zupełnie innym charakterze niż reprezentacja polityczna. I jeszcze jedna historyczna uwaga: podział mandatów przed wyborami. Też nie był niczym nowym, jeżeli chodzi o tradycję PRL-u, ponieważ funkcjonował wcześniej Patriotyczny Ruch Odrodzenia Polski, który również przed wyborami, ale może nie przy „okrągłym stole”, decydował o tym, jaki będzie kształt przyszłej reprezentacji. Tak jak powiedziałem, ta decyzja o powołaniu Senatu była dosyć niespodziewana. Wtedy, kiedy nastąpił impas w zakresie powołania urzędu Prezydenta o silnych kompetencjach, wówczas Aleksander Kwaśniewski zaproponował wolne wybory do Senatu, a następnie ta koncepcja została rozwinięta podczas obrad podstolika do spraw reform politycznych.

Analizując dokumenty, które miałem okazję w Senacie dokładnie przeczytać, mogę powiedzieć, że rozmowy „okrągłego stołu” dotyczące Senatu są nieco rozczarowujące. Zawsze były prowadzone przy okazji kompetencji Sejmu, przy okazji wyborów do Sejmu X kadencji. Przy „okrągłym stole” padały wypowiedzi, że nieważne, jaki jest Senat, ale jakie są wybory. I to właśnie decyzja polityczna o tym, że wybory do Senatu są wyborami wolnymi, zadecydowała o tempie zmian w naszym kraju. Ordynacja wyborcza do Sejmu X kadencji i ordynacja wyborcza do Senatu różniła się praktycznie jednym artykułem, a mianowicie, że do Senatu wyborcy mogli wskazać swoich kandydatów – nie tylko partie polityczne, ale właśnie wyborcy, którzy mogli poprzeć swojego kandydata.

Jeżeli chodzi o samą historię Senatu, to rozstrzygnięcia z 1989 r. były bardzo istotne, ale przede wszystkim chcę zwrócić państwa uwagę na to, że wpłynęły one na wybory do Sejmu. Po pierwsze, jesteśmy tuż po wyborach [do europarlamentu] i wiemy, jak istotną sprawą jest frekwencja.

Otóż, ta frekwencja mogła być w 1989 r. zupełnie inna, gdyby nie było wolnych wyborów do Senatu. Dlaczego frekwencja się zwiększyła? Po pierwsze, dlatego że powołanie Senatu zwiększyło zakres mandatów, o które mogła się ubiegać opozycja. A po drugie, nie wszystkie okręgi wyborcze miały taki mandat dla posłów bezpartyjnych. Wyborcy nie poszliby najprawdopodobniej do wyborów, gdyby nie mieli na kogo głosować. Nie docenia się faktu, że gdyby nie decyzja o wolnych wyborach do Senatu, to zmiany w naszym kraju byłyby znacznie spowolnione.

Jeżeli mowa o kompetencjach Senatu, które zostały przyznane przy „okrągłym stole”, to chcę nawiązać do wypowiedzi pana profesora Mariana Grzybowskiego. Otóż jedyną niezrealizowaną sprawą, która była uzgodniona przy „okrągłym stole”, była właśnie możliwość Senatu do inicjowania postępowań, do inicjowania kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jeżeli chodzi o kompetencje, które zostały Senatowi przyznane przy „okrągłym stole”, trzeba powiedzieć, że były istotne w kwestii rozpatrywania ustaw uchwalanych przez Sejm. Podkreśla się tę większość 2/3 jako większość bardzo istotną, praktycznie trudną do osiągnięcia. Otóż ta większość 2/3 była związana z podziałem mandatów w Sejmie. Program „Solidarności” wyraźnie mówił, że jeżeli Senat się sprzeciwi, to nie znajdzie się większość, która by mogła odrzucić poprawki Senatu.

Teraz parę słów o przepisach konstytucyjnych. Te przepisy były bardzo niejasne, umożliwiały zarówno zawężające, jak i rozszerzające rozumienie tych kompetencji, w związku z tym polityczny skład Senatu, który pozwalał na interpretację, był bardzo ważny. Muszę wspomnieć o dwóch rzeczach, które były kontrowersyjne. Po pierwsze, udział Senatu w procedurze ustawodawczej, dlatego że Senat miał opiniować projekt budżetu państwa, ale gdyby sytuacja wyglądała inaczej, to bardzo wątplię, czy również po uchwaleniu ustawy trafiałaby ona do Senatu. I druga sprawa, która była bardzo drażliwa przy „okrągłym stole”: mianowicie udział Senatu w procedurze zmiany konstytucji. Przy „okrągłym stole” przeciwna strona bardzo się obawiała wpisania tego do porozumienia. Dopiero ostateczne rozmowy zdecydowały o tym, że Senat dostał takie kompetencje. Ale gdybyśmy przeczytali ówczesny artykuł mówiący o zmianie konstytucji, to można było go interpretować zupełnie odmiennie.

Jeszcze jedna rzecz, która jest mało znana, a mianowicie mandat senatora. O intencjach ograniczenia kompetencji Senatu świadczy fakt, że w ustawie o obowiązkach i prawach posłów nie było przepisów dotyczących senatorów. Ba, jeżeli pan marszałek sięgnąłby do sprawozdania z pierwszego posiedzenia Senatu PRL, to jest tam rota ślubowania

senatorskiego, która w ogóle nie istniała, została zinterpretowana z przepisów dotyczących Sejmu. Dopiero Senat I kadencji spowodował zmianę tych przepisów i wprowadził tak zwaną małą nowelizację, która zrównała kompetencje senatorów i posłów. I tak już zostało do dzisiaj.

Ostatnia rzecz: Kancelaria Senatu. W przepisach z 1989 r. nie było ani słowa o Kancelarii Senatu. Te kompetencje miała realizować Kancelaria Sejmu. Stało się odwrotnie, właśnie Kancelaria Senatu obsługiwała i senatorów, i posłów z Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego.

Jakie wnioski można wyciągnąć z genezy Senatu? Pierwszy: koncepcja Senatu nie zmieniła się istotnie od czasów uchwalenia zmian w Konstytucji. Mała Konstytucja, czy ta obecnie obowiązująca, dokonała jedynie korekty tych przepisów, które zostały stworzone w 1989 r. Jeżeli chodzi o przyszłość Senatu, to będzie o tym kompetentnie mówił pan profesor Bogumił Szmulik, ale ja pozwolę sobie wyrazić swoje stanowisko, że największe zagrożenie stanowi obecne prawo wyborcze, przepisy kodeksu w wyborach do Senatu. W trakcie obrad „okrągłego stołu” Jarosław Kaczyński wyraził pogląd, że wybory do Senatu powinny być proporcjonalne. Ja się z tym zgadzam. Jeżeli chodzi o kompetencje Senatu, to istnieje tutaj brak skorelowania: z jednej strony mamy dosyć małe kompetencje drugiej izby, a z kolei wybory większościowe są dla polityków niebezpieczne. Trudno wygrać takie wybory. A z drugiej strony, jeżeli mamy do czynienia z deformacją przedstawicielstwa, to jest to uzasadnione tam, gdzie Senat ma uprawnienia do kontroli i kontroli parlamentarnej rządu. Natomiast w procesie ustawodawczym większa reprezentatywność polityczna byłaby bardziej uzasadniona.

Teraz kilka słów o kompetencjach europejskich. Moim zdaniem, powinny być zwiększone i, mało tego, mam apel do pana marszałka, żeby wreszcie uchwalić ustawę, która by radykalnie te sprawy mogła uregulować. Uważam, że takie przepisy są konieczne. Cytując pana marszałka, uważam, że do Konstytucji powinna być wpisana rola Senatu w opiece nad Polonią. Rzeczywiście wydaje się, że ten model finansowania Polonii przez parlament, a nie przez rząd, jest bardziej odpowiedni. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Michał Seweryński

Teraz głos zabierze pan profesor Stanisław Bożyk z Uniwersytetu w Białymstoku, który wygłosi referat na temat „Senat Rzeczypospolitej Polskiej a współczesne modele drugiej izby parlamentu”.

Senat RP a współczesne modele drugiej izby parlamentu

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Chcę podziękować panu marszałkowi za zaproszenie do udziału w tej jubileuszowej konferencji. Obchodzimy 30-lecie Senatu III Rzeczypospolitej i cieszy mnie to tym bardziej, że z problematyką polskiego Senatu miałem dość luźne związki, jeśli chodzi o stronę naukową. Jeśli interesuje mnie problematyka drugich izb, to raczej w innych systemach ustrojowych.

Po raz pierwszy problematyką Senatu w Polsce zainteresowałem się dokładnie pięćdziesiąt lat temu. Byłem w klasie maturalnej, w liceum we Włodawie, w województwie lubelskim, i w ramach zajęć z wiedzy o społeczeństwie nauczyciel wyznaczył mi referat na temat historii polskiego Senatu, w jakich okolicznościach Senat zniknął z naszej sceny politycznej. To było w 1969 r. Poszukując materiałów na temat Senatu, natknąłem się wtedy na bardzo ciekawy artykuł śp. profesora Konstantego Grzybowskiego z 1946 r., który tuż przed referendum opublikował tekst pt. „Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny”. Był to czas kampanii przed referendum i profesor Grzybowski stawiał tezę, że Senat w państwie budującym podstawy nowego systemu rządów nie ma raczej racji bytu, o czym zresztą przesądziło referendum, sfalszowane referendum. Z dzisiejszej perspektywy widać wyraźnie, że profesor Grzybowski się mylił, bo Senat może być i demokratyczny, i bardzo potrzebny. W tej krótkiej wypowiedzi nawiążę krótko do tego, o czym mówili moi przedmówcy, mój mistrz i przyjaciel profesor Marian Grzybowski i kolega Wojciech Orłowski.

Dwa słowa o restytucji instytucji Senatu. W tej sprawie trudno polemizować i nie mam tego zamiaru, bo profesor Orłowski jest doskonałym znawcą genezy Senatu III Rzeczypospolitej. Mam na półce jego bardzo dobre dzieło o genezie Senatu. Otóż pan profesor słusznie zauważył,

* Prof. nadzw. dr hab. Stanisław Bożyk – Uniwersytet w Białymstoku.

że przy „okrągłym stole”, gdzie pojawiła się idea drugiej izby, restytucji drugiej izby w Polsce, był to problem marginalny. Przynajmniej strona koalicyjno-rządowa widziała Senat jako tę słabszą izbę, w której – to wynikało z wypowiedzi między innymi Wojciecha Jaruzelskiego i Czesława Kiszczaka – trzeba by ulokować opozycję, która miała być w jakiejś mierze dopuszczona do współrządzenia. I ten model, trudno mówić zresztą o jakimś konkretnym modelu, bo częściowo sięgnięto do tradycji Senatu z okresu obowiązywania Konstytucji marcowej, ale w sumie Senat ukształtowany w 1989 r. był od początku izbą słabszą w zderzeniu z Sejmem. Takie zresztą były intencje pomysłodawców i twórców tej izby. Szkoda, że nie sięgnięto wtedy do doświadczeń innych państw. Warto zaznaczyć, że nie było szczególnego entuzjazmu w 1989 r., jeśli chodzi o tworzenie Senatu. O tym chociażby rozmawiałem z moim byłym dziekanem, który kandydował do Senatu i został pierwszym marszałkiem po 1989 r., profesorem Andrzejem Stelmachowskim, który akurat miał inne zdanie niż niektórzy polscy konstytucjoniści krytykujący ideę utworzenia drugiej izby w 1989 r. Całkowicie się zgadzam z moim przedmówcą, że ten, nazwijmy to, model drugiej izby parlamentu, ukształtowany w 1989 r. jako zdecydowanie słabszej w ramach parlamentu dwuizbowego, praktycznie nie zmienił się do dzisiaj. Później Mała Konstytucja potwierdziła taki status Senatu i analogicznie uczyniła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Rzecz ciekawa, że wśród czterech ugrupowań koalicji konstytucyjnej tak naprawdę za utrzymaniem drugiej izby opowiadała się tylko Unia Wolności, bo i Sojusz Lewicy Demokratycznej, i Polskie Stronnictwo Ludowe, i Unia Pracy raczej były niechętne drugiej izbie. Może dlatego w obecnie obowiązującej Konstytucji utrzymany został kształt Senatu jako izby bynajmniej niedecydującej w ramach naszego dwuizbowego parlamentu.

W połowie lat 90. mój drugi mistrz, śp. profesor Eugeniusz Zwierzchowski, przygotowywał opracowanie o drugich izbach parlamentu. To właściwie jest pierwsze po 1989 r. opracowanie poświęcone dwuizbowości w kilkunastu państwach. Przypadł mi wtedy zaszczyt przygotowania obszernego tekstu na temat Senatu Rzeczypospolitej w ramach regulacji zawartych w Małej Konstytucji. Książka ukazała się w 1996 r. Zabawny epizod wiąże się z moimi pracami nad tekstem o Senacie. W 1995 r., podczas zjazdu katedr prawa konstytucyjnego w Białowieży, zaprosił mnie na rozmowę przy kawie niezujący już profesor Feliks Siemiński, który miał być recenzentem książki. Jego konkluzja oceny mego tekstu była mniej więcej taka: miała jeden zarzut, nie podobało mu się, że używałem nazwy „III Rzeczpospolita”. Zdaniem pana profesora, to, co

uksztaltowano w Polsce po 1989 r., to była IV Rzeczpospolita. Dla niego okres PRL-u był III Rzeczpospolitą. Mile wspominam tę rozmowę. Konkluzja była taka, że jeśli w tekście będę nadal używał nazwy „III Rzeczpospolita”, to pan profesor już mi ręki nie poda. Zmieniłem na określenie: „Polska po «okrągłym stole»” czy coś w tym stylu, i rozstaliśmy się w zgodzie.

Co do obecnego kształtu Senatu, warto zwrócić uwagę, o czym zresztą pan profesor Grzybowski już tutaj wspominał, na regulacje konstytucyjne, zwłaszcza artykuł 10 i artykuł 95, gdzie jest mowa o tym, że władzę ustawodawczą Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Z tego sformułowania wynikałoby, że obie izby są równoprawne. Rzeczywistość jest jednak inna, bo nasza ustawa zasadnicza realizuje model dwuizbowości niesymetrycznej, w której ramach Senat ma znacznie mniejszy zakres kompetencji, a nawet byt Senatu jest uzależniony od istnienia Sejmu, bo każdorazowe skrócenie kadencji Sejmu skutkuje jednoczesnym upływem kadencji Senatu. Na temat tej zasady dwuizbowości niesymetrycznej wypowiadał się też Trybunał Konstytucyjny, którego linia orzecznicza nie była do końca konsekwentna. Wynotowałem, że w wyroku z 1999 r. Trybunał wyraźnie stwierdzał, że model dwuizbowości w Polsce jest niesymetryczny, natomiast w orzeczeniu z 2005 r. pojawiła się w sentencji teza, że Sejm i Senat należy traktować w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej jako izby równoprawne. To było zbyt daleko idące stwierdzenie i spotkało się zresztą z krytyką w doktrynie prawa konstytucyjnego.

Silna pozycja Senatu związana jest z potencjalnymi zmianami w treści Konstytucji, bo artykuł 235 zrównuje w zakresie decydowania o zmianach konstytucyjnych obie izby parlamentu, czyli jakakolwiek zmiana w treści ustawy zasadniczej nie jest możliwa bez większości głosów także w Senacie. Zgodnie z tym, co wypracowano, tworząc Senat w 1989 r., główną rolę drugiej izby jest udział w realizacji funkcji ustawodawczej. Akurat w tej materii pozycja Senatu jest osłabiona w stosunku do Sejmu, bo przecież każde stanowisko Senatu Sejm może odrzucić. Konstytucja w szcątkowej formie przyznaje też Senatowi uprawnienia kreacyjne, natomiast zgodnie z artykułem 95, ustęp 2, Senat został pominięty przy realizacji funkcji kontrolnej.

Jeśli chodzi o aspekty porównawcze, to model Senatu, który został w Polsce ukształtowany i funkcjonuje od trzydziestu lat, nie ma jakichś szczególnych wzorców na świecie. W gruncie rzeczy co druga izba parlamentu to jakiś zmodyfikowany system funkcjonowania tej izby, sposobu kształtowania składu i tak dalej. Warto pamiętać, że większość parlamentów na świecie to nie są parlamenty dwuizbowe. Na niemal

200 parlamentów, tych federalnych czy szczebla centralnego, bo przecież w państwach federacyjnych są parlamenty lokalne, około 60% parlamentów to parlamenty jednoizbowe.

Dokonując klasyfikacji modeli izby drugiej, ograniczę się do dwóch wariantów. Po pierwsze, należy spojrzeć na to, w ramach jakiej struktury państwowej druga izba funkcjonuje. Inny jest zwłaszcza sposób kształtowania składu drugiej izby w państwach złożonych, federacyjnych, inny w państwach unitarnych, dlatego że w państwach federacyjnych druga izba, bez względu na to jaką ma nazwę, stanowi reprezentację podmiotów federacji, części składowych państwa. W tym przypadku przyjmuje się różne rozwiązania: w niektórych państwach druga izba na szczeblu federalnym pochodzi z wyborów powszechnych, jak w Stanach Zjednoczonych czy Australii. Spotykamy też inny model: wybór członków drugiej izby federalnej przez legislatury lokalne, na przykład w niezbyt odległej od nas Austrii, czy też wybór składu drugiej izby przez władzę wykonawczą, czy władze wykonawcze podmiotów federacji, co odbywa się w Republice Federalnej Niemiec, gdzie Bundesrat składa się z przedstawicieli 16 rządów krajowych. Stosuje się też systemy mieszane, czego przykładem może być kolejny nasz sąsiad, Rosja, gdzie druga izba, Rada Federacji, kształtowana jest w ten sposób, że każdy podmiot deleguje jednego przedstawiciela władzy ustawodawczej, drugiego władzy wykonawczej.

W państwach unitarnych z kolei druga izba zwykle funkcjonuje w podobnej postaci jak polski Senat, jako izba refleksji i rozwagi, czyli druga izba uczestniczy w realizacji funkcji ustawodawczej, w uchwalaniu ustaw, bardzo często też drugiej izbie przyznaje się prawo inicjatywy ustawodawczej. To oznacza, że Senat we współczesnych państwach demokratycznych nie odgrywa takiej roli jak przed stuleciami, kiedy był swego rodzaju przeciwwagą dla izby pierwszej, często bardziej radykalnej. Dzisiaj w państwach unitarnych, jednolitych, druga izba jest postrzegana jako strażnik dobrego prawa, jako izba refleksji i rozwagi. Bardzo zróżnicowane są sposoby kształtowania drugiej izby w państwach unitarnych. Jest ich mnóstwo, poczynając od składu arystokratycznego, jak Izba Lordów w Wielkiej Brytanii, a kończąc na wyborach powszechnych i bezpośrednich, jak w Rzeczypospolitej Polskiej.

Druga kwestia: jeśli mówimy o modelach drugiej izby, to dla dokonania pewnej klasyfikacji warto spojrzeć na wzajemne relacje między izbą pierwszą a drugą. W zasadzie mamy tu dwa modele, od których nie ma tak wiele odstępstw: pierwszy to model dwuizbowości symetrycznej, gdzie obie izby parlamentu mają identyczne kompetencje i gdzie w sytuacji, kiedy nie da się osiągnąć kompromisu między jedną a drugą

izbą, decyzja nie zostaje podjęta, jeśli w jednej izbie większość głosów jest na przykład za przyjęciem ustawy, a w drugiej – za jej odrzuceniem. Włochy, Szwajcaria, niektóre kraje Ameryki Łacińskiej mają model dwuizbowości symetrycznej. Natomiast dwuizbowość asymetryczna istnieje wtedy, kiedy jedna z izb ma mniejszy zakres kompetencji i jej stanowisko może być odrzucone przez drugą izbę, czego przykładem jest Rzeczpospolita Polska.

Na koniec chcę jeszcze nawiązać do wypowiedzi pana marszałka. Jakie powinniśmy rozważyć warianty co do przyszłości Senatu: pozostawienie bez zmian, likwidacja, zmiana ustroju? Ja odrzucam dwa pierwsze warianty. Wybrałbym pewne modyfikacje regulacji, zarówno co do sposobu kształtowania składu tej izby, o czym będzie jeszcze mowa, i ewentualnie przy uchwalaniu zwykłych ustaw rozważyłbym możliwość przyznania Senatowi tak znaczącej roli jak przy zmianach konstytucji w procesie ustawodawczym.

Wicemarszałek Michał Seweryński

Dziękuję, panie profesorze. Ostatni wykład przed przerwą wygłosi pan profesor Leszek Bosek z Uniwersytetu Warszawskiego. Temat: „Kontrola konstytucyjności prawa przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej”. Proszę bardzo.

Kontrola konstytucyjności prawa przez Senat RP

Panie Marszałku! Panie Profesorze! Szanowni Państwo!

Przede wszystkim chcę bardzo podziękować za zaproszenie do wygłoszenia słowa na temat kontroli konstytucyjności prawa. Chciałbym od razu zastrzec, że nie będę mówił o ścisłym rozumieniu tego pojęcia, ale o troszeczkę szerszym znaczeniu kontroli konstytucyjności prawa, a mianowicie o kontroli norm. Wydaje mi się, że to wiąże się przede wszystkim z pytaniem o rolę Senatu w przyszłości. Wiemy doskonale, że prawo tworzy się nie tylko w takich kluczowych sektorach gospodarki jak własność intelektualna, biotechnologia, transport, lotnictwo; prawo jest tworzone przede wszystkim na poziomie unijnym czy międzynarodowym. Warto sobie zadać pytanie, także w nawiązaniu do tych obserwacji, że w 2005 r. Trybunał Konstytucyjny wzmocnił rolę Senatu: dlaczego to zrobił, mówiąc o jego równorzędności przede wszystkim w perspektywie kontroli i udziału w procesie prawodawczym tworzenia prawa na poziomie unijnym? I warto sobie w tym kontekście zadać pytanie o narzędzia, jakie Senat ma obecnie, a także, biorąc pod uwagę niebagatelne dyskusje o przyszłości Unii, o to, w jakim kierunku chcemy pójść. Oczywiście jest to trudne, ale warto te zagadnienia postawić w kontekście, który chcę krótko nakreślić.

Senat był historycznie strażnikiem prawa: w I Rzeczypospolitej, a także w Księstwie Warszawskim. Przepis konstytucyjny wprost wskazywał, że Senat ma badać zgodność z konstytucją także procedury uchwalania ustaw. Było to wyraźnie określone, stąd rola Senatu w badaniu konstytucyjności prawa jest oczywista. Także w II Rzeczypospolitej nie było żadnych wątpliwości co do tego, że Senat w procesie ustawodawczym bada konstytucyjność prawa, jakkolwiek jego kompetencje były ograniczone, mimo pewnych projektów prezentowanych w dyskusji nad Konstytucją marcową. Podobnie jest dzisiaj. Jakie kompetencje

* Prof. nadzw. dr hab. Leszek Bosek – Uniwersytet Warszawski.

związane z szeroko rozumianą kontrolą konstytucyjności prawa możemy wyróżnić? Otóż nie budzi wątpliwości, że przede wszystkim proces legislacyjny. Zadajemy sobie pytania o poprawność w znaczeniu systemowym i w znaczeniu hierarchicznym norm, także kwestie związane z implementacją, z poprawianiem prawa po orzeczeniach Trybunału, kompetencje związane z kontrolą konstytucyjności w tym wąskim rozumieniu inicjowaną przez marszałka Sejmu lub senatorów, także kompetencje związane z wykonywaniem samych wyroków, nie tylko tych wydanych w trybie prewencyjnym przez Trybunał. Ale to, na czym chcę się skupić, to przede wszystkim kompetencja do formalnej kontroli projektów aktów prawa unijnego w procedurze żółtej i pomarańczowej kartki i pytania: co później?

Nie będę z braku czasu rozważać kwestii tradycyjnie podnoszonych, czyli granic poprawek, kwestii, które są związane z postępowaniem ustawodawczym. Nie chciałbym też mówić o inicjowaniu kontroli konstytucyjności w wąskim rozumieniu, jakkolwiek dorobek już jest znaczący, także przed 1997 r. Senat inicjował bardzo ważne postępowania związane z badaniem konstytucyjności kluczowych ustaw. Nie chciałbym teraz szerzej wskazywać na zagadnienia związane z procedurą poprawiania ustaw w trybie artykułu 122, czyli w trybie prewencyjnym. Tutaj Senat odgrywa także istotną rolę, współuczestniczy w kształtowaniu, także regulaminowym, ma podstawy, żeby dokonywać kontroli i prawidłowej implementacji orzeczeń wydanych w trybie prewencyjnym. Od 2005 r. Senat korzysta z tej kompetencji, zgłaszając inicjatywy ustawodawcze implementujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, także przedkładając stosowne projekty legislacyjne.

Teraz słowo o kontroli w szerokim pojęciu. Oczywiście, jeżeli patrzeć na proces ustawodawczy na poziomie unijnym, trzeba zwrócić uwagę na to, że podstawa traktatowa tej kontroli jest określona w artykule 5 bardzo ściśle, także kontrola w protokole nr 2 do Traktatu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Przedmiot tej kontroli obejmuje projekty aktów ustawodawczych przedkładanych przede wszystkim przez Komisję, ale także przez inne organy, które przekazują te kompetencje parlamentom narodowym. One także trafiają do Senatu i są analizowane. Problemem jest to, że wzorcem tej kontroli jest zasada pomocniczości. W polskiej praktyce parlamentarnej, ale także innych parlamentów, niekiedy zasada pomocniczości jest interpretowana szerzej. Przyjmowano także w naszym parlamencie, że nie można zbadać logicznie tego, czy akt prawodawczy jest zgodny z zasadą pomocniczości, jeżeli pominiemy kwestie, czy jest on w ogóle wydany w granicach kompetencji przypisanych i przekazanych. Takie opinie były przedkładane

zarówno przez Sejm, jak i przez Senat. Istnieje pytanie, czy tak powinno być, czy podstawa tej kontroli powinna być określana tak ściśle, bo to jest znaczące ograniczenie roli Senatu. Nie zmienia to faktu, że w trzech kadencjach opinie i ta kontrola były wykonywane przez izbę: osiem opinii senackich o niezgodności projektu aktu unijnego z zasadą pomocniczości w VII kadencji, trzy opinie w VIII kadencji, a w IX kadencji sześć opinii senackich o niezgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości. I to wskazuje, że znaczenie tej kompetencji jest coraz wyraźniej dostrzegane w obszarach zasadniczych batalii na poziomie unijnym, gdzie potrzeba legitymizacji, wzmocnienia stanowiska rządu i współdziałania w budowaniu koalicji w Unii, między innymi przy zastosowaniu tego ważnego instrumentu, który jest związany z formalną oceną norm tworzonych przez instytucje unijne. Oczywiście przykładów jest wiele, nie sposób ich teraz wszystkich omawiać. Podam jeden przykład: opinia Senatu z 2016 r. dotyczyła jednego z najważniejszych w Unii, z politycznego czy prawnopolitycznego punktu widzenia, kwestii migracyjnych, kwestii azylowych. Trafiała w sedno dyskusji w wymiarze europejskim i stwierdzała pewną wadliwość z punktu widzenia pomocniczości tego, o czym dzisiaj wszyscy dyskutujemy w Unii. To jest zasadnicza oś obecnej dyskusji, a Senat, wykonując kontrolę norm, wpisał się w tę dyskusję. Były także podejmowane działania, które wskazywały na pewną nadmierność czy też ideologizację procesu tworzenia prawa na poziomie unijnym, w związku z czym także w tych kwestiach parlamenty narodowe dokonują formalnej kontroli, także z punktu widzenia zasady pomocniczości. Więcej przykładów dotyczy ideologizacji w prawie handlowym, czyli wprowadzania parytetów w zarządach dużych spółek prawa handlowego – opinia z 2013 r. to zgodne stanowiska Senatu i Sejmu. Ostatecznie projekt upadł ze względu na to, że przekroczono kompetencje, Komisja nie miała kompetencji w tym obszarze. Była to przesłanka do stwierdzenia naruszenia zasady pomocniczości.

Myśląc o wnioskach na przyszłość, trzeba przyjrzeć się uwarunkowaniom formalnym, bo one zostały tak przygotowane, żeby włączyć parlamenty narodowe w proces tworzenia prawa, ale jednocześnie zrobić to w sposób dość ograniczony. To budzi zasadnicze wątpliwości. Proszę zwrócić uwagę, że kontrola formalna przeprowadzona przez Senat może wyrzucić tylko skutki ograniczone w sensie normatywnym, w sensie prawnym, i to przy spełnieniu bardzo wysokich wymogów, wysokich kryteriów, które bardzo rzadko udaje się osiągnąć, mianowicie 1/3 głosów wszystkich parlamentów, często dwuizbowych. To oznacza, że pomysł zgłaszany legislacyjnie na poziomie unijnym musi być absolutnie zły, żeby przy tak określonych parametrach kontroli można

było osiągnąć skutek. Kartka pomarańczowa wymaga większości, a nie różnicuje istotnych skutków tej kontroli, co prowadzi do tego, że niestety bardzo często te ważne, demokratycznie legitymowane głosy, i nawet w tak wąsko określonym zakresie jak pomocniczość, niestety są niedoceniane, mówiąc eufemistycznie, i Komisja dalej proceduje projekty wbrew istotnej krytyce formalnej zgłaszanej przez parlamenty krajowe.

To są podstawy, żeby drugim aspektem tej kontroli, która obecnie może być realizowana, było umocowanie parlamentów do tego, żeby wykonywały tę kontrolę również na etapie następnym, czyli zaskarżenia do Trybunału Sprawiedliwości wadliwych aktów ustawodawczych naruszających zasadę pomocniczości. To jest tak, jak z kontrolą prewencyjną na etapie tworzenia prawa krajowego i potem kontrolą następczą w ramach wniosków przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na poziomie unijnym też jest ta możliwość, przy czym pozostawia się państwu członkowskiemu dookreślenie tego, kto ma przyznaną legitymację skargową, legitymację czynną do oskarżenia aktów prawa unijnego z punktu widzenia niezgodności czy naruszenia zasady pomocniczości. To są kwestie, które w ramach skromnych wniosków można postawić. Polska uczestniczy w dyskusji na temat kierunków i zmian traktatowych. To odbywa się w ostatnich latach w związku z dyskusją o tym, co dalej z Brytyjczykami. Wielka Brytania sama musi zdefiniować, co się wydarzy, ale myśląc o większej legitymizacji, o wzmocnieniu głosu społeczeństw, należy z całą pewnością rozważyć modyfikację albo w ogóle zasadniczą zmianę protokołu nr 2 do Traktatu i takie projekty były akceptowane przez większość państw w dyskusji o brexicie, a mianowicie, aby obniżyć progi procentowe żółtej i pomarańczowej kartki, a także aby wprowadzić kartkę czerwoną. Bo jest pytanie: Jeżeli większość parlamentów jest zdecydowanie przeciwna pewnym rozwiązaniom, to czy można dalej te projekty procedować wbrew stanowiskom państw członkowskich, a zwłaszcza parlamentów?

Kolejna kwestia to rozszerzenie wzorców kontroli projektów unijnych aktów prawodawczych na wszystkie normy wyższego rzędu. Być może także to zagadnienie stawiałbym jako temat dyskusji, z punktu widzenia norm konstytucyjnych państw członkowskich, aby również dokonywała się kontrola konstytucyjności prawa. To by pozwoliło z całą pewnością ożywić dyskusję, o czym wspominał pan profesor Zbigniew Cieślak, co należy do tożsamości konstytucyjnej państw, co należy do norm niezmiennych materialnie, a może i formalnie w niektórych państwach, jak chociażby Niemcy. Byłaby to z całą pewnością ważna dyskusja niesprowadzająca się, mam nadzieję, do monologu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, tylko toczyłaby się z udziałem sądów

konstytucyjnych na temat tego, co nie tylko w wymiarze doktrynalnym, ale w wymiarze formalno-dogmatycznym jest podstawową strukturą konstytucyjną państwa, o której mówi Traktat. Warto więc też zwrócić uwagę na sferę, która nie może być naruszana przez prawo unijne.

Na koniec kwestie procesowe związane z legitymacją. Warto sobie zadać pytanie, czy nie zrobić tego na wzór postępowania przed Trybunałem. Czy pan marszałek oraz być może grupy senatorów nie powinni mieć legitymacji do zaskarżenia? Bo przecież nie jest tak, że prawo unijne wymaga tutaj stanowienia czy też zajmowania stanowiska przez całą izbę – tak też oczywiście może być – ale można sobie wyobrazić bardziej intensywną kontrolę abstrakcyjną, nieograniczoną co do przedmiotu i zakresu, jako postulat *de lege ferenda*. Z całą pewnością mogłoby to się wpisywać w aktualne ważne pytania o przyszłość Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Bardzo dziękuję.

Wicemarszałek Michał Seweryński

Dziękuję, panie profesorze. W ten sposób zakończyliśmy sesję główną konferencji. Będą jeszcze dwie sesje z mnóstwem referatów i czas na wymianę myśli. Mamy jeszcze trzy minuty, więc gdyby ktoś z państwa chciał zabrać głos, bardzo proszę.

Prof. nadzw. dr hab. Artur Ławniczak*

Chcę nawiązać do tego, co mówił pan marszałek Karczewski. Otóż użył pan dwóch określeń. Jedno określenie, które wzbudza pewne wątpliwości traseologiczne, to „wolne wybory”, wspomniane przez profesora Orłowskiego, a wcześniej Aleksandra Kwaśniewskiego. Gdy pytam studentów, nie wiedzą, co to znaczy. Kiedyś prowadziłem takie badania. Odpowiedzi były różne, na przykład ktoś powiedział, że według niego wolne wybory to takie, które przebiegają powoli. Właściwie można to i tak rozumieć. Wielu specjalistów z różnych gałęzi prawa mówiło, że według nich wolne wybory polegają na tym, że nie ma obowiązku: kto chce, to idzie na wybory, kto nie chce, nie idzie. Można to i tak rozumieć, właściwie dlaczego nie? Gdyby stanąć na takim stanowisku, tak samo wolne były wybory w PRL-u jak i teraz. Do rozważenia przez wszystkich starszych i młodych badaczy: skoro w 1989 r. były wybory

* Prof. nadzw. dr hab. Artur Ławniczak – Uniwersytet Wrocławski.

niekonfrontacyjne, podkreślano to, do Sejmu, to konfrontacyjne albo rywalizacyjne były wybory do Senatu. Jeżeli tak powiemy, to będzie chyba lepiej wyrażało ideę tego, o co nam, zdaje się, chodzi, jeżeli mówimy o wolnych wyborach.

Druga kwestia to słowo „komunizm”. Ono chyba jest zbyt często używane. Starsi koledzy potwierdzą, że w Konstytucji nie było komunizmu, on był gdzieś tam w głowach, natomiast według tego, co zapisano w konstytucjach Polski i innych krajów, był socjalizm, demokracja socjalistyczna. To jednak coś innego, prawda? Jak sobie poczytamy tych, którzy wymyślali ten system: Marksa, Engelsa, Lenina, Stalina, to według nich komunizm jest stanem państwowym. Albo uznamy, że oni coś mają do powiedzenia, albo możemy to przekreślić, ale ja osobiście nie znam dzieła wielkiego myśliciela, który by przekreślił tamten schemat. Czyli komunizm miał być powrotem do stanu bezpaństwowego, do wspólnoty pierwotnej na wyższym etapie rozwoju. W Polsce był socjalizm, też kulawy. Było rolnictwo prywatne i Kościół. W związku z tym na gruncie konstytucyjnym przynajmniej słowo „socjalizm” byłoby lepsze.

Marszałek Stanisław Karczewski

Ja nie będę się odnosił, bo już nie mamy czasu, ale pan profesor jeszcze chce zabrać głos. Bardzo proszę.

Dr hab. Antoni Dudek*

Przyszedłem tu w nadziei, że będziemy dyskutować o przyszłości Senatu. To w niektórych wystąpieniach się pojawiało, ale zupełnie na marginesie. Trochę ubolewam nad tym, bo mam wrażenie, że skoro mamy rozmawiać o przyszłości, to powinniśmy, owszem, nawiązywać do przeszłości, ale w kontekście pewnych przyszłościowych rozwiązań, o co bym apelował, tym bardziej, że być może w następnej kadencji nadejdzie moment, gdy zmiany konstytucyjne będą możliwe. Zatem wypadałoby, żeby w gronie tak wybitnych specjalistów, którzy się tutaj zgromadzili, zacząć rozmawiać o przyszłości, także i Senatu, w nowej konstytucji albo znowelizowanej konstytucji. Wydaje mi się, że w tym kontekście warto postawić kilka pytań. Czy obecny sposób wybierania

* Dr hab. Antoni Dudek – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Inkubator Umowy Społecznej.

Senatu nadal ma sens? Czy kompetencje i ustawienie ustrojowe Senatu jest właściwe? Z wielu wystąpień wynikało, że to efekt procesu politycznego, pewnej potrzeby politycznej, która wystąpiła w 1989 r. Od tamtej pory minęło trzydzieści lat. Wydaje mi się, że dzisiaj Polska potrzebuje poważnej dyskusji na temat ustroju, także w kontekście umocowania Senatu, a konkretnie, czy Senat ma być dalej słabszą kopią Sejmu, czy też ma być czymś jakościowo innym: na przykład izbą reprezentującą samorządy? To, co cechuje nasz ustrój w ciągu trzydziestu lat, to stopniowy rozwój samorządów. Mieliśmy dwa etapy reformy samorządowej. Być może Polska dojrzała albo dojrzeje w najbliższych latach, za czym ja się opowiadam, do trzeciego etapu reformy samorządowej, w ramach którego Senat stałby się reprezentacją samorządów.

Dziękuję, panie marszałku. Liczę, że może zorganizuje pan jeszcze w tej kadencji konferencję, gdzie będziemy mówić przede wszystkim o przyszłości.

Wicemarszałek Michał Seweryński

Panu profesorowi odpowiem, że myśli o przyszłych konferencjach już się snują po naszych głowach. Widzimy potrzebę, żeby niezależnie od tego, jak się ukonstytuuje parlamentarna większość w jednej i drugiej izbie, podjąć poważną debatę skoncentrowaną na przyszłości. W dzisiejszej dyskusji jest trochę wątków historycznych, trochę przyszłościowych. Poza tym mamy pomysł, żeby włączyć do debaty młodzież, konstytucjonalistów, więc myślę, że skorzystamy z sugestii pana profesora, a także z jego wiedzy.

Następna część konferencji odbędzie się w dwóch osobnych salach. Obradom jednej grupy będzie przewodniczył pan profesor Marian Grzybowski, a drugiej – pan profesor Zbigniew Cieślak. Zapraszam.

Sesja I

Moderator Marian Grzybowski

Proszę państwa, zapraszam zatem do zabrania głosu. Mamy dwa mikrofony. Będziemy przemawiać jak Sukarno, były prezydent Indonezji, który zawsze mówił do dwóch mikrofonów.

Pan doktor Janusz Karp opowie teraz o wartościach i tradycjach bikameralizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Prosimy.

Wartości i tradycje konstytucyjne bikameralizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Witam serdecznie dostojnych gości i laureatów konkursu. Miałem przyjemność uczestniczyć w pracach komisji konkursowej i gratuluję państwu prac.

Rozpocznę od stwierdzenia, które przewijało się na sesji głównej. To stwierdzenie zostało wypowiedziane przez pana Stanisława Karczewskiego, marszałka Senatu: Stoimy przed pytaniem: co dalej z Senatem w Polsce? Czy ten Senat ma się utrzymać? Drugie pytanie: Czy Senat powinien zostać wzmocniony, jeżeli chodzi o zakres uprawnień i kompetencji? To implikuje oczywiście jego pozycję ustrojową i relację do innych konstytucyjnych organów państwa. I trzecie pytanie, które brzmi: Czy zostawiamy *status quo* i przy ewentualnych modyfikacjach Konstytucji nie wprowadzamy żadnych, nawet najdrobniejszych zmian, które mają na celu wzmocnienie lub osłabienie pozycji izby drugiej?

Kolejny wątek, który został poruszony na końcu, to zagadnienie, czy Senat powinien być zmodyfikowany, biorąc pod uwagę nie tylko jego kompetencje, ale także status? Czy ma być izbą przedstawicielską całego narodu, czy też izbą przedstawicielską regionów? Czy ma to być izba przedstawicielska jakichś grup społecznych czy grup zawodowych? – bo takie rozwiązania w historii także były. Jednak biorąc pod uwagę to, co dzieje się w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, poczynając od naszego wejścia na ścieżkę demokracji, a potem wydarzeń nazwanych Jesienią Narodów, śmiem twierdzić, że niestety izby drugiej w tej części Europy są w odwrocie.

Na potrzeby dzisiejszej konferencji wybrałem trzy modele, które spowodowały, że w ogóle izby drugiej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej powstały, czy też zostały restytuowane po zmianie

* Dr Janusz Karp – Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

ustrojowej w 1989 r. Mam na myśli trzy modele bikameralizmu, odnosząc się do tradycji tychże krajów, które nie zawsze były państwami w pełni suwerennymi. Pierwszy to bikameralizm federacyjny, który został w jakiś sposób odtworzony w latach 90. w Republice Czeskiej – pokłosie tego, że to państwo uczestniczyło kiedyś w strukturze federalnej. Drugim krajem, które także pozostawało w strukturze federalnej, jest Chorwacja, gdzie dwuizbowość funkcjonowała stosunkowo krótko, bo raptem dziesięć lat, między 1990 r. a 2000 r., i była właśnie przedstawicielstwem regionów, dlatego że z każdego województwa Chorwacji wybierano po trzech deputowanych, trzech senatorów. Jednak, jak się okazało, nie wytrzymało to próby czasu. Dlatego moja pierwsza teza brzmi następująco: drugie izby, które powstały pod wpływem bikameralizmu federacyjnego, są zlikwidowane albo deprecjonowane w sposób polityczny i prawny, o czym będę za chwilę mówił.

Drugi model to bikameralizm monarchiczny. Jak wiadomo, istnieje powszechna teza, że bikameralizm monarchiczny jest główną podstawą do funkcjonowania izby drugiej. Pan profesor Marcin Kwiecień bardzo precyzyjnie wytłumaczył, że Senat w I Rzeczypospolitej nie był wcale żadną izbą drugą, tylko częścią Sejmu. Najprościej jest uzasadnić obecność izby drugiej w takim kraju, który ma formę monarchii, nie republiki. I znowu, jeżeli popatrzymy na historię, to można się z tym zgodzić, ale mamy wyjątki, zarówno w przeszłości, jak i dzisiaj, bo proszę pamiętać, że forma monarchiczna państwa wcale nie implikuje konieczności istnienia izby drugiej. Najlepszym tego przykładem jest chociażby Wielkie Księstwo Luksemburga. A po I wojnie światowej rysem charakterystycznym krajów, szczególnie Europy Środkowej, nie wszystkich, ale jednak krajów Europy Środkowo-Wschodniej, do których zaliczam Polskę, było recypowanie pewnego wzorca, a jednocześnie niezrywanie z formą monarchii, aby podkreślić ciągłość tożsamości ustrojowej państwa. Najlepszym przykładem odnowienia Senatu w nurcie modelu monarchicznego, ale już w realiach republiki, to przywrócenie Senatu w Rumunii w 1990 r. Pamiętajmy też o tym, że nic nie jest dogmatem i monarchia nie oznacza konieczności istnienia Senatu. Odwołałem się wcześniej do Chorwacji i zaliczyłem krótki bikameralizm chorwacki do bikameralizmu federacyjnego, a to z tego powodu, że po I wojnie światowej na gruzach monarchii Habsburgów powstało państwo, które nazywało się Państwo Słoweńców, Chorwatów i Serbów. Proszę pamiętać, że była to monarchia, oczywiście później wprowadzono w nazwie słowo „królestwo”, jednak druga izba w tym państwie zupełnie nie funkcjonowała. Mieliśmy również do czynienia, co także może burzyć pewne założenia, że system ustroju autorytarnego, jakim był system komunistyczny czy

socialistyczny – nie będę teraz wchodził w spory z panem profesorem Arturem Ławniczakiem – także mógł implikować bikameralizm, i to nie tylko na szczeblu federacji, ale także w ramach parlamentów krajów, które federację tworzyły. Dla przypomnienia podam tylko, że w świetle krajowej konstytucji Chorwacji (wchodzącej wówczas w skład Jugosławii) z 1974 r. – jak wiadomo to odległe czasy, gdy świat był podzielony na „zachodni” i „wschodni” – tam *sabor* (parlament chorwacki) posiadał strukturę trzyizbową, a pod koniec lat 70. nawet strukturę pięcioizbową, co z dzisiejszej perspektywy wydaje się aberracją ustrojową. Jednak ten system sprawdzał się. Pan profesor Grzybowski, który uczył mnie prawa konstytucyjnego i który jest moim mistrzem, zawsze mówił, że wśród wielu modeli parlamentaryzmu istnieje także parlamentaryzm nazywany systemem skupsztyny. I to było pokłosie właśnie tego systemu.

Mamy wreszcie trzeci model bikameralizmu, który odnosi się do Rzeczypospolitej. Mówię o bikameralizmie republikańskim, dlatego że Polska była oczywiście monarchią, jednak po odzyskaniu niepodległości nikt po wprowadzeniu powszechnego prawa wyborczego nie myślał, że państwo, które odzyskuje suwerenność, jest zlepkiem terytorium trzech państw, będzie odwoływało się do tradycji Senatu w tym rozumieniu, że nie będą w skład Senatu wchodziły osoby, które nie pochodzą z wyborów powszechnych. Co jest najważniejsze? Bikameralizm republikański, który charakteryzuje Polskę, jest bikameralizmem, który nazywam dryfującym, czyli oczekującym na wzmocnienie, a nie na uszczuplenie obowiązków, dlatego że dojdziemy do takich sytuacji jak w Republice Czeskiej.

Przejdę teraz do bikameralizmu najsłabszego, który jest pokłosiem federalizacji państw. Proszę pamiętać, że w Czechosłowacji od 1960 r. poza parlamentem federalnym istniały parlamenty krajowe. Wydarzenia polityczne, które doprowadziły do upadku komunizmu w Czechosłowacji na początku lat 90., skutkowały tym, że jeszcze w 1992 r. w parlamencie federalnym wygłaszano bardzo płomienne wypowiedzi, które akurat miałem okazję słyszeć, bo odbierałem wtedy w radiu audycje nadawane przez naszych południowych sąsiadów. Mówiono wtedy, że drogą na przyszłość jest nie tylko budowanie demokracji, nie tylko utrzymywanie bardzo dobrych stosunków politycznych, a przede wszystkim gospodarczych między sąsiadami, a na pierwszym miejscu wymieniano Polskę, co mi utknęło mocno w pamięci. Głównym zadaniem było też utrzymanie jednolitości federacji, która działała po zakończeniu I wojny światowej. Rok później okazało się, że były to tylko płomienne wypowiedzi parlamentarzystów, które skończyły się powstaniem dwóch państw. Nie obwiniam nikogo o rozpad Czechosłowacji, ale Słowacja uchwaliła

jako pierwsza swoją konstytucję, w której nie przewidziała drugiej izby, co było sygnałem dla parlamentu w Pradze, że być może to dobry znak, że parlament federalny się utrzyma. Proszę pamiętać, że posłowie do parlamentu federacyjnego mieli mandaty ważne do 1995 r. Czesi jednak po zupełnym już rozpadzie Czechosłowacji, kiedy nie było już widoków, że w sposób polityczny da się utrzymać ten byt państwowy, doprowadzili także do uchwalenia swojej konstytucji. Wpisali tam Senat – nie dlatego, że taki był model ustrojowy, ale zrobili to pod kątem posłów federacyjnych, żeby nie utracili mandatu. Zgłoszono również projekt noweli konstytucyjnej, która zakładała, że w momencie rozłamu państwa do Senatu wejdą posłowie, dla których nie starczy miejsc w izbie poselskiej. Niestety ta poprawka nie przeszła i od tej pory zaczynają się problemy z uzasadnieniem istnienia Senatu w Republice Czeskiej.

Dzisiaj na sesji usłyszałem, że lewica jest, czy była, przeciwna istnieniu drugiej izby, bo Senat kojarzył im się z brakiem egalitaryzmu i monarchią. To są oczywiście ogromne ogólniki, ale tak się stało też w Czechach. Na początku lat 90. rządziły tam partie prawicowe, które doprowadziły do tego, że zawarto konsensus: ratujemy Senat, ale ten Senat będzie miał charakter ozdobnika ustrojowego, pozbawionego jakichkolwiek uprawnień, które mogą wpływać na politykę państwa, także na stanowienie prawa. Pierwsze wybory do Senatu odbyły się dopiero w 1996 r. Pomysł był taki: mamy Senat – to jest właśnie albo poszukiwanie swej tożsamości, której się nie ma, bo nie ma *ratio*, czyli nie ma federacji, albo sięganie do wzorców sprawdzonych w najbardziej rozwiniętych państwach demokratycznych. Skoro mamy Senat i ten Senat ma nie być tak do końca równoważny, jeżeli chodzi o uprawnienia w stosunku do izby poselskiej, to trzeba go czymś wyróżnić, jednocześnie mając na względzie, że jest tylko ozdobnikiem. Wymyślono więc formułę, że kadencja senatora w Republice Czeskiej wynosi 6 lat, a więc tyle samo, co kadencja senatorów w Stanach Zjednoczonych. Dodatkowo przyznano Senatowi – co wydaje się nielogiczne, jeżeli mówimy, że wybieramy senatorów, a nie Senat – że w przypadku rozwiązania izby poselskiej przez prezydenta, Senat będzie dalej działał. Mówiąc inaczej, jeżeli w ciągu 60 dni od ukonstytuowania się izby poselskiej nie uda się powołać rządu, to prezydent skracą kadencję izby poselskiej, ale senatorowie dalej mogą pracować. A ja zadaję pytanie: Nad czym oni mogą pracować? Bo kwestia asymetryczności czy symetryczności to jedna sprawa, tylko że w ramach tej asymetryczności, która dominiuje, możemy mówić o asymetryczności zrównoważonej, a więc takiej, gdzie izby mają przynajmniej szansę do nawiązania bezpośredniego kontaktu, choćby w zakresie powołania własnego wewnętrznego ciała,

na przykład komisji mediacyjnej, tak jak to się odbywa w Republice Federalnej Niemiec. Ta izba może być też zupełnie wykluczona i pozbawiona jakiegokolwiek wpływu czy możliwości zajęcia stanowiska, nawet oficjalnego, które nie ma skutków prawnych w zakresie decyzji izby pierwszej. Proszę zwrócić uwagę – a mówię o deprecjacji bika-meralizmu federacyjnego – jeśli mamy taką sytuację w Czechach, że izba poselska uchwala ustawę i przekazuje ją do Senatu, to Senat, któremu wtedy można zarzucić lenistwo, może powiedzieć oficjalnie przez swojego marszałka: My nie będziemy debatować na temat tejże ustawy. Ustawa może być od razu przedłożona do podpisu prezydentowi. Mało tego, może być i taka sytuacja, że jeżeli w ciągu 30 dni – a taki jest termin na zajęcie się ustawą uchwaloną przez izbę poselską – Senat nie zajmie stanowiska, wywołuje to ten skutek, że również przewodniczący izby poselskiej może przekazać tę ustawę do podpisania prezydentowi. Cóż z tego, że Senat może zgłosić poprawki do ustawy uchwalonej przez izbę poselską, skoro te poprawki nie wymagają żadnej skomplikowanej większości, aby je odrzucić. Mówiąc inaczej, izba poselska uchwala ustawę ponownie zwykłą większością głosów i Senat nie ma nic do powiedzenia. Jedynym uprawnieniem Senatu, bardziej propagandowym niż realnym, w Republice Czeskiej jest to, że uczestniczy – podkreślam to uczestnictwo – w powoływaniu sędziów do Sądu Konstytucyjnego. Tak naprawdę Senat Republiki Czeskiej zatwierdza powołania prezydenta do tego gremium. Inaczej jest w Polsce, jak państwo doskonale wie, u nas Sejm powołuje sędziów do Trybunału.

Co spowodowały te rozwiązania w Czechach? Odwrócenie uwagi od aktywności politycznej i tego, co się dzieje w Senacie. Mówimy o frekwencji w wyborach. Ostatnie wybory do europarlamentu były rekordowe, jeżeli chodzi o frekwencję, ponad 45% – wcześniej od 21% do 28%. Proszę sobie wyobrazić, że najwyższej notowana frekwencja w wyborach do Senatu w Czechach od 1996 r. to 11%. Mało tego, ten brak zainteresowania Senatem jest także spowodowany tym, że już na początku kandydowanie do Senatu jest utrudnione. Dlaczego? Powrócono bowiem do cenzusu majątkowego. Kandydat na senatora musi wpłacić kaucję wyborczą w wysokości 20 000 koron, co jest kwotą stanowiącą pewną wartość, jeżeli przełożymy to na złotówki. Ta kwota jest zwracana dopiero wtedy, jeżeli wykaże się, iż kandydat zdobył co najmniej 6% głosów w swoim okręgu wyborczym. Biorąc pod uwagę słabą pozycję ustrojową Senatu, dziwne wydaje się, że warunkiem zdobycia mandatu jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów wyborców z danego okręgu. Tam drugą turę głosowania przeprowadza się po 6 dniach, na dodatek z piątku na sobotę, co też nie sprzyja zainteresowaniu i uczestniczeniu

w elekcji. Dlatego uważam, że najlepszym przykładem na niszczenie idei Senatu jest właśnie Republika Czeska. Ale to ich model i ustrojodawca tak sobie życzy. Ustrojodawca zawsze wyraża wolę obywateli, przynajmniej większości obywateli – jaką, to już kwestia wtórna.

Drugi model bikameralizmu, o którym chcę powiedzieć, czyli bikameralizm monarchiczny, także znajduje się w odwrocie. W tym przypadku również punktem stycznym będzie to, o czym pan profesor Grzybowski był łaskaw dzisiaj wspomnieć, a więc pojęcie symetrii, czy też asymetrii. W Rumunii w 1991 r. postawiono na symetrię pomiędzy dwiema izbami: Izbą Deputowanych a Senatem. Przy uchwalaniu ustaw izby obradowały wspólnie. Nie było to zgromadzenie narodowe, bo zgromadzenie to posłowie i senatorowie, którzy wspólnie się zbierają, ale wszelkie ustawy, od reformy konstytucyjnej poprzez budżet, kończąc na ustawach zwykłych, uchwalano na posiedzeniu wspólnym. Rząd Republiki Rumuńskiej również wspólnie powoływali i odwoływali deputowani i senatorowie. Taki stan idylliczny, biorąc pod uwagę pozycję Senatu, nie trwał długo – w 2003 r. dokonano korekty i symetria została złamana. Na czym to polegało? Od tego momentu – i trwa to do dziś – nie można już mówić o pełnym uprawnieniu obu izb w procesie stanowienia prawa. Jednak w Rumunii, wzorem chociażby Hiszpanii, wprowadzono do systemu źródeł prawa pojęcie szczególnego rodzaju ustaw, bo poza konstytucją i ustawami zwykłymi mamy również ustawy organiczne. Te ustawy organiczne mogą być nazywane ustawami okołokonstytucyjnymi, a to dlatego, że delegacja do ich wydania i zakres normowania jest określony w przepisach ustawy zasadniczej. Do uchwalenia tych ustaw wymagana jest większość bezwzględna, a więc jest to wzmocnienie rangi tego przepisu w przypadku kolizji z przepisami ustaw zwykłych, bo do takich kolizji dochodzi w każdym systemie prawa, także u nas, czego doświadczają na przykład sędziowie sądu konstytucyjnego, czy też sądów administracyjnych. Do czego jednak zmierzam? W Rumunii doprowadzono do takiego założenia, że aby nie deprecjonować Senatu i wyeksponować jego znaczenie zarówno w tradycji ustrojowej, jak i w zakresie wpływu na politykę państwa, ustawy rządowe mają być kierowane do izb według ich właściwości. Oznacza to, że pierwsza izba w Rumunii rozpatruje w pierwszej kolejności ustawy, które wdrażają prawo międzynarodowe, ustawy, które wdrażają prawo europejskie, a także te, które dotyczą obronności państwa, oraz ustawy nazywane ogólnie organicznymi. Natomiast pozostałe ustawy, nazywane zwykłymi, są kierowane w pierwszej kolejności do procedowania w Senacie. Proszę pamiętać, że złamanie stanowiska jednej izby przez drugą wymaga dochowania proporcji w zakresie większości,

a więc jeżeli izba pierwsza uchwała ustawę bezwzględną większością głosów, to żeby ją odrzucić, potrzeba w Senacie także większości bezwzględnej, i odwrotnie. Bierzemy tutaj pod uwagę takie ciekawe rozwiązanie łączące się pośrednio z wyborami, ale mające przełożenie na wynik głosowania, mianowicie siłę głosu. W Rumunii okręgi wyborcze są dzielone według normy przedstawicielskiej i to gwarantuje konstytucja. Tam nie ma sztywnej liczby deputowanych, liczby senatorów, tylko liczymy, ile w danym okręgu ewentualnych kandydatów na senatora przypada na 70 000 mieszkańców, i w ten sposób wytyczamy granicę okręgu wyborczego.

Ktoś może powiedzieć: Skoro dwie izby w modelu monarchicznym, czy postmonarchicznym, miały równe uprawnienia i wspólnie zasiadały, a teraz zasiadają oddzielnie, to nie jest sprawiedliwe. Nie do końca, bo zawsze izba pierwsza jest liczniejsza. Jeżeli mamy ponad 323 deputowanych do izby pierwszej w Rumunii, to już w drugiej izbie zasiada ich tylko 137. W przypadku rywalizacji pomiędzy izbami zawsze zwycięża izba większa. A jeżeli odrzucamy ustawę taką samą większością głosów co w drugiej izbie, wtedy możemy mówić, że jest to symetria.

Teraz krótko omówię nasz model. Chcę się odnieść do kwestii, że Senat w Polsce ma nie tylko wymiar symboliczny, jako zerwanie z komunizmem, ale jest realnym podmiotem, który wprowadził bardzo ważne zmiany ustrojowe na przełomie 1989 i 1990 r., bo miał do tego legitymację. Nie chodzi tylko o zmiany symboliczne, bo gdy obradował jeszcze w Sali Kolumnowej, to w Senacie deliberowano nad zmianą państwa, zmianą godła państwowego. Senat wziął na siebie ciężar pracy nad zmianą ustrojową, która formalnie wprowadziła nas do demokracji. Formalnie, czyli wprowadzono zasady demokratycznego państwa prawnego. Ważne, że ten Senat pochodzi z wyborów powszechnych i według mnie powinien zachować formułę przedstawicielstwa narodu, jako izba uzupełniająca, równoważąca uprawnienia i kompetencje Sejmu. Mówię tutaj głównie o funkcji ustawodawczej i o funkcji kreatywnej, nie o funkcji kontrolnej. Czasami twierdzi się, że bikameralizm jest związany z przyjętą formą systemu rządów. W krajach Europy Środkowej dominuje system rządów parlamentarnych, z pewnymi modyfikacjami, a na przykład w Niemczech druga izba jest przedstawicielem krajów związkowych, bo taka jest struktura kraju – w 1949 r. przywrócono federalizm. Ich izba druga ma inną legitymizację niż polski Senat, bo po pierwsze, nie jest organem pochodzącym z wyborów powszechnych, po drugie, nie jest organem kadencyjnym. Mówimy o systemie parlamentarnym, a jego mutacją jest system kanclerski, ze wzmocnioną funkcją premiera, a premier jest chroniony w zakresie funkcji kontrolnej ze

strony Bundestagu, może sprzeciwić się każdemu projektowi ustawy, jeżeli tylko uzna, że nie ma w budżecie na to środków; pytania w formie pisemnej mogą zadawać tylko deputowani, a przewodniczący mówi: albo to jest duże pytanie, albo małe, odpowiemy na to w stosownym czasie i w odpowiedniej formule. Silny rząd na wypadek kryzysu parlamentarnego ma zabezpieczenie w postaci współpracy z drugą izbą, która nie ma legitymacji demokratycznej.

Podam parę przykładów. Pierwszy: wprowadzenie stanu wyższej konieczności ustawodawczej. Jeżeli kanclerz widzi, że nie można przeformować w Bundestagu projektu ustawy, który jest kontrowersyjny, zarządza taki stan i Bundesrat wyręcza cały parlament. Mało tego, we wszystkich sprawach dotyczących życia krajów związkowych również istnieje związana inicjatywa ustawodawcza. Rząd wnosi projekty ustaw do parlamentu za pośrednictwem Bundesratu. W zakresie funkcji ustawodawczej na linii Bundesrat–kanclerz to kanclerz kieruje projekt ustawy po zasięgnięciu opinii w Bundesracie. Wreszcie coś, co uskrzydla drugą izbę niemieckiego parlamentu: istnienie komisji wspólnej, czyli miniparlamentu, który wykonuje funkcję Bundestagu i Bundesratu, w przypadku gdy ten nie może zebrać się na obrady albo w razie wprowadzania stanu obrony państwa. To podkreślenie szacunku dla zasady demokracji przedstawicielskiej i dla zasady wyłącznego prawa stanowienia ustawy przez organ, który reprezentuje naród, a nie na przykład władzę wykonawczą. W Polsce przyjęliśmy inny model, bo jak zostanie wprowadzony stan wojenny, to Prezydent, działając na wniosek rządu, może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. W Niemczech, aby nie było kontrowersji, że parlament pochodzi od narodu, taki akt normatywny ustawy wydaje parlament w okrojonym kształcie.

Inna sprawa: funkcja kreacyjna, którą warto by było w przyszłości wprowadzić w Polsce. To się łączy z obsadzaniem organów konstytucyjnych państwa. Senat czyni to obecnie w minimalnym zakresie, na przykład powołuje członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji albo współuczestniczy w powoływaniu Rzecznika Praw Obywatelskich czy Rzecznika Praw Dziecka. W Niemczech organ nazywany drugą izbą powołuje – nie uczestniczy, ale powołuje – połowę składu sędziów do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. My dzisiaj zastanawiamy się nad tym, czy utrzymać *status quo* czy zwiększyć kompetencje, podkreślając przedstawicielski charakter naszego Senatu. Kilka lat temu odbyła się konferencja w Senacie, na której padały tezy: Po co nam ten Senat? Generuje koszty. Wystarczy jedna izba. Na to ktoś odpowiedział: W takim razie jeśli wystarczy jedna izba, to zlikwidujemy Sejm.

Proszę państwa, jeżeli mówimy o szacunku dla Senatu i twierdzimy, że to organ w pełni przedstawicielski, to patrząc na naszych sąsiadów z południa, uważajmy, by w pewnym momencie nie znaleźć się w sytuacji, gdy izbę drugą będziemy traktować jako doczepkę do izby pierwszej. Myślę, że rewolucyjnych zmian w zakresie funkcji kontrolnej nie musimy wprowadzać, ale w zakresie szerszego partycypowania Senatu w procesie stanowienia ustaw, a także zrównoważenia jego pozycji – jak najbardziej.

Moderator Marian Grzybowski

Dziękuję. Teraz proszę o wystąpienie pana profesora Artura Ławniczaka.

Czy polski Senat w XXI wieku jest izbą wyższą?

Jestem wzruszony, że mogłem przybyć do naszej bohaterskiej stolicy i może *genius loci* jakoś mnie natchnie, żeby powiedzieć coś ciekawego po tylu wystąpieniach... poznawczo daleko idących, tak bym to ujął.

Słusznie powiedział profesor Dudek, że te wystąpienia są nie na temat, ale tak przeważnie bywa na konferencjach. Każdy mówi, co mu w duszy gra, i tyle. Każdy trzyma się swojej działki, czuje się na niej pewniejszy, więc nie ma się co dziwić. Ja też w pewnym stopniu dostosuję się do tej konwencji, przede wszystkim dlatego, że przyszłość jest nieznana. Coś będziemy tutaj wymyślać, a potem się okaże, że stanie się zupełnie inaczej.

Mamy podstawowe pytanie o tożsamość bytu prawnopolitycznego. Czy Senat w ogóle jest potrzebny? Są dwie szkoły, jak zwykle. Kiedyś, dawno temu załamała się zasada jedności władzy państwowej. Ona jest pierwotna, przynajmniej niektórzy badacze tak twierdzą. Według jednej wersji był monarcha i państwo się rozrastało; on nie miał czasu, żeby wszystkim się zajmować, i wyznaczał sędziów, doradców; z tych sędziów powstał Senat. Senat ma funkcje sędziowskie w wielu państwach do dzisiaj i to nie jest przypadek. Według innej wersji, na początku było zgromadzenie ludowe, które wybrało sobie króla. Jest takie zjawisko: starcy. Trzeba docenić, że ta starorzymska nazwa funkcjonuje w większości państw na świecie, ale to tylko moja hipoteza. Przynajmniej w zachodnim świecie ta nazwa często występuje. Starzec, czyli *senex*, „senilność” – jest taki termin w medycynie. Kiedyś ludziom się wydawało, że człowiek im starszy, tym mądrzejszy. Obecnie to jest zachwiane, w związku z tym senaty też są słabsze. Jedno z drugim jest chyba związane, bo trwa ofensywa młodości. Będę mówił z pozycji konfederackich, z sympatii dla tego środowiska, przegranego w majowych wyborach.

* Prof. nadzw. dr hab. Artur Ławniczak – Uniwersytet Wrocławski.

Przeskakując kilka wieków, powtórzę, że mamy dzisiaj monarchiczną albo monarchiczno-arystokratyczną wizję tej części ustroju politycznego, bo monarchia raczej jest pierwotna, a republika wtórna, i w republice nie wymyślono nic ważnego, fundamentalnego, jak do tej pory. Jeśli ktoś poda inny przykład, to przemyślę te kwestię. Jeżeli już musimy dzielić tę pierwotną jedność, to dzielimy ją tak, jak napisał Arystoteles, a Polibiusz przerobił tę arystotelesowską wizję, czyli mamy ustrój mieszany. Od tego nie można uciec w żadnym państwie, nawet gdyby było pseudokomunistyczne, czy jakkolwiek by się nazwało, to będą występować ci, którzy rządzą, i ci, którzy są rządzeni, oraz jacyś pośrednicy. Gdy weźmiemy polski przykład, to mamy element monokratyczny. Nie ma króla, przynajmniej na razie – ale jest głowa państwa, to chyba dobre określenie. Potem jest element arystokratyczny, czyli oligarchiczny. Mamy Sejm, Senat, Trybunał Konstytucyjny, czyli organy, które są elitą, sformalizowaną elitą, one ją współtworzą, nawet w niektórych wypadkach to elita z wykształcenia. Przecież człowiek bez studiów nie będzie zasiadał w Trybunale Konstytucyjnym, prawda? Zwyczajny sędzia też musi jakieś studia prawnicze skończyć. Moglibyśmy podzielić elity na dwie grupy: bardziej wykształceni i mniej wykształceni. Przypuszczam, że w Senacie jest więcej wykształconych, ale tak sobie teraz spekuluję, patrząc na dostoyny wygląd członków tej izby. Niektórzy złośliwi mówią: „Sennat”. Coś jest na rzeczy, ponieważ to izba refleksji, więc istnieje różnica pomiędzy drapieżnym Sejmem – pan marszałek Stanisław Karczewski trochę inaczej to ujął – gdzie lwy walczą z tygrysami, a w izbie wyższej jest większe wyciszenie.

I wracam do podstawowego pytania, czy Senat jest potrzebny? I tak, i nie. Oczywiście zależy, z której strony patrzymy, z lewej czy z prawej. Postawię hipotezę, że w jakiejś postaci istniał zawsze – Polibiusz znowu się kłania i również Monteskiusz. U Monteskiusza jest gdzieś zdanie, że ten podział władzy jest podwójny, czyli każdy z trzech podstawowych sektorów – dzisiaj już więcej – powinien być jeszcze wtórnie podzielony. Jeżeli będziemy się tego trzymać, to jeśli Sejm ma czegoś za dużo czy Senat czegoś nie może, to mamy rywala, który zarazem jest współpracownikiem i nawzajem się będą blokować, według amerykańskiego myślenia, wag i przeciwwag. W 1946 r. zniesiono Senat – dzisiaj znowu usłyszeliśmy, że sfalszowano wyniki referendum... Nie wiem, czy kiedyś jakiś organ państwowy stwierdził, że wyniki były sfalszowane. To chyba teza doktrynalna – tak mi się wydaje. To nie jest takie proste do udowodnienia. Pisze się różne słuszne rzeczy na każdym etapie rozwoju. W każdym razie tak oficjalnie lud zdecydował w referendum.

Pamiętam słynny rok 1989. Na placu Wolności we Wrocławiu – to był taki „Hyde Park” – stał radykalny socjalista i trzymał transparent z napisem: „Domagamy się referendum w sprawie Senatu”. Właściwie miał rację, prawda? Skoro kiedyś oficjalnie przeprowadzono referendum i lud zajął jakieś stanowisko, które do dzisiaj chyba jest urzędowe, to na wszelki wypadek przydałoby się to referendum powtórzyć, żeby potem nie mówiono, że elita robi, co chce, w Magdalence czy przy innych tego typu okazjach. Oczywiście konstytucyjne wytłumaczenie mojego kierownika, profesora Mariusza Jabłońskiego, jest takie, że tamto referendum było tylko doradcze, czyli likwidacja Senatu, ale w jakiejś postaci on trwał dalej. Pojawia się za chwilę Rada Państwa, która jest zbiorową głową państwa. Możemy ten organ określić jako syntezę prezydenta, czyli pseudokróla, z jakimś większym ciałem parlamentarnym, emanacją parlamentu. Tam szli najlepsi z najlepszych ówczesnego ustroju i zasiadali jeszcze bardziej godnie niż w ówczesnym Sejmie. Nawet było chyba tak, że mieli za darmo wyżywienie w bufecie sejmowym. To niewątpliwie duży przywilej, mało kto by tym wzgardził.

Z kolei z drugiej strony była wspomniana dzisiaj Rada Narodowa w Londynie. Jeżeli już byśmy klasyfikowali w tym dualistycznym schemacie, to była raczej wyższa izba parlamentu niż niższa; tam właściwie nie było wyborów, więc powinno być więcej tak zwanej demokracji w kreowaniu niższych izb. Tam partie polityczne wysuwały swoich przedstawicieli i to dobry przykład na tanie państwo. Jeżeli zakładamy, że tam była prawdziwa Polska, tak teraz się uznaje, ci poważni, mądrzy politycy wiedzieli, co robią, i byle kogo do tejże Rady Narodowej nie wysyłali. Potem mamy okres przejściowy i pojawia się Trybunał Konstytucyjny albo Trybunał Stanu. To też są ciała, które w jakimś stopniu odgrywały te role. Mówi się, że trzecia izba to Trybunał Konstytucyjny. To trudne do zdefiniowania na gruncie tradycyjnej nomenklatury jurydycznej, właśnie dlatego jest Trybunał, a nie pierwszy lepszy sąd. Jugosłowiański pięcioizbowy model, schyłkowy, jest wyrazisty, ale w innych państwach też znajdziemy takie zjawiska, czyli mnożenie bytów – ponad konieczność czy nie, to problem opcji ideowopolitycznej. W Polsce – była dzisiaj o tym mowa – Senat powstał trochę z przypadku. Była dyskusja na temat dzielenia ważnych pozycji w państwie. Profesor Wojciech Orłowski mówił, że chodziło o prezydenta. Ja znam trochę inną wersję, ponoć były kłótnie o parytety w Sejmie. Jeżeli mnie pamięć nie myli, to w pierwotnej wersji strona rządowa, partyjnorządowa, czy jak tam się wtedy mówiło, chciała 30% dla siebie... Ktoś mi opowiadał, to może być wymysł, ale jeśli nieprawda, to dobrze wymyślone – że przyjechał do Magdalenki Aleksander Kwaśniewski i powiedział: „Słuchajcie panowie,

to staniemy pośrodku, czyli 35% do 65%, a w zamian zrobimy wybory do czegoś takiego jak Senat”. Tamci odpowiedzieli: „Niech będzie”. Każdy miał swoją kalkulację. I tak już zostało. Udało nam się dotrzeć do tego, co mamy dzisiaj, czyli znowu pojawia się pytanie, która to jest Rzeczpospolita. Konstytucjonalista Feliks Siemieński, wychowawca Hanny Suchockiej, zasłużony człowiek w historii naszego państwa, nomenklaturowo miał rację. Skoro była I Rzeczpospolita, potem II Rzeczpospolita – notabene to chyba nomenklaturowy wymysł tamtego ustroju, chyba Henryk Jabłoński wylansował to określenie – to potem nie ma już tej Drugiej, bo została w Londynie, mamy coś nowego i wychodzi, że Trzecia. Może brzydka, kulawa, czerwona, jak zwał tak zwał, ale była, bo jak nie, to jest dziura. Zresztą przynajmniej na papierze to było państwo bardziej suwerenne niż teraz, bo teraz jesteśmy w Unii Europejskiej, a Polska nie była w Związku Radzieckim, trzymając się prostych stwierdzeń formalnoprawnych. Suwerenność z czasem rosła i następowała – używa się tego słowa – demokratyzacja. Ja bym powiedział: „pluralizacja”, czyli Rada Państwa stawała się coraz słabsza, a Sejm – tak mnie uczono – rósł w siłę. Tak też można wytłumaczyć, skąd się wziął Senat. Ostatnim wysiłkiem Rada Państwa zakombinowała przy wyborach kontraktowych. Przydała się, żeby te wybory uratować. A później zamiast niej mamy właśnie Senat. On jest mniej więcej taki, jaki był. Jak sobie porównamy, co się zmieniło, to znowu są zmiany dobre i złe. Jak to mówią Francuzi, lepsze jest wrogiem dobrego, ale minęło sporo czasu, czyli jest prawo nabyte Senatu do istnienia. Wszyscy się przyzwyczaili, że jest tego typu organ. Opcja zerowa byłaby trudna do przeprowadzenia, jeżeli by nie wybuchła – odpukać – jakaś straszna rewolucja, wojna czy inne wstrząsy. Zostają nam dwie opcje. Jedna byłaby taka: kontynuować – opcja bezpieczniejsza. Druga: żeby jednak pokombinować. Gdybyśmy poszli w tę stronę, to wypadałoby przypomnieć zdanie Konstantego Grzybowskiego ze słynnej broszury z 1936 r.: „Senat albo niedemokratyczny, albo niepotrzebny”. Oczywiście można powiedzieć, że to przesada, ale miał jednak sporo racji ten doświadczony konserwatysta krakowski – przynajmniej przed wojną – dlatego że to, co mamy teraz, to w dużym stopniu powtarzanie się, czyli są pewne różnice między Sejmem a Senatem, ale one są właściwie drugorzędne. Podstawowy paradygmat, tożsamość obu izb, jest mniej więcej taki sam. W związku z tym, jeżeli uznajemy, że obie są potrzebne, to przydałoby się bardziej je zróżnicować, żeby nie powtarzać się w działaniach obu części naszego parlamentu. To, co odróżnia Senat, to wiek senatorów, i słusznie. Ja bym jeszcze go podniósł, we Włoszech chyba jest 40 lat, jeżeli dobrze pamiętam. Może od 60... Część senatorów mogłaby być

trochę młodsza, a część starsza. Kolejna rzecz: trochę inny sposób wybierania, przydałoby się zmienić przepis Konstytucji *de lege ferenda*. Jeżeli się nie mylę, to ten przepis powstał wtedy, gdy były różne ilości tych mandatów do wzięcia, a teraz są jednomandatowe, właściwie tak samo jak w Sejmie. Ktoś tak sobie to kiedyś wymyślił. Przydałoby się jednak bardziej zróżnicować sposób doboru – użyję tego słowa – senatorów, żeby było inaczej niż w Sejmie, bo w tej chwili to się nakłada. Są wybory do Sejmu i są wybory do Senatu, a Senat idzie za Sejmem jak za panią matką, chociaż niby składa się ze starszych, bardziej doświadczonych osób. Rozwiązuje się Sejm, a więc również i Senat, prawda? Skutek jest taki, że w partyjnopolitycznym wymiarze jest mniej więcej tak samo, przeważnie ze wskazaniem na Senat, jeżeli chodzi o dominację sił, które są najważniejsze w kraju – to wynika z ordynacji większościowej. Działa więc maszynka parlamentarna, czyli Senat zatwierdza zazwyczaj to, co Sejm sobie wymyśli, i tyle, oczywiście upraszczając. W związku z tym przydałoby się – dzisiaj była o tym mowa – zróżnicować kadencję, jak bywa w wielu państwach. Najbardziej znany model jest w Stanach Zjednoczonych. Niech w Sejmie będzie tak jak do tej pory, a w drugiej izbie możemy wybierać 1/3, potem znowu 1/3, żeby to spluralizować, zróżnicować.

Następny pomysł byłby taki, żeby zrobić na zasadzie ustroju mieszanego, czyli część byłaby wybierana demokratycznie, jeżeli wybory są demokratyczne, a część przez losowanie – to najbardziej demokratyczny sposób wybierania ważnych ludzi w państwie. Wybory są arystokratyczne – stwierdził Arystoteles, ale nie tylko on – czyli sobie zostawimy jakąś działkę, niech będzie 1/3, niech senatorowie będą wybierani mniej więcej tak jak teraz – ja bym te cenzusy też tam jednak przywrócił, bo miały swój sens – czyli skoro mamy tę izbę, niech będzie: mądrości, to niech ją wybierają ludzie z tym cenzusem, po maturze chociażby, żeby zróżnicować elektoraty. I to samo możemy wprowadzić, jeżeli chodzi o bierne prawo wyborcze, żeby senator miał jakieś porządne świadectwo, prawda? Mamy uczelnie, mniej lub bardziej wybitne. To jest jakiś rodzaj... arystokracji, *stricte* zhierarchizowanej, na naszych uniwersytetach. W każdym razie co i rusz jakiś poważny uczoney przypomina, że w nauce nie ma demokracji. Skoro nie ma, a na konferencję zaprasza się takich ludzi jak my, to czemu tego nie wykorzystać? Zresztą to nie jest zupełny wymysł, bo już były takie postulaty. Nawet były prezydent Wrocławia, Rafał Dutkiewicz, kiedyś stworzył taki autorski projekt, według którego rektorzy kilku ważnych uczelni w kraju wchodziłoby do Senatu.

Co możemy jeszcze zrobić? Chyba nieboszczka Unia Demokratyczna zaproponowała – to był jeden z ciekawszych projektów, przeważnie

były takie sobie, ale ten akurat wydawał się słuszny – żeby do Senatu wchodziłi byli prezydenci. Oni się nudzą, nie bardzo wiedzą, co ze sobą zrobić. Aleksander Kwaśniewski, Lech Wałęsa, Bronisław Komorowski – niech siedzą w Senacie dożywotnio. Tak się dzieje w Kazachstanie, we Włoszech, we Francji... Do tego nawiązanie do starego modelu, czyli nominacji głowy państwa. Kiedyś król wyznaczał senatorów, teraz mamy prezydenta. Dać mu pięć stanowisk – kwestia do przedyskutowania ile – i niech wskazuje, kto ma je obsadzić. Potem to, co mamy, poszerzając pomysł ze środowiskami akademickimi, korporacyjność. PSL chyba też kiedyś w to szło. Są twory typu izb rolniczych, czy jak to się nazywa, i niech tam wybierają jawnie, po co się bawić w jakąś tajemnicę? Przedsiębiorcy, przedstawicielstwo klasy robotniczej, jeżeli jeszcze mówimy, że ona istnieje, niech tam prezentują swoje grupowe interesy, niech je artykułują, żeby przeciwstawiać się temu gładyszaltowaniu w izbie niższej. Potem wróciłbym do starego argumentu, że ludzie przy wyborach gubią się powyżej dwóch partii, XIX-wieczny model. I na koniec podsumowanie, czyli spluralizować to, co jest w drugiej izbie, żeby ją uarystokratyzować, trochę zmonarchizować, sprezydencjalizować, po to, aby nie było nudnej kalki Sejmu.

Jeśli chodzi o niską frekwencję w wyborach w Republice Czeskiej, to są opinie, że dobrze, po co mają chodzić na wybory ludzie, którzy się nie orientują, prawda? To w ogóle à propos tak zwanej demokracji. Tam media podkreślały tę 45-procentową frekwencję. Większość ludzi nie chodzi na wybory. Właściwie przy okazji referendum dotyczącego Senatu należałoby zrobić referendum, czy lud chce demokracji. Ciekawe, jaki byłby wynik. Niepewny, więc nieprędko dojdzie do tego typu wydarzenia. Dziękuję.

Moderator Marian Grzybowski

Dziękuję bardzo. Zapraszam teraz pana Bartosza Augustyna, który reprezentuje Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Temat wystąpienia: „Znaczenie Senatu RP w procesie ustawodawczym”.

Znaczenie Senatu RP w procesie ustawodawczym

Dzisiaj wspomniano już, że minęła 30. rocznica zmian, które zostały zainaugurowane podczas rozmów przy „okrągłym stole”. W wyniku obrad, 7 kwietnia 1989 r., doszło do nowelizacji konstytucji PRL uchwalonej w 1952 r. Nowela kwietniowa spowodowała transformację ustrojową, tym samym wyznaczyła nowy kierunek stosunkom politycznym i społecznym naszego państwa.

Do naczelných instytucji ustroju politycznego symbolizujących demokratyczny charakter państwa z pewnością należy zaliczyć właśnie Senat Rzeczypospolitej Polskiej.

Podczas rozmów okrągłostołowych koncepcja restytucji Senatu pojawia się dość nieoczekiwanie, jednak wśród konstytucjonalistów, czy też parlamentarzystów, zaczęła budzić zainteresowanie. W trakcie prac nad nową ustawą zasadniczą od 1994 r. do 1997 r. pojawiały się postulaty przeciwne istnieniu Senatu. Warto wspomnieć, mówił o tym już profesor Stanisław Bożyk, że na cztery partie partycypujące w procesie budowania nowej ustawy zasadniczej tylko Unia Wolności była za przywróceniem izby senackiej.

Ponadto zwolennicy jednoizbowości wyszli z inicjatywą, aby przeprowadzić referendum przedkonstytucyjne, a jedno z pytań miało dotyczyć struktury parlamentu: czy parlament ma być jednoizbowy, czy dwuizbowy. Przedstawiciele Zgromadzenia Narodowego nie wyrazili chęci na przeprowadzenie takiego referendum i ostatecznie za dwuizbowością opowiedziało się 228 parlamentarzystów, natomiast przeciwko – aż 223, więc różnica wynosiła 5 głosów.

Od początku obowiązywania Konstytucji z 1997 r. model dwuizbowości spotyka się z ostrą krytyką zarówno wśród konstytucjonalistów, jak i polityków. W doktrynie panuje także niepodważalny pogląd, że Sejm charakteryzuje się swoistą preponderancją, czyli przewagą w każdej

* Bartosz Augustyn – Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Bydgoszczy.

dziedzinie, czy to ustawodawczej, czy kreacyjnej, czy ustrojodawczej. Nie brak także zwolenników likwidacji drugiej izby. Pomimo tych głosów warto poszukać rozwiązań, które racjonalizowałyby działalność Senatu.

W zakresie szeroko pojętego ustawodawstwa na pierwszy plan wysuwa się udział Senatu w realizacji funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej. Jak wiadomo, funkcja ustrojodawcza polega na kształtowaniu zrębów państwa poprzez wprowadzanie zmian do ustawy zasadniczej. Natomiast funkcja ustawodawcza polega na reglamentacji określonych sfer życia społecznego w formie zwykłej ustawy. Obecnie obowiązująca Konstytucja poświęca trybowi zmian w konstytucji osobny rozdział: rozdział XII, artykuł 235, ustęp 1, enumeratywnie wymienia podmioty, które są uprawnione do przedłożenia inicjatywy o zmianie ustawy zasadniczej; wśród nich znajduje się 1/5 ustawowej liczby posłów, Prezydent Rzeczypospolitej oraz przede wszystkim Senat. Ustęp 2 tego przepisu stanowi, że zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat.

Na pierwszy rzut oka można stwierdzić, że regulacja ta z punktu widzenia pozycji ustrojowej Senatu jest niekorzystna. W tym przypadku izba ma do wykorzystania tak naprawdę dwie możliwości: albo przyjąć projekt w brzmieniu zaproponowanym przez Sejm, albo go odrzucić, czyli *de facto* nie ma możliwości, aby wprowadzić jakiegokolwiek poprawki do tego projektu – nawet w przypadku, kiedy projekt ustawy nowej ustawy konstytucyjnej zawiera rażące błędy. Trzeba podkreślić, że jest to oczywiście w pewnym stopniu wzmocnienie funkcji Senatu, jednak w rzeczywistości nie rozwiązuje do końca tego problemu.

Konstytucja wyposażyła w prawo inicjatywy ustawodawczej Prezydenta, Radę Ministrów oraz Senat, o czym stanowi artykuł 118, jednak w rzeczywistości rozgraniczyła te kompetencje: dała je posłom i Senatowi. Regulamin Sejmu, bodajże z 1992 r., doprecyzował, jaka powinna być liczba posłów, ponieważ Konstytucja bezpośrednio tego nie wskazuje. Z inicjatywą taką może wystąpić komisja i 15 posłów.

Jeśli chodzi o Senat, kompetencja ta należy do całego Senatu, czyli musi być podjęta *in gremio*. Trzeba zwrócić uwagę, że przyjęcie takiej konstrukcji przez ustrojodawcę konstytucyjnego wzmocniło istotnie pozycję Sejmu, natomiast ograniczyło pozycję Senatu – ze względu na sformalizowanie postępowania możliwości indywidualne senatorów są utrudnione.

Udział Senatu w procesie ustawodawczym jest jego funkcją konstytucyjną, co do zasady wszystkie ustawy pochodzą od izby pierwszej, wyjątkowo tylko jest to dzieło uchwalane wspólnie. Konstytucja przewiduje

dwa takie przypadki w artykule 90, ustęp 2, jeśli chodzi o wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, którą Sejm podejmuje większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat większością 2/3 głosów również przy co najmniej połowie kworum. Drugi przypadek to artykuł 235, ustęp 4, który przewiduje, że Sejm uchwała ustawę o zmianie Konstytucji większością 2/3 głosów w obecności także połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględnie większością głosów w obecności połowy ustawowej liczby senatorów.

Defektem przepisu artykułu 120 jest nadanie przewagi Sejmowi w zakresie ustawodawstwa. Norma ta wskazuje, że to Sejm, i tylko Sejm, uchwała ustawy. Uchwaloną ustawę, nie projekt, Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi. W piśmiennictwie konstytucyjnym przepis ten wywołał fale krytyki. Postulowano, aby znowelizować go na wzór przepisu z czasów II Rzeczypospolitej, kiedy to izba druga, wcześniej nazywana izbą wyższą, procedowała tak naprawdę projekt, a nie gotową ustawę.

Na parę uwag *de lege ferenda* zasługuje procedura dotycząca terminu uchwalania poprawek przez Senat w sprawie ustawy do ustawy budżetowej. Zgodnie z brzmieniem artykułu 223 Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od przekazania jej Senatowi. Pomimo że w dotychczasowej praktyce senackiej nie było nigdy problemu, żeby Senat nie zdążył z uchwaleniem tej ustawy, to jednak można by ten okres wydłużyć do 30 dni, tym bardziej, że zwykła ścieżka legislacyjna przewiduje 30 dni na rozpatrzenie, a ustawa budżetowa jest szczególnie, a poza tym dosyć obszerna. Senat I kadencji także postulował wydłużenie terminu do 30 dni, podobnie Porozumienie Centrum.

Podsumowując: główne zastrzeżenia budzi niewielki wpływ Senatu na treść ustanowionych ustaw oraz przede wszystkim terminy uchwalania, o których wspominałem. Postulaty, które tutaj wygłosiłem, nie mogą być zrealizowane bez możliwości gruntownych zmian w Konstytucji. Z pewnością potrzebna jest ogólnospołeczna dyskusja, czy zachowujemy *status quo*, czy idziemy do przodu i usprawniamy Senat na miarę XXI wieku. Dziękuję.

Moderator Marian Grzybowski

Dziękuję za interesujące wystąpienie.

Oddaję głos pani Angelice Ciżyńskiej z mojego uniwersytetu, która będzie mówić o aktywności Senatu w budowaniu polskiej kultury prawnej na pewnych polach.

Aktywność Senatu RP w budowaniu polskiej kultury prawnej poprzez udział w wykonywaniu orzeczeń ETPC i promowaniu konwencyjnych standardów ochrony praw człowieka

Szanowny Panie Profesorze! Szanowni Państwo!

Na wstępie dziękuję za umożliwienie mi udziału w dzisiejszym wydarzeniu. Moje wystąpienie będzie dotyczyło udziału Senatu w wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także promowaniu konwencyjnych standardów ochrony praw człowieka.

W 1993 r. Polska ratyfikowała Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tym samym przyjęła obowiązek wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach, w których jest stroną. Od tego czasu, do grudnia 2018 r., przeciwko Polsce zapadło około 1150 wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tym czasie także Komitet Ministrów Rady Europy wydał szereg zaleceń, w których zobowiązał państwa do większego udziału w upowszechnianiu standardów konwencyjnych i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Oczywiście zalecenia te w pierwszej kolejności były kierowane do rządów państw – stron, jednak uważam, że krąg adresatów powinien być interpretowany szerzej niż tylko organy administracji publicznej, stąd też i parlamenty powinny z takiej możliwości skorzystać i aktywnie włączyć się w wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy promowanie tekstu Konwencji. Uważam, że Senat

* Angelika Ciżyńska – Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

to doskonale miejsce do prowadzenia debaty na temat sposobów realizacji obowiązku wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i promowania konwencyjnych standardów ochrony praw człowieka.

W zakresie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Senat pełni dwie podstawowe funkcje. Pierwsza z nich to branie udziału w uchwalaniu ustaw, które mają na celu modyfikację stanu prawnego, który był powodem wydania orzeczenia stwierdzającego naruszenie przez Polskę Konwencji, czyli także podstawowych praw jednostki. Drugą funkcją, którą pełni Senat w tym zakresie, jest weryfikowanie, czy nowe akty prawne proponowane przez rząd, czy też inny organ, który ma prawo inicjatywy ustawodawczej, są zgodne z Konwencją.

W tym miejscu należy wspomnieć, że już w 2011 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wydało rezolucję nr 1787. W tej rezolucji zwrócono uwagę na potrzebę większego udziału parlamentów narodowych w wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Niestety Polska została w niej wymieniona jako jedno z państw, które miały w tamtym czasie dość poważny problem z systematycznym wykonywaniem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Parlamentarzyści krajowi niewątpliwie dysponują mechanizmami, które umożliwiają im systematyczne rozliczanie rządu z tego, w jaki sposób realizowane są przez niego orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jeżeli parlamentarzyści zauważą w tym zakresie jakieś nieprawidłowości, mają możliwość zaproponowania stosownych zmian legislacyjnych. Na pewno kontrolowanie projektów ustaw pod kątem ich zgodności z Konwencją i protokołami jeszcze w trakcie prac ustawodawczych, czyli na samym wstępie, umożliwi zapobieganie naruszeniu praw jednostki na poziomie krajowym. Co prawda, wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka obowiązują *inter partes*, ale oprócz rozstrzygnięć w konkretnej sprawie, w której został wydany wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zawierają poglądy dotyczące zgodności danego prawa, czy też danej praktyki, z Konwencją. Standardy zawarte w uzasadnieniach wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zapadłych w sprawach indywidualnych są adresowane do konkretnej sytuacji, ale też do innych państw, w których takie sytuacje mogą zaistnieć, więc państwa powinny interesować się wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka także w sprawach, które zapadły przeciwko innym państwom.

Senat jest organem, który ma możliwość przedstawiania w formie uchwał swojego stanowiska na temat zawartych umów międzynarodowych, czyli ma możliwość komentowania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które na przykład dotyczą innych państw. Z takiej możliwości Senat skorzystał w 2010 r. Wydał wtedy uchwałę w sprawie poszanowania krzyża i była to reakcja na wyrok Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2009 r. w sprawie Lautsi przeciwko Włochom; to sprawa dotycząca obecności krucyfiksu w szkołach. Ostatecznie po wydaniu wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyrok pierwszej instancji został zmieniony i Polska była jednym z państw, które zabrały głos, komentując ten wyrok.

Jako kolejny przykład działań Senatu, które mają na celu wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także promowanie konwencyjnych standardów ochrony praw człowieka, można wskazać gościnny udział z głosem doradczym przedstawicieli Senatu na posiedzeniach plenarnych Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. To zespół powołany w 2007 r. przez Prezesa Rady Ministrów, składa się między innymi z ministrów i funkcjonuje w ramach Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Zespół ten został utworzony przede wszystkim w celu wypracowania takiej propozycji stanowisk dotyczących najważniejszych problemów, które wynikają ze skarg kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ale także wyroków, jakie zapadają w sprawach polskich. W ramach prac tego zespołu można wypracować i przedstawić Radzie Ministrów propozycje działań, które powinny zostać podjęte, aby w przyszłości unikać naruszeń Konwencji.

Wydaje się, że komisją senacką, która jest najbardziej aktywna w procedurze wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, ponieważ na posiedzeniu właśnie tej komisji przedstawiane jest roczne sprawozdanie z wykonywania przez Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ten raport jest redagowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ale to na posiedzeniu komisji senackiej toczy się dyskusja na jego temat, a następnie Rada Ministrów przyjmuje sprawozdanie.

Należy wspomnieć, że Senat jest organizatorem wydarzeń, które mają na celu wymianę poglądów pomiędzy przedstawicielami różnych państw, poglądów dotyczących udziału parlamentów narodowych w wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i wdrażaniu standardów konwencyjnych. Jako przykład takiej działalności można wskazać międzynarodową konferencję, która została zorganizowana w 2015 r. w Senacie z inicjatywy Komisji Praw Człowieka,

Praworządności i Petycji we współpracy między innymi z Helsińską Fundacją Praw Człowieka. Ta konferencja miała tytuł „Demokracja a prawa człowieka. Rola parlamentów narodowych we wdrażaniu standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”. Pozostaje mieć nam nadzieję, że podobne konferencje będą nadal organizowane. Oczywiście odbywają się też seminaria warszawskie, które Senat obejmuje honorowym patronatem.

Katalog praw zawarty w Konwencji stanowi fundament każdego demokratycznego państwa, dlatego tak ważne jest podejmowanie działań, które miałyby na celu wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i promowanie standardów konwencyjnych. Wydaje mi się, że próbując ocenić dotychczasowe działania Senatu właśnie w tym zakresie, należałoby je ocenić pozytywnie. Jednak aby zintensyfikować i zwiększyć efektywność tych działań, można rozważyć, by Senat wziął na siebie obowiązek przygotowywania projektów ustaw, które miałyby na celu wykonanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Takie zadanie podjął w przypadku wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i dotychczas robi to z dużym sukcesem. Pozwoliło to między innymi zmniejszyć zaległości w zakresie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, więc być może podobnie byłoby w przypadku orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Na koniec wspomnę, że moglibyśmy rozważyć stworzenie czegoś na kształt brytyjskiej komisji wspólnej praw człowieka. Jest to komisja, która składa się z 12 członków wybieranych przez Izbę Lordów i Izbę Gmin. Gdybyśmy stworzyli taką wspólną komisję, połączenie wspomnianej przeze mnie komisji senackiej z odpowiednimi komisjami sejmowymi, które zajmują się wykonywaniem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, być może to usprawniłoby prace dotyczące wykonywania jego orzeczeń.

W Polsce rzeczywiście podejmowane są działania, które pomagają sprawniej wykonywać te orzeczenia. W 2011 r. niestety byliśmy w pierwszej dziewiątce państw, które miały z tym problem. Aktualnie Komitet Ministrów Rady Europy nadzorujący wykonywanie orzeczeń, pod koniec 2018 r. miał tylko sto spraw, którym szczególnie się przyglądał, więc jest postęp. Dziękuję państwu za uwagę.

Moderator Marian Grzybowski

Dziękuję za bardzo klarowne i przekonujące wystąpienie. Teraz zapraszam pana Michała Kołbuca, reprezentującego Toruń. Miasto jest stare, ale młode pokolenie ma głos.

Izby wyższe parlamentów na świecie

Rozpoczynając referat, chciałbym odnieść się do wątków, które zostały poruszone na sesji głównej i na tej sesji. Chcę odnieść się do słów pana profesora Ławniczaka i pana profesora Kwietnia i swoje wystąpienie zacząć od aspektu historycznego, przechodząc przez genezę samej instytucji Senatu i wskazując na jej doniosłość w ustrojach państwowych.

Słowo „senat” pochodzi z łacińskiego *senex*, *senatus*, które w wolnym tłumaczeniu oznacza radę starszych oraz najwyższy organ rządzący w Rzymie. W okresie republikańskim organ ten cieszył się bardzo dużym prestiżem, dużym autorytetem, natomiast znalezienie się w zaszczytnym gronie senatorów świadczyło o przynależności do wąskiej elity. W senacie zasiadały dożywotnio osoby piastujące uprzednio wysokie godności państwowe, konsulowie, pretorzy. Wynikał z tego także *auctoritas senatus*, czyli powaga i autorytet moralny, który był źródłem doniosłego znaczenia senatu. Świetność tej instytucji przypadła właśnie na okres Republiki, aby zniknąć na początku VII wieku. Odnosząc się do słów pana doktora Karpa, chcę wspomnieć, że termin „senat” przyjął się na całym świecie jako określenie izb wyższych zgromadzeń ustawodawczych, biorąc jednak pod uwagę samą genezę parlamentaryzmu europejskiego, bikameralizm i dwuizbowość jest jego najstarszą formą.

Już w pierwszych zgromadzeniach przedstawicielskich istniał podział na dwie izby, niższą, w której najczęściej zasiadali reprezentanci ludu, oraz wyższą, która wykształciła się z rady królewskiej, czyli organu doradczego władcy, i składała się z najwyższych dostojników państwowych.

Jeśli chodzi o nazwę: izba niższa, izba wyższa, ma to związek z pewną historyczną przewagą tej drugiej nad pierwszą. Izby wyższe zwykle są mniej liczne od izb niższych, a ich kadencja trwa zwykle dłużej niż

* Michał Kołbuc – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

izb niższych, ale na przykład w Polsce czy we Włoszech kadencje obu izb parlamentu są równe.

Niełatwo jest zdefiniować, czym jest izba druga, a czym izba wyższa, jak dawniej ją nazywano. Zdania znakomitej liczby badaczy są na ten temat podzielone. W określeniu „izba wyższa” wyraźnie zauważa się pewną refleksję, nawiązanie do historycznej roli tej instytucji, natomiast współcześnie nie musi ona być izbą koniecznie hierarchicznie wyższą, często jest wręcz odwrotnie.

Odnosnie do genezy i historii izb pierwszych, chronologicznie powstały one jako drugie. Obecnie jedynie w Holandii Stany Generalne nazywa się izbą pierwszą.

Wracając do tematu wystąpienia, czyli izb wyższych parlamentów na świecie, to jednym z podstawowych kryteriów oceny zasadności istnienia bikameralnego parlamentu jest aspekt przedstawicielstwa. W państwach demokratycznych przeważającą metodą uzyskania pewnej legitymizacji przez niższą izbę parlamentu są wybory powszechne, bezpośrednie i równe. Natomiast legitymizacja izby wyższej w poszczególnych państwach może przyjmować różne formy.

Nawiązując do samego sensu istnienia izby wyższej, bardzo dobrze zauważalne jest to na przykładzie państw o systemach cechujących się niejednorodną strukturą. Mam na myśli federację – jako przykład podam Austrię, Niemcy, Szwajcarię, Stany Zjednoczone, co bardzo często argumentowane jest tym, że pozwala na reprezentację interesów wspólnot terytorialnych. Można zatem dojść do bardzo prostego wniosku, że bikameralizm jest naturalną konsekwencją federalizmu. To niewątpliwie prawda, ponieważ ta specyficzna konstrukcja jest dosyć powszechna, ale nie ma jednak odniesienia do Polski, która jest państwem unitarym.

Dwuzbove parlamenty istnieją w wielu państwach określanym mianem „jednorodnych”: w Polsce, Czechach, Rumunii czy Irlandii. W tej grupie państw występuje model drugiej izby, ale spełnia ona w każdym z państw różne funkcje i posiada cechy charakterystyczne, które tworzą swoistą odrębność. Kompetencje izb wyższych na świecie są bardzo zróżnicowane. Najważniejsze z ich funkcji są przede wszystkim te związane bezpośrednio z kształtowaniem ustroju i obowiązującego prawa. Mam na myśli funkcję ustrojodawczą, ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną. Co do kwestii kompetencji, znakomita większość badaczy prawa konstytucyjnego wskazuje, iż decydujący dla statusu ustrojowego drugiej izby parlamentu jest jej wkład w ustawodawstwo.

Trudno uznać, że przez samą historię, stosując *argumentum ex traditio*, należy dowodzić sensu istnienia i przyszłości istnienia drugiej

izby parlamentu. Rola wyższej izby w kształtowaniu prawa jest bardzo zróżnicowana i wyraźnie zaznacza się na poziomie inicjatywy ustawodawczej. Chciałbym to omówić na przykładzie kilku państw. W Stanach Zjednoczonych inicjatywa przysługuje pod względem formalnym każdemu parlamentarzysty, tak samo w Izbie Reprezentantów, jak i w Senacie. Izba zatem *in gremio* takiego uprawnienia nie ma. Proces legislacyjny może rozpocząć się na wniosek członków odpowiednich izb, z wyjątkiem ustaw budżetowych, ponieważ ich procedowanie musi rozpocząć się w Izbie Reprezentantów.

Z kolei w Hiszpanii w izbie wyższej parlamentu, którą są Kortezy Generalne, inicjatywa ustawodawcza przysługuje samej izbie. Takie same uprawnienia posiada rząd i izba niższa. Natomiast prawidłowy proces ustawodawczy może rozpocząć się wyłącznie w Kongresie Deputowanych.

Chcę jeszcze nawiązać do regulacji polskiej i wskazać, że obowiązująca na gruncie Konstytucji z 1997 r. zasada dwuizbowości parlamentu powoduje, że żaden z organów ustawodawczych nie wykonuje władzy ustawodawczej samodzielnie, a dopiero udział obu izb prowadzi do stanowienia norm prawnych. Mam na myśli realizację funkcji ustawodawczej.

Ustroje polityczne wszystkich państw różnią się między sobą. Odębności są silnie uwarunkowane historycznie i społecznie. Analizując genezę i historię parlamentaryzmu ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia izb wyższych, należy wziąć pod uwagę, jaką rolę odegrały w historii tych państw oraz ich udział w procesie stanowienia prawa. Jest on niewątpliwie znaczący.

Podsumowując, istnienie izby wyższej polskiego parlamentu jest w pełni uzasadnione przez jej wkład w proces kształtowania demokratycznego państwa prawa. Dziękuję.

Moderator Marian Grzybowski

Dziękuję bardzo. Oddaję teraz głos panu Oskarowi Kubackiemu, który reprezentuje Uniwersytet Szczeciński. Jesteśmy już bliżej morza niż w Toruniu. Zapraszam.

Sposób odniesienia się Senatu do ustawy zwykłej uchwalonej przez Sejm na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Od razu przejdę do meritum. Szanowni Państwo, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej władzę ustawodawczą sprawują wspólnie Sejm i Senat. Jednakże udział poszczególnych izb polskiego parlamentu w procesie ustawodawczym nie jest równomierny. Na pierwszy rzut oka widać, że Sejm ma rolę wiodącą: to Sejm jest gospodarzem ustawy, Sejm uchwala ustawę, a Senat odnosi się już do uchwalonej ustawy, nie do projektu. To jest niezwykle istotne dla dalszych rozważań.

Zgodnie z artykułem 121 Konstytucji Marszałek Sejmu przekazuje uchwaloną ustawę do Senatu, który w ciągu 30 dni wyraża wobec niej swoje stanowisko. Senat może zająć trojaki stanowisko wobec ustawy, która została uchwalona przez Sejm: przyjąć ustawę bez zmian, wnioskować o odrzucenie ustawy w całości albo uchwalić własne poprawki do ustawy. Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie pierwszego z przedstawionych stanowisk jest najprostsze i najszybsze. Jeżeli Senat przyjmie ustawę bez zmian, Marszałek Sejmu może ją niezwłocznie przekazać Prezydentowi, który zajmie wobec niej swoje stanowisko.

Jeżeli Senat wnioskuje o odrzucenie ustawy w całości, można powiedzieć, że niweczy dotychczasowe postępowanie legislacyjne, ale trzeba pamiętać o tym, że ostatecznie zdanie należy do Sejmu, który ma cały czas rolę wiodącą. Sejm jest tą izbą pierwszą, na której skupia się uwaga procesu legislacyjnego. A zatem Sejm może bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów,

* Oskar Kubacki – Uniwersytet Szczeciński.

odrzuć uchwałę Senatu, co implikuje przekazanie sprawy do Prezydenta w brzmieniu uchwalonym przez Sejm.

Sejm może też zrobić jeszcze coś innego, a mianowicie nie przystąpić w ogóle do dyskusji nad uchwałą, którą Senat podjął, i wówczas w myśl zasady dyskontynuacji projekt może przepaść, o ile oczywiście nie jest to projekt pochodzący z inicjatywy obywatelskiej.

Stanowisko trzecie polegające na uchwaleniu przez Senat własnych poprawek do ustawy przyjętej przez Sejm budzi najwięcej kontrowersji. I tu pojawia się klasyczne pytanie: Czy Senat może przyjąć całkowicie odmienne regulacje niż te, które zostały przyjęte przez Sejm? Jak daleko może się posunąć w swoich poprawkach?

Musimy zdefiniować dwa bardzo ważne pojęcia: szerokość i głębokość regulacji. Szerokość regulacji rozumiemy jako zakres spraw, które są normowane przez dany akt prawny. Natomiast głębokość regulacji należy rozumieć jako rozwiązania przyjmowane przez dany akt prawny w celu osiągnięcia określonego stanu rzeczy, dla których ten akt ustanowiono.

Wydaje się, i ja tak uważam, że nie ma przeciwskazań, by Senat przyjmował zupełnie odmienne rozwiązania niż te, które uchwaliła pierwsza izba parlamentu. Gdyby bowiem zaakceptować taki stan rzeczy, że Senat nie może przyjąć odmiennych regulacji, doszlibyśmy do wręcz absurdalnego wniosku, że Senat nie może kwestionować sposobu regulacji zawartego w ustawie, i wtedy ta instytucja senackiej poprawki sprowadzałaby się praktycznie do czysto stylistycznego korygowania postanowień Sejmu, a to negowałoby jej sens.

Odmienne trzeba się wypowiedzieć na temat tego, czy Senat może w swojej szerokości regulacji posunąć się dalej, niż to ustanowił Sejm. Czy Senat może wykroczyć poza granice przedmiotowe tej ustawy, którą Sejm ustanowił? Musimy przypomnieć sobie zasadę, że Sejm jest gospodarzem ustawy, a poza tym Senat ustosunkowuje się do ustawy, która została przez Sejm przyjęta, a zatem musi trzymać się tych granic przedmiotowych, które Sejm wyznaczył. Gdyby postępował inaczej, wówczas *de facto* wykonywałby inicjatywę ustawodawczą, a to stanowiłoby naruszenie procesu legislacyjnego.

Szanowni Państwo, wypadałoby w tym miejscu nakreślić kilka słów o tym, jak wygląda dalsze postępowanie z poprawkami Senatu zgłoszonymi do ustawy. Sejm nie ma wyraźnie określonego terminu, w którym musi się do tych poprawek ustosunkować. To jest, moim zdaniem, bardzo poważna luka w naszej Konstytucji, dlatego że w podanym terminie Sejm musiałby zająć stanowisko wobec poprawek Senatu i nie mógłby na przykład w drodze dyskontynuacji zablokować tego, co Senat uchwalił.

W obecnym stanie prawnym jeżeli Sejm nie chce się odnosić do poprawek Senatu, ponieważ te poprawki są społecznie czy politycznie niewygodne, bo zbliżają się wybory i nie warto się tym tematem zajmować, to wówczas Sejm może taką rzecz przemilczeć. Moim zdaniem to bardzo niesprawiedliwe w naszym procesie ustawodawczym.

Jednakże chyba od Sejmu kontraktowego nie było takiej sytuacji, by większość w Senacie była inna niż większość w Sejmie, więc takie sytuacje należą do rzadkości, ale na marginesie trzeba powiedzieć, że nawet wczoraj w programie publicystycznym usłyszałem, że być może pewne ugrupowania będą tworzyć koalicję w wyborach do Senatu, ale w wyborach do Sejmu już nie, i wtedy moglibyśmy mieć zupełnie odmienne większości w pierwszej i w drugiej izbie.

W takiej sytuacji mogłoby dochodzić nawet do patu legislacyjnego, który można by wyeliminować na przykład poprzez określenie dokładnego terminu, w którym Sejm musi ustosunkować się do poprawki Senatu.

Reasumując, Senat odgrywa drugorzędną, ale jednak znaczącą rolę w procesie ustawodawczym. Jego pozycja wzrasta, jeśli Sejm nie ma większości zdolnej do narzucenia drugiej izbie swojego stanowiska, bo Sejm może poprawki Senatu odrzucić bezwzględną większością głosów. Jednakże jeżeli nie może zebrać odpowiedniej liczby posłów na poparcie takiego wniosku i postanawia przystąpić do procedowania nad poprawkami Senatu, wyraża wtedy swoje stanowisko i, jeśli nie zbierze odpowiedniej większości, musi przyjąć poprawki Senatu. To wskazuje, że Senat nie jest izbą wyższą polskiego parlamentu, lecz izbą drugą, a zatem pojęcie „izba wyższa” odgrywa moim zdaniem rolę historyczną.

Jednak mimo to Senat ma niebagatelną rolę w procesie ustawodawczym i jest konieczny dla prawidłowego funkcjonowania polskiego parlamentu. Dziękuję bardzo.

Moderator Marian Grzybowski

Dziękuję. To było bardzo przekonujące przedstawienie tematu – z argumentacją. Zapraszam teraz pana Mateusza Rojewskiego, reprezentującego Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, do omówienia znaczenia Senatu w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Znaczenie Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Profesorze! Szanowni Państwo!

Dziękuję organizatorom za możliwość wystąpienia na tej bardzo ciekawej konferencji. W swoim wystąpieniu, oczywiście trzymając się motywu przewodniego: „w stronę przyszłości”, chciałbym jednak spojrzeć na zagadnienie przez pryzmat przeszłości, dlatego że to jest w mojej ocenie połączone w wielu aspektach. Zajmę się znaczeniem Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej na przykładzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2005 r.

Już wiele razy padały tu stwierdzenia, że podstawowa działalność Senatu to stanowienie prawa i kontrola nad Radą Ministrów, jednak w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej Senat też ma bardzo istotną pozycję, zagwarantowaną prawnie. Chciałbym zwrócić uwagę na artykuł 95 w kontekście artykułu 10, ustęp 2, Konstytucji. W doktrynie podnosi się, że jest to powielenie regulacji dotyczącej kompetencji *sensu stricto* funkcji ustawodawczej Senatu. W artykule 95, ustęp 1, mamy powtórzone to, co jest w artykule 10, ustęp 2, Konstytucji i to budzi wątpliwości z punktu widzenia techniki legislacyjnej, które na przykład wyrażał pan profesor Piotr Czarny – to takie wtrącenie na początku, *de lege ferenda*.

Pozwolę sobie przytoczyć cytat z komentarza pana Piotra Czarnego, zgodnie z którym „wobec lakonicznego brzmienia omawianego przepisu, istotnego znaczenia nabierają jego relacje z innymi uregulowaniami oraz zagadnienie znaczenia swoistego milczenia ustawodawcy konstytucyjnego jeśli chodzi o inne elementy istotne dla statusu ustrojowego Sejmu i Senatu”.

* Mateusz Rojewski – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

Wynikało ono nie tylko z pewnej rozbieżności w projektach ustawy zasadniczej, ale również z koncepcji roli parlamentu, która ujawnia się przede wszystkim przy zestawieniu artykułu 95 z przepisami rozpoczynającymi regulację dotyczącą innych konstytucyjnych organów państwa. To była tylko taka dygresja, temat do refleksji; być może ustawodawca konstytucyjny się nad tym pochylił, chociaż technicznie byłoby to na pewno bardzo trudne.

Przechodząc do tematu mojego wystąpienia, chcę przytoczyć sygnaturę orzeczenia, w razie gdyby ktoś był zainteresowany: to wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r. o sygnaturze K 24/04, który dobrze ilustruje znaczenie Senatu w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zapadł na kanwie wątpliwości związanych z przepisami z artykułu 9 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, dalej będę nazywał ten akt prawny ustawą kooperacyjną, żeby nie powtarzać tej długiej nazwy. Konkretnie chodziło o zakres, w jakim ten przepis pomijał obowiązek zasięgnięcia opinii organu właściwego na podstawie Regulaminu Senatu, czyli Komisji Spraw Unii Europejskiej, która funkcjonuje na podstawie artykułu 15 Regulaminu Senatu. Była tu już mowa o preponderancji izby pierwszej względem izby drugiej, i to również był wyraz takiej preponderancji – na tyle silny, że znalazł odbicie nawet w wyroku Trybunału, który stwierdził, że taki przepis z ówczesnego artykułu 9 ustawy kooperacyjnej jest niezgodny z Konstytucją, dlatego że był obowiązek zasięgnięcia opinii przez Radę Ministrów, opinii organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu, natomiast nie było obowiązku zasięgnięcia opinii organu właściwego na podstawie Regulaminu Senatu, w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. A więc można powiedzieć, że Trybunał docenił rolę Senatu i dał wyraz swojej aprobachie dla jego istnienia, dla Komisji Spraw Zagranicznych w Senacie. Stwierdził *de facto*, że w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii w zakresie, w jakim pomija się obowiązek zasięgnięcia opinii Senatu, jest to niegodne z artykułem 10 i artykułem 95, ustęp 1, Konstytucji. Można być może zaryzykować nawet daleko idącą tezę, że samo znaczenie Senatu wynika wprost z przepisów, czyli artykułów 10 i 95 Konstytucji RP.

Mam przed sobą artykuł ustawy kooperacyjnej, nie będę go czytał w całości, ale w brzmieniu sprzed orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Tam był taki przepis, aby przed rozpatrzeniem aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej Rada Ministrów zasięgała opinii organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu, przedstawiając na piśmie informację o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć

podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej. Skutkiem wspomnianego wcześniej orzeczenia było dodanie przez ustawodawcę do tego przepisu ustawy kooperacyjnej słów i opinii organu właściwego na podstawie Regulaminu Senatu, a więc tutaj właśnie chodzi o Komisję Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej – to był ustęp 1.

Rada Ministrów została również zobligowana do przedstawiania komisji senackiej swojego stanowiska i wyjaśnienia przyczyn, dla których nie zasięgnięto opinii komisji w przypadku, gdyby taka sytuacja się zdarzyła. Tego również wcześniej nie było, czyli można powiedzieć, że rola Senatu w kontekście przynależności Polski do Unii Europejskiej po tym orzeczeniu niewątpliwie wzrosła.

To jest bardzo ciekawe w kontekście znaczenia Senatu w naszym ustroju. Pominięcie Senatu godziło w wyrażoną we wzorcach kontroli zasadę sprawowania władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat. Podniesiono argument, że dopóki wolą ustawodawcy jest istnienie obu izb parlamentu, dopóty powinny mieć one zapewniony równy udział w pracach związanych z kształtowaniem polskiego stanowiska w zakresie tworzenia prawa unijnego. Wskazano również, że to zróżnicowanie wewnętrzne w systemie prawa krajowego nie jest argumentem do tego, aby Senat był pomijany przy tworzeniu prawa związanego z członkostwem w Unii Europejskiej, przy tworzeniu prawa europejskiego, przy jego implementacji i tak dalej.

Podkreślono walor wyborów bezpośrednich senatorów. Nie mogło być tak, zdaniem Trybunału, że Senat sprowadza się do roli organu wydającego niewiążące opinie wobec działań władzy wykonawczej, bo to miałyby się z celem istnienia tej instytucji. Tak więc stare brzmienie ustawy zostało uznane za godzące wprost w fundamentalną w naszym ustroju zasadę dwuizbowości – aż tak daleko poszedł Trybunał w tym orzeczeniu.

Rekapitulując, ta sprawa ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania w przyszłości zakresu partycypacji polskich organów prawodawczych w tworzeniu prawa Unii Europejskiej. Przyjmowane w tej dziedzinie rozwiązania prawne muszą konsekwentnie uwzględniać zmianę, która dokonała się w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Przede wszystkim musi być wzięty pod uwagę fakt, że istotna część obowiązującego w tej chwili prawa jest determinowana, i będzie determinowana, regulacjami wspólnotowymi także w zakresie ustaw krajowych. Dlatego obie izby powinny mieć możliwość wyrażenia opinii w formie zapewniającej tym organom statutowym wpływ na brzmienie prawa europejskiego. Nie może być tak, że Senat wydaje niewiążące opinie, natomiast Rada Ministrów musi tłumaczyć się ze swojego działania

w kontekście europejskim tylko Sejmowi. Podkreślono więc rolę Senatu jako izby refleksji, aby prawo implementowane było dobre.

Jak wskazał Trybunał, niekonstytucyjność tego przepisu odnosiła się *sensu stricto* do pominięcia powinności i zasięgania opinii organu właściwego na podstawie Regulaminu Senatu w takim zakresie, w jakim było to przewidziane w Regulaminie Sejmu.

Zasadniczo charakter Sejmu i Senatu wynika wprost z zasady przedstawicielstwa, a pośrednio również z zasady suwerenności narodu. Tutaj odwołanie do artykułu 4: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, a sprawowana jest bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli.

Takim przedstawicielem jest również Senat, który dzięki orzeczeniu Trybunału ma już możliwość wpływania na stanowisko Rady Ministrów na arenie europejskiej w zakresie kształtowania prawa. Senat również znany jest z szerokiej działalności polonijnej i kontaktów z Polonią, więc to też bardzo cenne w tym kontekście.

Można powiedzieć, że zwierzchnictwo narodu, ale pojmowanego jako ogół obywateli, zwierzchnictwo narodu w rozumieniu konstytucyjnym, a nie tylko kulturalnym czy etnicznym, oznacza podporządkowanie jego woli wszystkich organów władzy publicznej. Każdy z tych organów wykonuje w imieniu narodu swoje kompetencje, w tym Senat, który w kontekście przyszłości w Unii Europejskiej, tworzenia prawa Unii Europejskiej z punktu widzenia polskiego, ma już teraz zapewnioną należytą pozycję – reprezentowanie narodu jest nie tylko prawem, ale też obowiązkiem Senatu i senatorów. Senat ma ku temu wszelkie narzędzia. Dziękuję za uwagę.

Moderator Marian Grzybowski

Dziękuję bardzo za krzepiące uwagi, zbieżne z tokiem myślenia o przedstawicielstwie tych dwóch organów. Oba organy konstytucyjne mają uprawnienia ustawodawcze, a pula uprawnień Senatu jest ustanowiona wolą ustrojodawcy, a nie, powiedzmy, kwestią wewnętrznego rozdziału pomiędzy dwa segmenty władzy ustawodawczej. Ustrojodawca wkroczył w strukturę tej władzy i obdarował oba organy konstytucyjnymi kompetencjami. Gdyby iść tym tokiem rozumowania, konkluzje byłyby pewnym profitem dla Senatu.

Wracamy do Krakowa. Proszę pana Michała Szymańskiego o wystąpienie na temat pozycji ustrojowej i roli Senatu w procesie legislacyjnym.

Pozycja ustrojowa i rola Senatu w procesie legislacyjnym – analiza krytyczna regulacji konstytucyjnych

Bardzo się cieszę z możliwości uczestniczenia w tej konferencji, która jest wspianała również dlatego, że nasz ośrodek krakowski jest tak licznie reprezentowany. Z żalem muszę przyznać, że Kraków zdradziłem jakiś czas temu dla Warszawy, ale przed wydziałem się nie ucieknę – wydział postanowił przenieść się na jeden dzień do Warszawy, co bardzo mnie cieszy.

Mam nadzieję, że nasze dzisiejsze spotkanie wpłynie pozytywnie na polski parlamentaryzm i na polskie prawo konstytucyjne. Zamierzalem państwu opowiedzieć na początek o tym, jakie były przyczyny przywrócenia w Polsce systemu bikameralnego – z jednej strony polskie tradycje parlamentarne, z drugiej strony Senat jako izba refleksji – ale ponieważ określenie „analiza krytyczna” zobowiązuje, żeby powiedzieć coś kontrowersyjnego, to wygłoszę tezę, która wprowadzi nas w tematykę, o której będę mówił. Uważam, że ostatnie trzdzieści lat zostało zmarnowane z punktu widzenia polskiego Senatu.

Bynajmniej nie neguję sensowności jego istnienia, wręcz przeciwnie, ale uważam, że gdyby spytać przeciętnego Polaka, po co jest Senat, dlaczego funkcjonuje, jaką pełni funkcję w procesie legislacyjnym, to oczywiście nie miałby zielonego pojęcia. To wynika nie tylko z tego, że w telewizji transmituje się wyłącznie obrady izby niższej, ale również dlatego, że pozycja ustrojowa Senatu jest, jaka jest, moim zdaniem, nie najlepsza. To tłumaczy też, dlaczego wiele partii politycznych likwidację Senatu brało na sztandary, w ten sposób na przykład wypromowała się Platforma Obywatelska, nie tylko „3 x 15”, ale również likwidacja

* Michał Szymański – Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

Senatu. SLD raz na jakiś czas podnosi ten temat, zresztą część polityków SLD domagała się, żeby Senatu nie przywracać. Nikt nie pamięta, myślę, że sam minister sprawiedliwości o tym nie pamięta, ale w programie współrządzącej partii Solidarna Polska jest wyraźnie napisane, że należy Senat zlikwidować. Na szczęście posłowie Solidarnej Polski nie podnoszą tego postulatu, i bardzo dobrze. Natomiast mogliby podnieść inne postulaty, kilka z nich wskażę. Jestem w mało komfortowej sytuacji, ponieważ wiele spraw, o których chciałem powiedzieć, już zostało omówionych. Mimo wszystko mam nadzieję, że coś nowego również uda mi się zaproponować.

Pan Oskar Kubacki mówił o braku równości między Sejmem a Senatem, co wynika z brzmienia artykułu 121, ustęp 1, Konstytucji, który głosi, że Senat rozpatruje nie projekt ustawy, tak jak czyni Sejm, tylko rozpatruje ustawę uchwaloną przez Sejm. Kilka uwag na ten temat. Po pierwsze, jest to sprzeczne z naturalną logiką procesu legislacyjnego, która moim zdaniem polega na tym, że najpierw izba pierwsza, później izba druga, jeżeli taka funkcjonuje, rozpatrują projekt ustawy. Następnie ten projekt trafia do głowy państwa. Gdy zostanie podpisany, jest publikowany w Dzienniku Ustaw i w wyniku tego projekt ustawy zamienia się w końcu w ustawę. Nie powinno być tak, jak to obecnie wygląda. To także niezgodne z polską tradycją ustrojową, ponieważ jeżeli zajrzemy do Konstytucji marcowej i do Konstytucji kwietniowej, to w pierwszej był artykuł 35, jeśli mnie pamięć nie zawodzi, a w drugiej – artykuł 53, ustęp 1.

Po drugie, moim zdaniem dochodzi też do pewnego chaosu prawnego w związku z artykułem 122, ustęp 5, dotyczącym prezydenckiego weta. Mowa jest o tym, że dochodzi do przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia oraz dalej o ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością kwalifikowaną. Oznacza to dokładnie tyle, że Sejm uchwała ustawę, która wcześniej została uchwalona, co jest przecieź na gruncie teoretycznoprawnym pomieszaniem z poplątaniem i nie powinno mieć miejsca.

Po trzecie, gdy zajrzałem do konstytucji innych państw europejskich, zazwyczaj mamy do czynienia z przekazaniem projektu ustawy izbie wyższej. Na przykład w Konstytucji Republiki Czeskiej jest artykuł 45, co prawda już ustaliliśmy, że nie chcemy się wzorować na Senacie czeskim, ale akurat w tym względzie można by było; również artykuł 75 Konstytucji Rumunii, czy artykuł 78 Konstytucji Belgii, również konstytucja austriacka.

Natomiast model, który przyjęto w polskiej Konstytucji, to powielenie artykułu 77 ustawy zasadniczej RFN. Z bólem serca, jako

wychowanek Uniwersytetu Jagiellońskiego, muszę powiedzieć, że to rozwiązanie zdecydowanie błędne i należy je ocenić negatywnie.

Chciałem mówić o poprawkach – warto wspomnieć choćby wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2006 r., sygnatura K 40/05, i jedną z tezę, że niedopuszczalne jest stosowanie trybu przewidzianego w artykule 121, ustęp 2, Konstytucji do takiej ingerencji w treść ustawy, która oznaczałaby w praktyce obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej, jaką Senat wszak posiada. Moim zdaniem można by rozważyć, czy w jakiś sposób nie należy tego problemu uregulować konstytucyjnie, gdybyśmy oczywiście zdecydowali się rozszerzyć artykuł 87, czego akurat jestem wielkim zwolennikiem. To na pewno wpłynęłoby pozytywnie na relacje pomiędzy Sejmem a Senatem, ponieważ spory pomiędzy obiema izbami trwają od wielu lat, również aktualnie. Myślę o kontrowersjach przy pracach nad prawem łowieckim i poprawkach senackich.

Kolejną drobną niekonsekwencję ustrojodawcy można zauważyć na gruncie artykułu 119 Konstytucji, ponieważ on wyraźnie mówi o tym, że Sejm pracuje, że jest z góry uregulowana liczba czytań, są trzy czytania w ramach procesu ustawodawczego. Natomiast w przypadku Senatu takich regulacji nie mamy. Pojawiają się dopiero w Regulaminie Senatu, gdzie szczegółowo doprecyzowano, ile jest czytań. Nie będę wchodził w szczegóły, bo jest mało czasu. Jeżeli kogoś te szczegóły interesują, to odsyłam do artykułów 69 i 78 Regulaminu Senatu.

Kolejna rzecz, którą moim zdaniem warto podnieść, jest taka, że choć Senat miał mieć możliwość korygowania błędów popełnionych przez posłów, to jak już tutaj mówiono, ten postulat nie został dostatecznie zrealizowany. Polska wpisała się w smutny trend osłabiania izb wyższych. Polega to właśnie na wprowadzaniu przepisów umożliwiających izbie niższej stosunkowo łatwe odrzucenie poprawek. Jak wiemy, Sejm może to zrobić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, co w realiach polskiego parlamentaryzmu jest stosunkowo proste. Tymczasem jeżeli sięgniemy do polskiej tradycji ustrojowej, to Konstytucja marcowa wprowadzała możliwość odrzucenia senackich poprawek większością 11/20 głosów, a Konstytucja kwietniowa, jako bardziej autorytarna, elitarna, zwiększyła tę większość do 3/5 głosów. Natomiast jeszcze bardziej restrykcyjna, bardziej elitarystyczna, co mogłoby się wydawać dziwne, biorąc pod uwagę zarzuty, jakie wielu teoretyków prawa, konstytucjonalistów, a także działaczy politycznych ze wszystkich możliwych opcji politycznych przedstawiało wobec tej konstytucji, była Konstytucja Republiki Weimarskiej. Reichstag otrzymał prawo weta w ramach procesu legislacyjnego i Reichstag mógł weto odrzucić, ale większością aż 2/3 głosów.

Co prawda, nie uważam, by 2/3 głosów było postulatem *de lege ferenda* słusznym. Byłoby to zabójcze dla polskiego parlamentaryzmu, ale na przykład biorąc pod uwagę artykuł 122, ustęp 5, który mówi o prezydenckim prawie weta, i biorąc pod uwagę logikę polskiej Konstytucji, wydaje mi się, że taka większość byłaby wyważeniem między rozwiązaniami dwóch konstytucji: marcowej i kwietniowej, więc czemu by nie?

Kolejna rzecz, nad którą można by się zastanowić i sięgnąć akurat do tradycji niemieckiej, to powołanie w Polsce komisji mediacyjnej. Po upadku bloku wschodniego na przykład w Konstytucji Rumunii, jeśli mnie pamięć nie zawodzi, takie rozwiązanie zostało przyjęte. Tam też nie uwzględnia się Senatu w procesie ponownego rozpatrywania ustawy, które wynika z weta, tak? Ustawa wraca do Sejmu, natomiast rola Senatu jest znacznie zmarginalizowana.

Wreszcie artykuł 235 Konstytucji, to jest tematyka trochę inna niż normalny proces legislacyjny, ale nie sposób od tego uciec. Artykuł 235, ustęp 4, wskazuje na ogromną dysproporcję między Sejmem a Senatem, ponieważ w przypadku Sejmu ta większość to 2/3, natomiast w przypadku Senatu mamy do czynienia z większością bezwzględną, w obecności co najmniej połowy liczby senatorów, co oczywiście uderza w pozycję Senatu, a również jest niespójne z resztą Konstytucji.

Spójrzmy chociażby na artykuł 90, ustęp 2, dotyczący zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Mamy do czynienia z większością 2/3 w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów. I ta większość 2/3 musi być w jednej i drugiej izbie. Wydaje mi się, że zmiana Konstytucji jest aktem bardziej doniosłym niż ratyfikowanie umowy międzynarodowej, nawet w trybie wielkim, europejskim, czy jak go sobie nazwiemy. Komparatystycznie można by wskazać na przykład Konstytucję Belgii, gdzie jest wymóg co najmniej 2/3 członków obu izb. Podobnie jest w Hiszpanii, tam z kolei są 3/5 w obydwu izbach. Również w Holandii obydwie izby są równoprawne. Podsumowując, uważam, że te regulacje ustrojowe z punktu widzenia Senatu powinny zostać zmienione. Należałoby doprowadzić do tego, żeby pozycja Senatu została wzmocniona, żeby uzyskał bardziej elitarny charakter, co wpłynęłoby nie tylko na jakość polskiego ustroju, ale również na postrzeganie izby wyższej przez społeczeństwo.

Bardzo dziękuję.

Moderator Marian Grzybowski

Dziękuję panu za wystąpienie, było w nim wiele wątków wartych przemyślenia i zapewne polemiki. Teraz wędrujemy do Uniwersytetu Rzeszowskiego. Ja z sentymentem, bo dwadzieścia jeden lat pracowałem w Rzeszowie, więc to miejsce jest znaczące w moim życiorysie zawodowym.

Inicjatywa ustawodawcza Senatu RP i jego rola w procesie legislacyjnym

Szanowny Panie Marszałku! Szanowni Państwo Profesorowie! Drodzy Uczestnicy!

Bardzo dziękuję za możliwość wystąpienia na dzisiejszej konferencji. Chcę państwu przedstawić z innego punktu widzenia, w jaki sposób Senat na przestrzeni lat odnosił się do tych kompetencji, ponieważ we wcześniejszych referatach było to przedstawione w odniesieniu do przepisów prawnych czy też regulacji konstytucyjnych. Swoje wystąpienie oparłem na przepisach Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., więc omówię kadencje Sejmu czy Senatu od 1997 r.

Obowiązująca Konstytucja w artykule 118 określa, jakim podmiotem przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej: to grupa 15 posłów, Senat, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, a także grupa 100 000 obywateli, którzy mają prawo wybierania posłów do Sejmu. Jeżeli chodzi o samą inicjatywę ustawodawczą Senatu, to wykonywanie tej funkcji, czy też składanie własnych projektów ustaw, wymaga od komisji senackich lub grupy 10 senatorów złożenia wniosków w sprawie inicjatywy ustawodawczej. Marszałek Senatu powiadamia Marszałka Sejmu, a także Prezesa Rady Ministrów o podjęciu inicjatywy ustawodawczej. Proces legislacyjny kończy się trzecim czytaniem, podczas którego odbywają się głosowania. Jeżeli projekt został po drugim czytaniu skierowany do prac w komisji, to Senat zapoznaje się ze sprawozdaniem komisji i proces kończy się podjęciem uchwały w sprawie inicjatywy ustawodawczej.

Chcę państwu przedstawić projekty ustaw Senatu, które wpłynęły do Sejmu w latach 1997–2017. W pierwszej rubryce mamy ogólną liczbę projektów ustaw, które wpłynęły do Sejmu. Druga rubryka to liczba wniesionych projektów ustaw z inicjatywy Senatu, a trzecia – średnia projektów ustaw na rok w ramach inicjatywy ustawodawczej Senatu.

* Damian Wicherek – Uniwersytet Rzeszowski.

Największa aktywność Senatu była podczas VI kadencji Sejmu, ponieważ na 1511 projektów ustaw 122 były w ramach senackiej inicjatywy ustawodawczej. Wtedy Senat działał pod tym względem najaktywniej, ale na uwagę zasługuje również V kadencja Sejmu, czyli VI kadencja Senatu – tylko dwa lata, ale Senat miał około 8 projektów ustaw na rok i był Senatem aktywniejszym niż Senat w IV czy III kadencji. Wtedy wpłynęło około 7131 projektów ustaw, z których 333 w ramach senackiej inicjatywy ustawodawczej. Senat starał się składać własne projekty ustaw, nie tylko skupiać się na składaniu poprawek do ustaw Sejmu.

Kolejna kompetencja dotyczy całego procesu legislacyjnego. Gdy ustawa kierowana jest do prac w Senacie, Senat ma trzy możliwości: może uchwalić ustawę bez poprawek, uchwalić poprawki do ustawy, a także odrzucić ustawę w całości. Jest ona wtedy ponownie rozpatrywana przez Sejm i w sytuacji, gdyby Senat w przewidzianym terminie nie zajął stanowiska, ustawę uważa się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Sejm, tak jak wspomniano we wcześniejszych referatach, może odrzucić poprawki Senatu w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów w obecności ustawowej liczby posłów. W przypadku braku wymaganej większości propozycje Senatu zostają przyjęte.

Teraz mamy drugie zestawienie: Senat Rzeczypospolitej Polskiej a proces legislacyjny w latach 1993–2011. Najwięcej ustaw rozpatrzonych przez Senat było w V kadencji – 899. Jeżeli weźmiemy pod uwagę średnią roczną ustaw rozpatrywanych przez Senat, to chciałbym zwrócić uwagę na VI kadencję Senatu, która trwała dwa lata, bo była aktywniejsza od Senatu III i IV kadencji. Chciałbym zwrócić uwagę na liczbę ustaw, do których Senat wniósł poprawki, najwięcej poprawek było w latach 2001–2005: 495 poprawek, do 6 ustaw Senat nie wniósł poprawek, 6 ustaw odrzucił. Jeżeli dokonalibyśmy takiego podsumowania w latach 1989–2011, to łącznie Senat wniósł 25 835 poprawek, z których Sejm rozpatrzył 19 831, a odrzucił tylko 5745 poprawek Senatu. To świadczy o tym, że Senat składał potrzebne poprawki, które były akceptowane przez Sejm. Mogły zapobiec wejściu w życie wadliwego prawa. Serdecznie państwu dziękuję.

Moderator Marian Grzybowski

Dziękuję za ilustratywne przedstawienie. Przyznam się, że chociaż zajmuję się prawem, to jestem zwolennikiem łączenia socjopolityki z prawem konstytucyjnym. W jakiejś mierze uważam to nawet za

niezbędne w prawie konstytucyjnym i ustrojowym. Czy pan marszałek chciałby zabrać głos?

Wicemarszałek Michał Seweryński

Dziękuję. Słucham z zainteresowaniem, miałbym wiele do powiedzenia, ale czas musi być respektowany przez wszystkich.

Moderator Marian Grzybowski

W takim razie mamy teraz czas przeznaczony na dyskusję. Zapraszam.

Diskusja

Wicemarszałek Michał Seweryński

Proszę Państwa! Panie Profesorze!

Chcę poruszyć jedną ważną rzecz, na marginesie wystąpienia pani Ciżyńskiej. Niestety słyszałem tylko część końcową, ale tam było coś niezwykle istotnego: sprawa wykonalności, czy raczej nie dość szybkiej, skutecznej wykonalności przez Polskę orzeczeń Trybunału w Strasburgu. Nad tą sprawą zastanawialiśmy się w Senacie wiele razy. W poprzedniej kadencji byłem przewodniczącym Komisji Praw Człowieka, która tę funkcję do wykonywania czy promowania wykonywania wyroków miała przypisaną w sposób szczególny, więc wiele razy nad tym myśleliśmy.

Jest okazja do postawienia sobie pytania, dlaczego tak jest, że od dwudziestu lat – bo minęło niedawno dwadzieścia lat od czasu, kiedy jesteśmy związani tymi orzeczeniami – dlaczego część opinii publicznej jest niezadowolona, że nie dość pospiesznie je wykonujemy. Chcę zwrócić uwagę na sprawę, która została już zauważona w debatach politycznych i w prawniczych debatach społecznych, religijnych, że koncepcja praw człowieka, jedna z wielkich i pięknych idei, która narodziła się pod koniec XX wieku i rozwinęła się zwłaszcza w ostatnich dziesięcioleciach, nie ma zewsząd oparcia, nie ma co do tego wątpliwości. To jest trzon praw obywatelskich, trzon Konstytucji. Na ogół zgadzamy się z tym, nawet państwa, które gotowi bylibyśmy uznać za autorytarne, też deklarują poszanowanie praw człowieka.

Ja z doświadczenia w swojej specjalności prawniczej mogę powiedzieć, że wolność związkową wszyscy akceptują, prawie wszystkie kraje ratyfikowały Konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy o wolności związkowej, ale potem jest problem z wykonaniem. Podobnie z prawami człowieka. Dlaczego tak jest? We współczesnym świecie, w kulturze chrześcijańskiej, łacińskiej, euroatlantyckiej, prawa człowieka to jest coś nienaruszalnego jako idea przewodnia organizacji społeczeństw. Jednak gdy trzeba zdefiniować te prawa, to jedności i zgody nie ma. Wystarczy sobie przypomnieć, czy jest w naszym społeczeństwie poparcie dla

eutanazji. Jest taki kraj w Europie, dużo mniejszy od Polski, który ma już na koncie parę tysięcy eutanazji, co więcej, od kilku lat nawet dzieci trzynastoletnie mogą tam samodzielnym aktem woli zażądać eutanazji. W Hiszpanii socjalistyczny rząd wprowadził prawo, które daje trzynastoletnim dziewczynkom prawo samodzielnej decyzji w sprawie aborcji, bez pytania o zgodę rodziców. I ta decyzja jest wiążąca. Następny rząd tego nie uchylił. Chodzi o to, że nie ma zgody co do pewnych sposobów rozumienia praw człowieka. Nie jest przypadkiem, jak mi się wydaje, że Parlament Europejski co najmniej dwa razy, może już trzy, nie jestem pewien, podejmował taką uchwałę z inicjatywy Komisji Praw Kobiet, że prawo do aborcji powinno być prawem powszechnym i bezpłatnym, dostępnym dla wszystkich zainteresowanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dlaczego nie jest to akt wiążący, prawny, tylko uchwała wzywająca państwa członkowskie do takiej właśnie regulacji wewnętrznej? Bo nie ma powszechnego entuzjazmu, w każdym razie w Polsce, dla pewnego sposobu rozumienia praw człowieka.

Nie tak dawno pewna eurodeputowana, belgijska albo holenderska, złożyła wniosek, żeby po siedemdziesiątym roku życia można było dokonywać eutanazji przymusowo, kiedy tak zwana uporczywa terapia nie daje żadnych nadziei na polepszenie stanu zdrowia chorego, a dużo kosztuje. Tak więc widzimy, jak skrajne są sposoby rozumienia pewnych praw, które zaliczamy słusznie do podstawowych praw człowieka. Tym bardziej, że jeżeli na to spojrzymy w kategoriach religijnych, aksjologicznych, to widać, że nie ma w Europie jednolitej definicji pewnych praw, jednolitego podejścia, jednego sposobu rozumienia. Może państwo pamiętają jako osoby interesujące się problematyką konstytucyjną, że pod koniec ubiegłego roku był wniosek pary lesbijskiej, która zawarła legalny związek małżeński, bodaj we Francji, i przyjechała tu z dzieckiem. Para ta chciała zalegalizować status rodzinny, głównie ze względu na świadczenia dla tego dziecka. Urzędnik stanu cywilnego odmówił, bo według naszego prawa konstytucyjnego małżeństwo to związek kobiety i mężczyzny, w konsekwencji rodzina. Pojawiły się wtedy moim zdaniem bałamutne i niepoważne interpretacje, że Konstytucja nie wyklucza innej formy związku małżeńskiego, bo to tylko jeden z przykładów, a nie wyłączna forma związku małżeńskiego.

Proszę państwa, ja jestem trochę pesymistycznie nastawiony co do możliwości wykonywania pewnych praw człowieka. To, że Rosjanie mają trudności, że na włosku wisi ich członkostwo w Radzie Europy, to my rozumiemy, ale myślę, że w wielu krajach różnice aksjologiczne, różnice interpretacyjne podstawowych praw człowieka mogą powodować, że będzie coraz trudniej wykonywać pewne orzeczenia Europejskiego

Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. O sprawie kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu już nie będę wspominał, bo to osobny wątek, który wykracza poza temat tej konferencji.

Przepraszam, że tak dużo mówiłem, państwo mieli tylko dziesięć minut, ale wydaje mi się, że po pierwsze, państwo zainteresowali się sprawą, która jest niezwykle ważna, no i oczywiście rzutuje na praktykę konstytucyjną i praktykę polityczną. U nas kwestia wykonywania orzeczeń Trybunału w Strasburgu jest sprawą poniekąd prestiżową z politycznego punktu widzenia. Polska zrobiła duży postęp w tej dziedzinie w ostatnich dziesięciu latach, ale możemy natknąć się na sprawy, wobec których wielu Polaków powie: *non possumus*. Wprawdzie na jednej z konferencji, kiedy podnosiłem podobną uwagę, to jedna z młodych uczestniczek odpowiedziała: „To się będzie zmieniać, my nad tym pracujemy”. Przyzwolenie na szerokie rozumienie pewnych praw człowieka będzie się nasilać w Polsce.

Jeśli chodzi o propozycję, żebyśmy jakoś zmienili formułę współpracy parlamentarnej między jedną a drugą izbą w wykonywaniu orzeczeń strasburskich, do tego się już nie odnoszę, to szalenie trudne, mimo że gdzieś tam w innych państwach funkcjonuje. Można by zapytać: dlaczego połączyć tylko jedną komisję sejmową i senacką? Jest wiele innych doniosłych spraw, chociażby sprawa bezpieczeństwa. Dlaczego więc nie zrobić jednej wielkiej komisji? A potem już jesteśmy bliscy wniosku: dlaczego nie zrobić jednej izby? Ale to już za daleko idąca wypowiedź. Bardzo dziękuję.

Moderator Marian Grzybowski

Dziękuję, panie marszałku. Mamy kolejny głos.

Damian Wicherek

Ja może nie do końca o Senacie, ale chcę kontynuować wątek, który poruszył pan marszałek, ale też profesor Cieślak podczas sesji głównej, bardzo ważny wątek z punktu widzenia ochrony praw człowieka oraz tego, w jaki sposób je rozumiemy. Profesor wygłosił pogląd, który w Stanach Zjednoczonych jest znany jako *living constitution*, mianowicie konstytucja jest czymś, co żyje, co się nieustannie zmienia i z punktu widzenia ochrony praw człowieka, takich sporów jak eutanazja, należy

powiedzieć jasno, że z takim zdaniem należy się nie zgodzić, i to nie tylko z punktu widzenia naukowego, tak jak to czynił na przykład niezjący już sędzia Sądu Najwyższego w Stanach, Antonin Scalia. Jasno się wypowiadał, że konstytucja, pomijając oczywiście jej szczególną moc i treść, jest jednak aktem prawnym, jak każdy inny, i nie możemy stwierdzać, że jest w niej napisane coś innego, niż zostało zapisane. Przecież jakby się zastanowić, to w takim razie po co nam artykuł 235? Po co tryb zmiany konstytucji, jeżeli możemy stwierdzić, że konstytucja zmienia się sama, czy zmienia się jej postrzeganie, i w związku z tym można zrobić to, co zrobił Trybunał Konstytucyjny w Hiszpanii i co moim zdaniem jest bardzo niebezpieczne z punktu widzenia cywilizacyjnego. Hiszpański Trybunał dopuścił legalizację związków par jednopłciowych pomimo tego, że hiszpańska Konstytucja wprost, tak jak polska w artykule 18, stanowi, co jest, a co nie jest małżeństwem, czyli że jest to związek tylko i wyłącznie kobiety i mężczyzny. Sąd odwołał się do koncepcji „żywej konstytucji”, która zakłada, że to, co zapisane w Konstytucji, to jedno, natomiast pewne normy społeczne są czymś zupełnie innym i być może należy interpretować Konstytucję w taki sposób, jak chciałoby społeczeństwo. Moim zdaniem to absolutnie niedopuszczalne. Jeżeli nie interpretujemy, ot tak sobie, Kodeksu karnego, jeżeli nie interpretujemy, ot tak, Kodeksu cywilnego, jeżeli nie interpretujemy w ten sposób jakiegokolwiek aktu prawnego, to nie ma powodu, żeby tak interpretować Konstytucję, a zwłaszcza Konstytucję. Trzeba powiedzieć wprost, że Konstytucja zasługuje na szczególne poszanowanie i na to, żeby ją chronić, nie tylko z punktu widzenia prawnego, ale i cywilizacyjnego.

Moderator Marian Grzybowski

Dziękuję bardzo. Proszę, pan profesor chce zabrać głos.

Prof. nadzw. dr hab. Artur Ławniczak

To jest generalnie sztuczka. Mamy kryzys konsumpcjonizmu, filozofowie prawa mówią to wprost i mają argumenty. Chyba ostatnią konstytucją, która wywarła duże wrażenie w świecie, była konstytucja radziecka, zachwycili się nią intelektualści lewicowi, rzecz jasna. Od tamtej pory jest stabilizacja, ale niektórzy filozofowie twierdzą, że to trochę upada. Na przykład mówią: „konstytucja”, a myślą: „liberalna

demokracja”, czyli tu ma być ten wkład, włącznie z prawami człowieka, a jeżeli tego nie będzie, albo nie tak, jak chcemy, to jest nienowoczesne.

Po drugie, gra się tak, jak przeciwnik pozwala, czyli dla niektórych stwierdzenie, że małżeństwo to związek kobiety i mężczyzny, jest oczywiste, a dla niektórych nie. Gdyby napisać „związek kobiety z mężczyzną”, to byłoby bardziej oczywiste, prawda? To niedopatrzanie, brak czujności, jak zwał, tak zwał. Jest błąd ortograficzny w Konstytucji, też warto by go poprawić. Nawet przeciętny student go znajdzie.

Jeszcze dwa zdania na temat praw człowieka. To drugi trzon Konstytucji, bo jednak mamy pierwszy rozdział. On jest, według tego co się naucza na studiach, pierwszy, czyli ważniejszy, prawda? I jest chyba historycznie starszy, czyli prawa człowieka są dosyć nowym zjawiskiem. Zobaczmy, jakie będą miały znaczenie za sto lat. Te przykłady, które pan marszałek podawał, świadczą o tym, że każde zjawisko zamienia się w coś przeciwnego, prędzej czy później; jest taka prawidłowość, chyba historiozoficzna. Są prawa mniejszości, które się lansuje, ponieważ są modne, w imię aktualnej, brukselskiej definicji demokracji. Tak jest na aktualnym etapie rozwoju. Ciekawe, jak będzie dalej. Na moim wydziale koleżanki, filozofki prawa, założyły koło praw zwierząt. Są przekonane, że to postęp. Jakiś czas temu Trybunał hiszpański stwierdził, że bodajże orangutan jest osobą. To jest postępowe myślenie, głupie, ale wyciąga się z tego konsekwencje. Była kiedyś dyskusja, wypowiedali się obrońcy praw zwierząt z całej Polski, a ja ich zapytałem, skąd wiedzą, co te zwierzęta myślą. Bo oni wiedzą, oni wiedzą lepiej. Musi nastąpić jakaś znacząca reakcja tego, co się chyba ciągle nazywa zdrową częścią społeczeństwa. Kościół się pogubił, nie bardzo wie, co robić. To będzie w tę stronę szło, bo jak powiedział jeden z uczonych kolegów: „Tak iść musi w związku z przyjęciem Polski do Unii Europejskiej”. To, co przychodzi stamtąd, jest traktowane jako prawdy objawione. Ugrupowania, które sprzeciwiają się temu trendowi, przegrały wybory do europarlamentu. Ciekawe, co się wydarzy, ale to raczej będzie postępowo, granica się przesuwa. Ci, którzy kiedyś byli konserwatystami, teraz są reakcjonistami. Liberałowie są obecnie lewicą, a niegdysiejsi skrajni lewicowcy są właściwie umiarkowanymi lewicowcami, bo skrajności poszły jeszcze dalej. Jaka jest na to recepta? Jeżeli nie nastąpi przebudzenie zdrowego trzonu społeczeństwa, to będzie to proces, który jeszcze długo będzie nas ciekawił, czy raczej gnębił.

Damian Wicherek

Ja się z panem profesorem w pełni zgadzam. Uważam, że dla teoretyków czy filozofów prawa, ale również dla konstytucjonalistów jest dobry moment, żeby spróbować odpowiedzieć na pytanie: Co zrobić, by obronić pewne fundamenty cywilizacyjne? Warto wspomnieć, kiedy mówimy o zwierzętach, że nawet przedstawiciel Katedry Prawa Karnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktor Małecki, pragnie rozciągnąć pojęcie „osoby” na wszystkie „osoby żywe”, nie tylko ludzi. Co jest mimo wszystko zaskakujące przy całym podziwieniu dla mądrości pana doktora i wszystkich przedstawicieli Krakowskiej Szkoły Prawa Karnego. Tego akurat nie jestem w stanie zrozumieć i zaakceptować.

Angelika Ciżyńska

Odniosę się krótko do słów pana marszałka i wrócę do tematu udziału Senatu w wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Chciałabym, żebyśmy nie patrzyli tylko na kwestię orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako na swego rodzaju zagrożenie dla pewnego rodzaju wartości czy tradycji. Oczywiście będą pojawiać się sprawy kontrowersyjne ze względu na, jak pan marszałek wspominał, różnie pojmowane prawo, jego zakres, przedmiotowy i podmiotowy, ale chcę też zauważyć pozytywne aspekty ratyfikowania przez Polskę tej Konwencji i udziału w systemie wykonywania orzeczeń. Ze względu na fakt, że Polska zajmuje piąte miejsce pod względem liczby państw, członków Rady Europy, jeżeli chodzi o skargi złożone do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, i w 2011 r. mieliśmy poważny kryzys, ponieważ ten współczynnik liczby składanych skarg do liczby mieszkańców był bardzo wysoki, powyżej średniej, aktualnie średnia europejska to 7/10, a nasz współczynnik spadł do około 5/10, czyli to pokazuje, że przez te lata, kiedy włożyliśmy wiele wysiłku w wykonywanie orzeczeń, możemy zauważyć pozytywny wpływ na system praw człowieka w Polsce.

Najwięcej naruszeń Konwencji mamy w kontekście naruszeń artykułu 6, czyli kwestii prawa do sądu, prawa do wysłuchania. Tutaj dominuje kwestia przewlekłości i możemy też wskazać przykłady nowelizacji, przykłady uchwalenia nowych ustaw, wprowadzenia skargi na przewlekłość postępowania i rozszerzenie w kontekście wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Następną to grupa orzeczeń dotyczących nieprawidłowych warunków w zakładach

karnych i w aresztach śledczych. Tutaj też możemy zaobserwować poprawę, więc chciałabym, żeby Europejski Trybunał Praw Człowieka nie kojarzył się nam tylko z zagrożeniem dla utartych interpretacji danych praw. Dziękuję.

Wicemarszałek Michał Seweryński

Dodam jeszcze jedno do tego, co pani powiedziała. Najbardziej dramatyczne dla nas są skargi na przedłużające się areszty, nawet nie na warunki w tych aresztach. Znam ten temat, parę lat się w to angażowałem, ale powiedziałem o problemie o charakterze perspektywicznym i aksjologicznym, który rodzi pytanie: czy mamy bezwzględnie wszystkie wyroki tego Trybunału wykonywać. Nawet jeżeli to dotyczy jakiegoś marginesu, to w gruncie rzeczy dotyczy sprawy, która będzie narastać – o tym świadczy przykład pana profesora, czyli traktowanie zwierzęcia jako osoby, która ma podmiotowe prawo.

Angelika Ciżyńska

Jeżeli mogę, panie marszałku, chodziło mi wyłącznie o to, że oczywiście powinniśmy się liczyć z tym, że pewne prawa są uregulowane w Konwencji, ale jednak żeby je w pełni zrozumieć, musimy brać pod uwagę treść orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W Trybunale zasiadają jednak ludzie, nie są nieomylni i, jak możemy zaobserwować przez te wszystkie lata, interpretacja praw ulega zmianie. Oczywiście zgadzam się z tym, że nie jesteśmy w stanie wykonywać wszystkich orzeczeń, ale Polska miała problemy z wykonywaniem orzeczeń nie tylko w najbardziej problematycznych kwestiach. Osobiście zgadzam się, że nie powinniśmy brać przykładu z Belgii, w której dopuszczalna jest eutanazja dzieci, ale wydaje mi się, że to dość skrajne przypadki.

Wicemarszałek Michał Seweryński

Na razie.

Mateusz Rojewski

Ja bardzo krótko, bo zostało mało czasu. Chciałbym tylko zwrócić uwagę, że jednak liczba spraw zawisłych przeciwko Polsce w Europejskim

Trybunale Praw Człowieka zmniejszyła się znacząco. Wynotowałem, że w 2011 r. było około 5000, a w zeszłym roku już niecałe 2000, a więc nie jest to tylko kwestia wykonywalności, ale też przestrzegania różnych praw. Widocznie obywatele czują się lepiej, bo tych spraw zawisłych jest coraz mniej; dziesiąte miejsce w Radzie Europy, więc nie takie złe miejsce.

Chcę się też odnieść do wykładni à propos małżeństw jednopłciowych, która tutaj była przytoczona. Ja jednak jestem zwolennikiem trzymania się wykładni autentycznej, czyli litery prawa, nie tego, co nam się wydaje, nie tego, co jest nam narzucane przez jakieś lewicowo-liberalne nurty, które pojawiają się w Europie Zachodniej. Jeśli zerkniemy do protokołów komisji parlamentarnych, które były obecne przy tworzeniu tego przepisu, to tam było wyraźnie powiedziane, że ten przepis był właśnie po to, aby w prawie małżeństwo było rozumiane jako związek kobiety i mężczyzny. Nie wpisałem wprawdzie słowa „tylko”, natomiast z protokołów komisji wynika to bardzo wyraźnie, więc rozszerzanie tego na siłę dla mnie jest zupełnie niezgodną z prawem próbą narzucania jakichś nowych wzorców społecznych. Było w tym zakresie także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, jeszcze w starym składzie, w tej chwili nie pamiętam sygnatury, który właśnie takiej wykładni dokonał, że to należy interpretować wąsko i *sensu stricto*, a nie rozszerzająco, przy całym szacunku dla tych osób. Trzymający się litery prawa Trybunał wskazał, że należy to interpretować wąsko. Dziękuję.

Moderator Marian Grzybowski

Jeszcze pan doktor Janusz Karp. Proszę.

Dr Janusz Karp

Chcę się odnieść do kilku wątków. Pierwszy wątek, poruszony przez pana profesora Ławniczaka: prawa człowieka są czymś wtórnym w stosunku do konstytucji. Jeżeli popatrzymy na historię, na genezę konstytucjonalizmu to jest wręcz przeciwnie. Popatrzmy na Europę, pierwsza konstytucja europejska, francuska z 1789 r., notabene obowiązująca do dzisiaj – w bloku konstytucyjnym ma tytuł „Deklaracja praw człowieka i obywatela”. Druga sprawa, Amerykanie cztery lata po uchwaleniu swojej ustawy zasadniczej wprowadzili dziesięć artykułów dodatkowych nazywanych „The Bill of Rights”, czyli „Konstytucją wolności”. To, co się działo w obszarze euroatlantyckim, ugruntowała myśl chrześcijańska i prawo rzymskie.

Kolejna sprawa: odnoszę się do kwestii związanych z Europejską Konwencją Praw Człowieka i Obywatela i biorę pod uwagę wiek tej konwencji oraz protokołów dodatkowych, które były później dodawane. Prawo do małżeństwa w Konwencji nie jest traktowane tak, że mamy tam na tacy definicję małżeństwa, mało tego, Europejski Trybunał Praw Człowieka bardzo wyraźnie mówi, że definiowanie małżeństwa i uznanie konkretnej instytucji jako małżeństwo należy do kompetencji prawa krajowego, a więc jest dla nas kluczowe to, co uczyni polski ustrojodawca i jak rozwinie chociażby Kodeks rodzinny, opiekuńczy. Ja bym tutaj nie demonizował, że poprzez orzeczenie coś nam tutaj Trybunał narzuci. Nie ma takiej możliwości. Pamiętajmy, staram się powtarzać to studentom, że jednak żyjemy w kulturze prawa pozytywnego i nawet orzeczenia sądów konstytucyjnych nie stanowią źródła prawa. Co innego, że stanowią inspiracje do interpretacji przepisów, także doktrynalnej, czy też wykorzystywanej przez sądy.

Mówimy o liczbie skarg na Polskę. Proszę jednak zwrócić uwagę, że one dotyczą tak zwanych praw podstawowych, głównie praw osobistych, jak zauważył pan marszałek Seweryński, na przykład warunków w zakładach karnych. Liczba skarg spada, cieszymy się z tego powodu. A ja postawię tu tezę polemiczną. Czy skarga na przewlekłość postępowania sądowego tak naprawdę jest realizacją postanowień Konwencji z perspektywy tego, kto ma interes prawny? Proszę pamiętać, że aby złożyć skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, trzeba wykorzystać wszystkie skuteczne środki prawne na drodze prawa krajowego, a u nas skargę można składać wielokrotnie. Reforma sądownictwa została w Polsce wszczęta przed kilkoma laty i wiadomo, że jest to proces wieloetapowy, ale daj Boże, żeby te procesy się nie przewlekały. Dziękuję.

Moderator Marian Grzybowski

Proszę Państwa! Dyskusja była wielowątkowa i bardzo się z tego cieszę. Będzie pole do dalszych rozważań. Chcę podkreślić jedno: dominantą na tej konferencji było przekonanie o racjonalnym podejściu do użyteczności Senatu jako części składowej parlamentu polskiego. Występowali tu przedstawiciele różnych pokoleń. Pojawiła się jakaś więź międzypokoleniowa, polegająca na myśleniu o Senacie w kategoriach użyteczności tej instytucji i w kategoriach jej doskonalenia.

Druga myśl jest taka, że Konstytucja sprzed dwudziestu pięciu lat nie w pełni odpowiada obecnym realiom. Akurat należą do tych, którzy mieli okazję z bliska obserwować proces jej pisania przynajmniej przez

dwa lata, 1995–1997. Byłem członkiem zespołu ekspertów Komisji Konstytucyjnej. Osiągnięcie pewnego kompromisu było bardzo trudne. Nie uczestniczyłem w tych zasadniczych debatach konstytucyjnych o rozdziale I, II, także o władzy ustawodawczej i wykonawczej, więc jeśli są jakieś krytyczne uwagi o Senacie lub Sejmie, panie marszałku, to raczej nie do mnie – to taka mniej poważna uwaga na marginesie.

Opowiem jedną anegdotę. Mówiono nam, ekspertom: „Proszę sobie gdzieś usiąść przy herbacie i czekać”. Marszałek Marek Borowski, obecnie senator, mówił nam tak: „Proszę państwa, jak do godziny 18.00 nie zostaniecie wezwani do korekty tego, co jest urobkiem dnia, to znaczy, że macie wolne”. Spierano się do tej godziny, a potem postanawiano, że albo będzie efekt, albo nie. Na przykład niezależnie od tego, jakimi nurtami płynęła debata, jak były traktowane poszczególne projekty, to również w ramach tej tak zwanej większości konstytucyjnej wiele spraw przeszło o włos. Szereg rzeczy dołączano do tekstu konstytucji „rzutem na taśmę”, w ostatniej chwili, choćby te, które tutaj dzisiaj były przedmiotem debaty, również poprawka, czy raczej uzupełnienie, autorstwa mojej koleżanki Hanny Suchockiej, dotycząca małżeństwa. To Hanna Suchocka była wnioskodawczynią tego przepisu.

Efektom tej konferencji jest stwierdzenie, że konstytucja w ogóle, a w szczególności w zakresie regulacji dotyczącej Sejmu i Senatu i relacji tych organów do innych organów, wymaga przejrzenia. Zresztą to jest polska tradycja. Bardzo namawiam wszystkich, którzy dyskutują o zmianie Konstytucji, żeby się zastanowili, czy chodzi o zmianę czy o rewizję. Rewizja ma po pierwsze silne umocowanie w polskiej tradycji historycznej, a po drugie myśl o rewizji może nam pokazać, czy nas stać na zamianę tej ustawy zasadniczej na inną. Jak nas stać na mniej, to być może stać nas na więcej, a jak nie stać nas na uzgodnienie konstytucyjne w wersji „mniej”, to jest problem z wersją „więcej”. To problem osiągnięcia większości i akceptacji tego, co będzie osiągniętym efektem większości, bo znaczący procent niezadowolonych delegitymizuje konstytucję, osłabia jej społeczne oddziaływanie, ale to inna kwestia.

Wydaje mi się, że zgłoszono tu szereg ciekawych postulatów, praktycznych, dotyczących na przykład postępowania ustawodawczego, udziału Senatu w tym postępowaniu, relacji z Sejmem, tego, czego winny wymagać bardziej optymalne regulacje w zakresie postępowania.

Ja jako konstytucjonalista już wychodzę z pola zainteresowania pana profesora Seweryńskiego jako specjalista w sprawach pracy w stronę prawa ubezpieczeń społecznych, ale jako konstytucjonalistę bardzo mnie cieszy, że w wielu wystąpieniach zyskała uznanie idea, aby patrzeć na funkcjonowanie Sejmu i Senatu w kontekście tego, co jest faktem, co

sami przyjęliśmy. Są różne centra tworzenia prawa, interferujące z ustawodawstwem krajowym, i wpisywanie Senatu w przyszłość musi ten czynnik uwzględniać – czynnik, który był przedmiotem wypowiedzi pana marszałka i szeregu osób, z panią na pierwszym miejscu, że i ustawodawstwo dotyczące w tym przypadku sfery praw człowieka i konwencyjne uregulowania i prawodawstwo europejskie, które wymaga moim zdaniem wielu korekt, gdy chodzi o proces tworzenia prawa na poziomie ponadnarodowym, że w to również trzeba wpisać instytucję Senatu. Jest też kwestia traktowania Senatu jako organu władzy ustawodawczej, konstytucyjnego, z pewnym dowartościowaniem go w tym procesie wpływu na prawo europejskie. W moim przekonaniu ten bardziej koncyliacyjny, bliższy kontakt pomiędzy senatorami jest dobrym forum dla wypracowania takich formuł, które są bardzo potrzebne, nawet jako punkt widzenia w konfrontacji ze stanowiskiem Sejmu czy w połączeniu ze stanowiskiem Sejmu w naszym działaniu na zewnątrz. Często pada postulat, żebyśmy w stosunkach zewnętrznych, także europejskich, nie różnili się na zewnątrz w tak otwarty sposób, prawda? Gdy formułujemy polskie stanowisko, polskie propozycje, w moim przekonaniu Senat jest wśród tych organów, które mogą wchodzić w grę jako forum kształtowania takiego stanowiska. Jest chyba najbardziej kompatybilny z tego typu oczekiwaniami. Zwykle są trzy izby polityczne. Pierwsza – oparta na konfrontacji, obojętne w jakim systemie, dwupartyjnym, wielopartyjnym; tam kwestia walki pomiędzy rządzącymi a opozycją jest istotną częścią pracy, przynajmniej części plenarnej. Wyborcy patrzą, jak dzielnie ich przedstawiciele walczą o racje. Natomiast Senat ma w tym zakresie wiele zalet jako forum kształtowania wspólnego stanowiska, które byłoby reprezentatywne dla znacznej większości i koncyliacyjne, a w każdym razie próbujące budować porozumienie.

Wystąpienia, które tu usłyszałem, dotyczące udziału izby wyższej w doskonaleniu ustaw i w zakresie inicjatyw ustawodawczych, oparte na danych empirycznych, przekonują o tym, że udzielenie Senatowi prawa inicjatywy ustawodawczej również zyskuje aprobatę. W każdym razie wskazuje się na użyteczność tego typu inicjatyw. Przejrzałem dane dotyczące inicjatyw obecnej IX kadencji Senatu, to były inicjatywy przede wszystkim o zmianie przepisów. Moim zdaniem dużo łatwiej o taką inicjatywę w Senacie niż w Sejmie, bo w Sejmie bardzo często koncepcja zmiany przepisów, jeżeli jest opozycyjna *sensu stricto*, to jest skazana na niepowodzenie. Jeżeli jest przedsięwzięta przez stronę aktualnie rządzącą, to opozycja robi wszystko, żeby ją hamować. W efekcie ten spór nie jest sporem o doskonalenie prawa, tylko *stricto* sporem politycznym.

Dziękuję państwu za udział w konferencji. Dziękujemy, panie marszałku, za udzielenie gościny. Rzadko się zdarza, by młodzi ludzie wypowiadali się w Senacie Rzeczypospolitej. Ludziom starszym, którzy są bardziej kompatybilni z pojęciem Senatu, częściej się to zdarza. Dziękujemy za obecność na dzisiejszej sesji.

Wicemarszałek Michał Seweryński

Dziękuję panu profesorowi za prowadzenie debaty, a wszystkim państwu za referaty. Wysłuchałem tylko części, bo musiałem być też na sesji drugiej grupy. Straciliśmy wczoraj jednego marszałka, bo po wyborach do europarlamentu już nie może być marszałkiem. Dzielimy się jego obowiązkami, życie polityczne ma swoją intensywność. Myślę, że gdyby był czas, to jeszcze byśmy podyskutowali o niejednej ważnej sprawie dotyczącej Senatu, bo trzeba zaczynać wszelkie debaty od filozofii prawa i prawa konstytucyjnego. Mam nadzieję, że jeszcze zorganizujemy takie konferencje.

Sesja II

Moderator Zbigniew Cieślak

Chcę przede wszystkim pogratulować młodym autorom. Byłem członkiem komisji konkursowej i czytałem wszystkie prace. Poziom był bardzo wyrównany, a wybór prac – trudny. Wasze wystąpienia znajdują się w publikacji senackiej, zapraszam więc do uczestnictwa w naszych rozważaniach. Pomysł na to spotkanie jest prosty: na początku będą wystąpienia profesorów, a potem referaty koleżanek i kolegów. Pan marszałek Michał Seweryński będzie dzielił czas na obie sesje.

Konkurencja, jak wspomniałem, była bardzo wyrównana. Wygrała arytmetyka, czyli liczba wskazań. Dziękujemy za wysiłek, bo podjęli się państwo napisania bardzo specjalistycznych tekstów. Zaczynamy. Proszę o zabranie głosu panią profesor Annę Łabno. Referat na temat potrzeby istnienia Senatu.

O potrzebie istnienia Senatu RP.

Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

Na początek chcę podziękować za zaproszenie do tego wystąpienia. To zaszczyt i także satysfakcja zawodowa. Nie zajmowałam się specjalnie tą tematyką, niemniej jednak są pewne zagadnienia wiążące się z istnieniem Senatu, które wydają mi się szczególnie ważne, zwłaszcza współcześnie, w relacjach z Unią Europejską.

Nie ma wątpliwości, że Senat jest instytucją potrzebną. Napisali to pięknie w 2002 r. profesorowie Mirosław Granat i Marek Dobrowolski, bardzo pięknie to ujęli. Natomiast to nie oznacza, że nie są potrzebne szerokie dyskusje na temat roli politycznej i ustrojowej Senatu. Obie ściśle się ze sobą wiążą także dlatego, że czas reform w Polsce bynajmniej się nie zakończył w 1997 r. Nie wnikając w żadne uwarunkowania, możemy powiedzieć, że wizja kształtu Rzeczypospolitej ponownie pojawia się jako centralne zagadnienie. W tym ujęciu Senat wydaje się instytucją, o której trzeba mówić.

Nie będę analizować jego obecnych kompetencji. Odwołam się natomiast do stwierdzenia, że koncepcji Senatu nie było. Dzisiaj panuje skryształizowany pogląd co do jego funkcji w dwóch zakresach: stanowienie prawa i ochrona tożsamości Rzeczypospolitej, powiedziałabym nawet, to obejmuje i Konstytucję, i koncepcję ideową Polski. Jestem przekonana, że każde państwo w jakimś sensie jednak ma tę koncepcję ideową, w każdym razie różne ośrodki opiniotwórcze, w tym także naukowe, kreują pewną wizję państwa, stosunków społecznych, relacji różnego typu, także wizję człowieka i obywatela. I tu rola Senatu także wydaje się bardzo ważna.

Zwraca się też uwagę na drugą kwestię i tutaj również moglibyśmy powiedzieć, że stanowiska są niemalże jednakowe, a na pewno kierunek, w jakim zmiierzają autorzy różnych koncepcji koniecznej reformy sposobu kreacji Senatu. Głównie rozważamy zagadnienia dotyczące ordynacji

* Prof. nadzw. dr hab. Anna Łabno – Uniwersytet Śląski w Katowicach.

wyborczej. Wszystko jest uwarunkowane oczywiście relacjami z Sejmem, aby Senat nie był wyłącznie izbą refleksji, bo niekoniecznie zawsze tak to wygląda, by uczynić ten organ silniejszym partnerem w debacie – nie tylko zatem refleksja, ale także zdolność do wskazania własnych koncepcji w sposób bardziej stanowczy, eliminujący niejednokrotnie poglądy Sejmu. Oczywiście ordynacja ma zasadnicze znaczenie, bo ona w konsekwencji tworzy pewien typ reprezentacji i skutki składu politycznego tej izby. Przeprowadzane dotychczas reformy zawsze ostrożnie podchodziły do tego zagadnienia. Uwarunkowanie jest polityczne, dlatego powiedziałam, że gdy wizja Polski ponownie staje jako zagadnienie centralne, to skład polityczny Senatu staje się szczególnie istotny. Jeśli stanowi wzmocnienie składu większościowego Sejmu, to oczywiście jest to ułatwienie w systemie, tym bardziej że Senat wrósł w rzeczywistość, więc w koncepcjach politycznych nie pojawi się hasło jego likwidacji. A zatem z perspektywy politycznej, gdyby Senat był rzeczywiście pomysły jako izba, która może stanowić przeciwwagę dla Sejmu poprzez tworzenie innych koncepcji, jest też pewnym problemem politycznym, bo musimy odpowiednio ułożyć cały system władzy ustawodawczej, żeby zrealizować konkretny program.

Chcę, żebyśmy sobie uzmysłowili, że jest bariera realnych możliwości zmiany sposobu kreowania składu personalnego tej izby. Ona zajmuje dzisiaj taką pozycję, że żadna z sił politycznych nie powinna być zainteresowana fundamentalną zmianą. O tym można przecież przeczytać, jest publikowane, postulowane. Pisze się o przejściu do systemu ordynacji proporcjonalnej, która w zupełnie inny sposób stworzy większość lub skład polityczny Senatu. Gdy prześledzimy wyniki wyborów, to w każdym przypadku, czy w ordynacji opartej na wielomandatowych okręgach, czy w obecnej, mamy wyraźną przewagę większości sejmowej. To pewien stan polityczny. Nauka oczywiście ma swój punkt widzenia, ale nauka patrzy głównie z punktu widzenia efektu końcowego, który zresztą przy tym zróżnicowaniu wcale nie musi być lepszy. A stabilizacja, jaką daje dzisiejszy układ formalny, i w konsekwencji polityczny, ma ogromne znaczenie. Polska tej stabilizacji potrzebuje. Oczywiście zaznaczę od razu, że potrzebuje też konkurencyjności w systemie i pluralizmu, który musi być fundamentem naszego życia.

Wydaje mi się, że zagadnieniem, które obecnie się pojawia, jest kwestia pewnych koncepcji pochodzących z zewnątrz Senatu, z zewnątrz nauki, natomiast mocno powiązanych z pewną wizją Rzeczypospolitej, mianowicie z hasłem „Rzeczypospolitej Samorządnej”. W niektórych środowiskach opiniotwórczych często pojawia się hasło konieczności stworzenia takiego Senatu, który by ujawniał samorządność

Rzeczypospolitej, czyli przede wszystkim istnienie samorządów terytorialnych traktowanych jako jedyny fundament trwałej i stabilnej rzeczywistości społecznej, politycznej i gospodarczej Polski, z bardzo mocnym zaakcentowaniem, że poza tą samorządnością świat nie do końca jest poprawny.

Może wyostrzam własne tezy. Żałuję, że nie ma tu pana profesora Antoniego Dudka, który jest do pewnego stopnia symbolem organizującej się wizji tego układu. Narasta tendencja do traktowania Senatu, w perspektywie nowelizacji Konstytucji, czy w ogóle całkiem nowej konstytucji, jako izby samorządowej, ale zawsze z akcentem, że mamy konfrontację dwóch podmiotów: Rzeczypospolitej, która jest bezwzględnie państwem jednolitym, i nieprzypadkowo jednolitym, oraz Rzeczypospolitej samorządnej. Słychać to w wypowiedziach niektórych samorządowców i postulatach tworzonych przez nich stowarzyszeń. Prezydent Wrocławia powołał stowarzyszenie Bezpartyjni Samorządowcy jako podmiot, który miałby inicjować działania w kierunku tworzenia izby samorządowej. Pierwsze elementy tego pojawiają się w propozycji zmian trzech prezesów sądów, tylko że tam dotyczy to jeszcze tylko powoływania prezydenta, a nie reformy Senatu. Natomiast cezurą wydaje mi się 2001 r., choć być może nie jest to teza do końca trafiona, kiedy wprowadza się zasadę niepołączalności funkcji radnego i senatora. Rozdzielamy te dwie sfery działania, mając w pamięci doświadczenia z wcześniejszego okresu: łączenie w zaskakujący sposób różnych funkcji. Oczywiście możemy pokazać, że to daje pozytywne efekty, ale jednocześnie daje cały szereg negatywnych. I nie chodzi mi o problem czasu, bo to drugorzędna kwestia. Natomiast fundamentalna sprawa to problem konstrukcji Rzeczypospolitej jako państwa jednolitego. Jeżeli tworzymy izbę, w całości lub w części za pomocą list, bo wersje tworzenia samorządowej izby senackiej są różne, to stwarzamy sytuację konfrontowania interesów. Pojęcia „interesy” używam w kolokwialnym ujęciu, nie w politologicznym, więc bez żadnych aksjologicznych uwarunkowań. Pytanie: dlaczego mamy je konfrontować? Jakie są przyczyny, dla których formułujemy tego rodzaju punkt widzenia, twierdząc, że to korzystne rozwiązanie, bo samorządowcy obronią swoje interesy. Jest to przecież podkreślane w dokumentach publikowanych przez Związek Miast Polskich. Pozwala rzekomo na „lepsze stanowienie prawa”, „ochronę interesów samorządów”. Czy Rzeczpospolita sama nie potrafi zadbać o całość państwa?

W literaturze spotykamy dwa przykłady senatów tak konstruowanych, mianowicie Senat Irlandii i Senat Słowenii, o której będzie mówił pan doktor Andrzej Pogłódek. Nie byłoby korzystne, gdybyśmy doświadczenia całkowicie innych społecznie, demograficznie, strukturalnie

państw uznawali za wzorzec możliwy do zastosowania w Polsce. Przy niewielkiej liczbie ludności, na przykład 4 500 000 w Irlandii, nie jest skomplikowaną rzeczą skonstruować organ reprezentatywny dla najistotniejszych segmentów struktury społecznej. Inaczej jest w przypadku 38-milionowej Polski.

Możemy się też odwołać do Szwajcarii, która przez dziesięciolecia posługiwała się tak zwaną złotą zasadą w konstrukcji rządu, gdzie 6–8 osób w składzie reprezentowało wszystkie najistotniejsze segmenty. Tam te segmenty można wyodrębnić i one są w miarę stabilne, ale ostatnio z tej złotej zasady zrezygnowano jako pewnego programu politycznego.

Jak znaleźć w Polsce takie kryterium ustalania reprezentatywnego składu, by rzeczywiście odzwierciedlał te segmenty? To fundamentalna różnica. Przyglądałam się trochę systemowi Szwajcarii, trochę sytuacji Belgii, która w pewnym czasie starała się to przejąć. Nic z tego nie wyszło po kryzysie, więc po odnowie partyjnej kraj wrócił do typowego modelu z wszystkimi konsekwencjami, a przecież Belgia jest także wielokrotnie mniej liczna od Polski. Pominę inne cechy, które historycznie się nawarstwiały i bynajmniej nie zostały ani rozpoznane, ani też zakończone. W moim przekonaniu to jest kwestia, którą można rozważać tylko teoretycznie.

Jeszcze jedna sprawa. Mianowicie dwa lata temu Platforma Obywatelska przyjęła program reformy struktury terytorialnej Polski, reformy zarządzania w Rzeczypospolitej. On zakłada Senat jako izbę samorządową, likwidację stanowiska wojewody, stworzenie samorządnych województw, które przejmują wszystkie uprawnienia wojewody. Nawet gdyby przyjąć, że te uprawnienia nie są fundamentalne, to przede wszystkim wojewoda jest reprezentantem państwa i to ma zasadnicze znaczenie. Proszę państwa, ja jestem ze Śląska. Tendencje, które tam się od czasu do czasu pojawiają, są reprezentowane przez niewielką grupę, ale są atrakcyjne, podawane w wersji, która wielu ludziom się podoba. Są oparte na założeniach, które służą interesom obcym, nie naszym w Polsce.

Jedność państwa jest rzeczą fundamentalną i jeżeli nawet ktoś potrafi znaleźć racjonalne kryteria różnicowania interesów, to zawsze jednak przy założeniu, że secesja jest niedopuszczalna, polityka zagraniczna i obronna to domena państwa. Chyba wszyscy pamiętamy sprawę uprawnień samorządów do współpracy międzynarodowej. To zostało zamknięte w pewnym momencie, gdy się okazało, że samorzady przygraniczne za chwilę zaczną prowadzić własną politykę. Do tego dodajmy jeszcze jedną kwestię: fundamentalnego sporu w Unii Europejskiej o kształt Unii. Mamy tutaj wielowątkowe problemy.

W jednej wypowiedzi, albo w pisemnym oświadczeniu, przewodniczący Związku Miast Polskich stwierdził, że Senat poprzez tworzenie izby samorządowej byłby drogą do obalenia obecnych rządów i wprowadzenia demokracji. Taki przykład na zakończenie brzmiałby bardzo pesymistycznie, ale to pokazuje problem w przyszłości. Nie mogę odnieść się niestety bardziej szczegółowo do tego, co proponował profesor Dudek. Mielibyśmy na przykład inny system prawny na Podkarpaciu, inny w Wielkopolsce. Nie bardzo można zrozumieć merytoryczne przesłanki do tego, społeczne przesłanki. To przecież nie tyle powrót do Polski dzielnicowej, ale znacznie gorsza sytuacja, bo Polska staje się po prostu bezbronna jako jednolity kraj. Wydaje mi się, że nie moglibyśmy takich koncepcji zaakceptować. To oczywiście mój pogląd. Spotykamy się tu, żeby podyskutować na ten temat, ale według mnie to w tej chwili chyba najbardziej istotna kwestia. Dziękuję bardzo.

System wyborczy do Senatu. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

Szanowny Panie Marszałku! Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Pragnę podziękować za zaproszenie do udziału w tej konferencji. Chcę także wyrazić zadowolenie, że miałem przyjemność należeć do gremium, które wyłoniło laureatów w konkursie. Mieliśmy bardzo podobne preferencje.

Będę mówił o systemie wyborczym do Senatu i będą to uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, czyli propozycje, które są efektem dyskusji u nas w katedrze. Chodzi o zmiany, które moglibyśmy wprowadzić w systemie wyborczym przy obowiązującej Konstytucji, ale także wtedy gdyby została zmieniona – wówczas ten luz koncepcyjny byłby większy.

Ustrojodawca przewidział, że wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie, odbywają się w głosowaniu tajnym. Pozwala to na znaczącą swobodę zwykłego kształtowania systemu wyborczego do Senatu bez potrzeby zmiany Konstytucji, a także skłania do przedstawienia propozycji o charakterze *de lege lata*, które, jak sądzę, warto przemyśleć. W moim przekonaniu przyczyniłyby się do wzmocnienia Senatu. Nie jestem zwolennikiem jego likwidacji.

Wymóg większości bezwzględnej, czyli mocniejsza legitymacja. Senat wybierany jest w okręgach jednomandatowych według zasady większości zwykłej. W moim przekonaniu zasadne byłoby wprowadzenie wyborów w takich okręgach na podstawie większości bezwzględnej. Możliwe jest to w dwóch wariantach wyborów, w dwóch turach oraz w jednej turze z wykorzystaniem głosowania preferencyjnego.

W pierwszym wariantcie na senatora wybierany byłby kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskałby wymaganej większości, 14. dnia po

* Prof. nadzw. dr hab. Bogumił Szmulik – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

pierwszym głosowaniu przeprowadzano by ponowne głosowanie. W drugiej turze dokonywano by wyboru spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę głosów. Jeżeli którykolwiek z tych dwóch kandydatów wycofałby zgodę na kandydowanie, utracił prawo wyborcze lub zmarł, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszczano by kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku datę ponownego głosowania odracza się o dalsze 14 dni. Na senatora wybierany byłby wówczas kandydat, który w ponownym głosowaniu otrzymał więcej głosów.

W drugim wariantcie wyborca ustalałby kandydatów, oznaczając swoje preferencje kolejnymi numerami, poczynając od jeden. W pierwszym etapie komisja wyborcza dokonywałaby ustalenia, jakie poparcie otrzymali kandydaci w ramach pierwszego wyboru. Jeżeli żaden z nich nie uzyskałby bezwzględnej większości ważnie oddanych głosów, wówczas poparcie kandydata z najmniejszą liczbą głosów byłoby rozdzielane między pozostałych kandydatów stosownie do tego, jak zostali wskazani przez wyborców jako drugi wybór. Operacja ta byłaby powtarzana aż do osiągnięcia przez jednego z kandydatów bezwzględnej większości głosów.

Obecnie w celu przeprowadzenia wyborów do Senatu tworzy się jednomandatowe okręgi wyborcze. Podziału na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez sto. Okręg wyborczy obejmuje część obszaru województwa, granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu. Miasto na prawach powiatu liczące ponad 500 000 mieszkańców może być podzielone na dwa okręgi lub więcej. Oprócz tego, jeśli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców z okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa jest równy lub większy od dwóch, należy zmniejszyć obszar, zmienić granicę okręgu wyborczego. Jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa jest mniejszy niż zero pięć, należy zmniejszyć granicę okręgu wyborczego.

W województwie wybiera się senatorów w liczbie nie mniejszej niż liczba całkowita będąca ilorzem liczby mieszkańców województwa i jednolitej normy przedstawicielstwa nie większej niż wymieniona liczba całkowita powiększona o jeden. Taki mechanizm pozwala z pewnymi odchyleniami na zachowanie równości wyborów do Senatu pod względem formalnym. Nie zapewnia jednak równości materialnej, czyli tego, że głos każdego wyborcy ma taką samą siłę.

Rozważenia wymaga wprowadzenie mechanizmu, zgodnie z którym przy podziale mandatów uwzględniano by nie tylko liczbę osób uprawnionych do głosowania w danym województwie, ale również liczbę osób, które faktycznie skorzystałyby z prawa do głosowania w ostatnich wyborach do Senatu. Każdej z tych wartości można nadać wagę 50% i na podstawie tak poczynionych ustaleń dokonywać po każdych wyborach do Senatu zmian w Kodeksie wyborczym w celu utworzenia nowych granic okręgów wyborczych. Można też dla uproszczenia przyjąć mechanizm, zgodnie z którym podziału na jednomandatowe okręgi wyborcze dokonywano by, uwzględniając jedynie partycypację obywateli w ostatnich wyborach. To drugie rozwiązanie zapewniłoby również równą materialną siłę oddanego w wyborach głosu i jednocześnie zachęcało wyborców głosujących w poszczególnych województwach do większej aktywności, która mogłaby dać województwu prawo do dodatkowego mandatu w Senacie.

W aktualnym stanie prawnym przewidziano, że komitet wyborczy może zgłosić w okręgu wyborczym tylko jednego kandydata na senatora. Kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko w ramach zgłoszenia przez jeden komitet wyborczy. Wyraźnie widać brak w tych warunkach wymogu stałego zamieszkania kandydata w okręgu wyborczym, w którym ubiega się o wybór lub co najmniej na obszarze województwa, w którym położony jest okręg wyborczy. Tego typu wymogi są właściwie zasadą w przypadku wyboru drugich izb w okręgach jednomandatowych. Stąd wydaje się zasadne, by w Kodeksie wyborczym został wprowadzony wymóg stałego zamieszkania kandydata na senatora na obszarze województwa, w którym położony jest okręg i z którego zamierza ubiegać się o wybór.

Owszem, można wskazać wyjątki od tej zasady, które mają uzasadnienie i jako takie winny być wymienione enumeratywnie w Kodeksie wyborczym, na przykład piastowanie mandatu posła do Parlamentu Europejskiego, praca w placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak powinny być to wyjątki od wymogu stałego zamieszkania. Wymóg stałego zamieszkania w okręgu wyborczym przyczyniłby się do większego związania senatora z problemami swych wyborców i aktualnymi ich potrzebami.

Następna sprawa: obywatelstwo. Powinien zostać wzmocniony ustawowym zagwarantowaniem, że ubiegać się o wybór na senatora może osoba, która ma jedynie obywatelstwo Rzeczypospolitej Polskiej. Stąd należałoby również uzupełnić przesłanki wygaśnięcia mandatu senatorskiego w przypadku nabycia przez senatora obywatelstwa innego

państwa lub równoważnego z nim statusu, na przykład prawa stałego pobytu.

Senat stanowi jeden z naczelných organów władzy państwowej. Członkowie Senatu mogą mieć z racji sprawowanego urzędu dostęp do informacji o charakterze niejawnym lub istotnym dla obronności i bezpieczeństwa państwa. Dlatego nie jest wskazane, by w Senacie zasiadały osoby, które ze względu na więzi obywatelstwa czy posiadanie rzeczywistego miejsca życia poza granicami naszego kraju mogły wywierać wpływ na stanowienie prawa w Polsce i politykę prowadzoną przez państwo polskie. Tego typu obwarowanie jest oczywiste w większości państw demokratycznych.

Obecnie przewidziano, że na karcie do głosowania umieszcza się w porządku alfabetycznym nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatora z podaniem nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego. Wydaje się, że można tu wprowadzić pewne zmiany polegające na umieszczaniu kandydatów w porządku alfabetycznym nazwiska i imienia, ale w drodze losowania dla każdego okręgu przez Państwową Komisję Wyborczą. Rozwiązanie takie pozwoliłoby wyeliminować premię, jaką może otrzymać kandydat pierwszy na liście, od wyborców, którzy nie mają zdecydowanego faworyta w wyborach i w związku z tym mogą zagłosować na pierwszego kandydata z listy, który byłby nim jedynie ze względu na nazwisko zaczynające się od litery z początku alfabetu.

Oprócz tego karty do głosowania można wzbogacić o znak graficzny poszczególnych partii politycznych, komitetów wyborczych. Można również przemyśleć przypisanie w drodze losowania każdej z ogólnokrajowych partii politycznych stałego numeru, z którym startowałyby w każdych wyborach.

Wprowadzenie na kartach do głosowania również identyfikacji graficznej komitetu, który wystawił kandydata na senatora, ułatwiłoby wyborcom odnalezienie swego kandydata. Utrwałoby to również wśród wyborców wiedzę o symbolice poszczególnych partii politycznych lub komitetów wyborczych.

Pewne zmiany potrzebne są nie tylko w wyborach do Senatu – w związku z potrzebą zagwarantowania możliwości uczestniczenia w wyborach osobom, które zostały częściowo ubezwłasnowolnione. Wydaje się bowiem, że pozbawienie również czynnego prawa wyborczego osób częściowo ubezwłasnowolnionych, szczególnie z powodów związanych z niepełnosprawnością fizyczną, jest zbyt daleko idącym ograniczeniem w zakresie korzystania z tego prawa politycznego. Sama ustawa zasadnicza mówi jedynie o osobach ubezwłasnowolnionych, a być może orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wymaga stwierdzenie, czy

częściowe ubezwłasnowolnienie niezależnie od powodów, z których zostało orzeczone, powinno skutkować pozbawieniem czynnego prawa wyborczego.

Aktualnie przewidziano, że zgłoszenie kandydata na senatora powinno być poparte podpisami co najmniej 2000 wyborców. Wyborca może udzielić poparcia więcej niż jednemu kandydatowi na senatora. Poparcie dla zgłoszenia kandydata na senatora może udzielić wyłącznie wyborca stale zamieszkały w danym okręgu wyborczym. Jak sądzę, przesłanka stałego zamieszkania w danym okręgu wyborczym powinna zostać uzupełniona o określenie okresu stałego zamieszkania. W tym przypadku mogłoby to być od 6 do 12 miesięcy.

Wyborca powinien mieć również prawo, w przypadku jeśli oceni, że pomylił się w głosowaniu, do jednorazowej wymiany karty do głosowania. Wówczas w protokole komisja obwodowa czyniłaby stosowną wzmiankę oraz komisyjnie na oczach samego wyborcy oraz innych obecnych w lokalu wyborczym niszczyła kartę do głosowania w niszczarce, a wyborcy wydawała nową kartę do głosowania.

Rozważenia wymaga zmiana trybu obsadzania mandatu senatorowskiego w przypadku wygaśnięcia mandatu lub nieobjęcia go przez osobę, która odmówi złożenia przysięgi. Warto przemyśleć, czy wraz z senatorem nie powinien być równocześnie wybrany zastępca, który obejmowałby mandat w takich sytuacjach. Innym możliwym rozwiązaniem jest uprawnienie partii politycznej, z której list kandydował senator, do wyznaczenia jego następcy. Jednakże to drugie rozwiązanie mogłoby znaleźć zastosowanie jedynie w przypadku kandydatów, którzy startowali z komitetu partii politycznej lub koalicji partii politycznych, a nie kandydatów niezależnych.

De lege ferenda. Obecnie wybory do Senatu odbywają się równocześnie z wyborami do Sejmu. Skrócenie kadencji Sejmu oznacza skrócenie kadencji Senatu. W mojej ocenie wymaga to zmiany. Po pierwsze, należy wykluczyć możliwość skrócenia kadencji Senatu. Kadencja drugiej izby powinna być niezależna od kadencji Sejmu. Zachowując obecną czteroletnią kadencję, konstytucja powinna przewidywać, że co dwa lata odnawiana jest połowa składu Senatu. Stąd też w konstytucji winien się znaleźć przepis przejściowy upoważniający Państwową Komisję Wyborczą do ustalenia w drodze publicznego, transmitowanego na żywo losowania, w których okręgach w pierwszych wyborach po wejściu w życie takiego modelu senatorowie zostaliby wybrani na pełną czteroletnią kadencję, a w których wybory przeprowadzone zostałyby po dwóch latach. Tego typu model wyborów spowodowałby, po pierwsze, że kampania wyborcza do Senatu nie odbywałaby się w jednym terminie

w całym kraju w cieniu wyborów do Sejmu, a odrębnie, w różnych, niekoniecznie graniczących ze sobą okręgach wyborczych.

Ustawa zasadnicza powinna stanowić, że wybory senatorów odbywają się, przykładowo, zawsze w drugą niedzielę września. Można również zauważyć, że taki niezależny od wyborów do Sejmu sposób wyboru Senatu powodowałby bardzo często, że druga izba miałaby odmienny profil polityczny niż Sejm, co zapewne sprzyjałoby bardziej aktywnemu korzystaniu przez Senat z jego konstytucyjnych uprawnień oraz nie pozwalałoby krytykom dwuizbowości na wykazywanie zbędności Senatu jako organu istniejącego w cieniu Sejmu i nieróżniącego się od niego. Jednocześnie nawet politycznie odmienny Senat nie byłby przecież w stanie dokonywać obstrukcji projektów rządu popieranego przez większość sejmową, a jedynie mógłby wydłużyć postępowanie ustawodawcze, występować z konkurencyjnymi inicjatywami ustawodawczymi, co służyłoby jakości demokracji i samemu procesowi stanowienia prawa.

Powinno się także przewidzieć górną granicę wieku, po której przekroczeniu następowałaby utrata biernego prawa wyborczego. Obecnie w polskim porządku prawnym zasadnie przyjęte zostały takie rozwiązania wobec sędziów, prokuratorów, a także znane są w szkolnictwie wyższym wobec osób pełniących funkcje kierownicze. Należy również ograniczyć liczbę kadencji, przez którą może być sprawowany mandat senatorski.

W przypadku senatorów zasadne wydaje się wprowadzenie wymogu posiadania wykształcenia wyższego magisterskiego. Wymóg wykształcenia wyższego wobec kandydata do drugiej izby jest uzasadniony ze względu na rolę, jaką odgrywa Senat w ustroju państwa, będąc izbą refleksji. Posiadanie wykształcenia wyższego jest obecnie niezbędnym, by podjąć pracę na większości stanowisk urzędniczych, a ciężar odpowiedzialności bywa o wiele mniejszy niż w przypadku senatorów. Należy zwrócić uwagę na rolę Senatu związaną z dbaniem o jakość stanowionego prawa, jak też z wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Warto zaznaczyć, że obecnie wykształcenie wyższe jest stosunkowo powszechne i wymóg taki trudno uznać za zaporowy dla ewentualnych kandydatów. Dziękuję bardzo.

Moderator Zbigniew Cieślak

Dziękuję. Proszę teraz o wystąpienie doktora Andrzeja Pogłódka.

Rada Państwa (*Državni svet*) w systemie ustrojowym Republiki Słowenii

Szanowny Panie Marszałku! Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Postaram się powiedzieć parę słów o drugiej izbie, która jak już profesor Łabno zauważyła, jest zorganizowana w sposób bardzo oryginalny. Jest tak w Irlandii, a kiedyś było w Bawarii, ale to wcale nie jest takiego typu izba, jaką promuje pan profesor Dudek, bo tam samorządowcy stanowią większość, ale nie tylko oni są reprezentowani. Jest troszeczkę inaczej.

W Słowenii druga izba powstała w 1991 r. wraz z uchwaleniem konstytucji. Podobnie jak w Polsce, kwestia dwuizbowości była sporna w pracach nad konstytucją. Co nas może zadziwiać, w Słowenii za drugą izbą opowiadała się lewica, ta lewica ze starego systemu, tak to nazwijmy, a przeciw była opozycja demokratyczna, różnobarwna. Ostatecznie doszło do porozumienia i po bardzo długich sporach wybrano rozwiązanie, które pojawiło się już w latach 80. w pierwszym projekcie, który został opracowany przez Związek Pisarzy Słoweńskich. Pisarze napisali projekt konstytucji, dość poetycki, ale przyjęta ustawa jest bardziej prawnicza. W pierwszym projekcie już pojawiła się idea izby reprezentacji funkcjonalnej albo, jak jeden z panów profesorów mówił w głównym panelu, izby typu korporacyjnego; chociaż gdy się teraz mówi, że jakaś izba jest korporacyjna, to jest niemodne, a one kiedyś były popularne.

Można zapytać, dlaczego zdecydowano się na drugą izbę w kraju unitarnym i tak małym? Po drugie, dlaczego tak sobie skomplikowano sposób wyboru składu tego organu? To było argumentowane doświadczeniami Bawarii. Ściągnęli wzór Bawarii. Bawaria jest zamożna, ich kultura polityczna zawsze miała charakter korporacyjny. Oni byli do

* Dr Andrzej Pogłódek – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

tego przyzwyczajeni. A trzecia rzecz: doświadczenia z Jugosławii, która miała kilkuizbowy parlament. To także było tym uwarunkowane.

Obecnie druga izba to organ 40-osobowy. Z naszego punktu widzenia nieduży, ale reprezentuje kilka różnego rodzaju grup interesów oraz wspólnoty lokalne. Przedstawiciele wybiera się na 5-letnią kadencję przy bardzo skomplikowanym prawie wyborczym. Prawo wyborcze jest regulowane nie tylko przez akty powszechnie obowiązujące, ustawy, rozporządzenia, ale także w znacznej mierze przez statuty, uchwały podmiotów uprawnionych do wyboru członków. Wybory są pośrednie, ale mogą być bezpośrednie, bo może się zdarzyć tak, że jakiś samorząd stanowi okręg wyborczy, wówczas jego rada, jego organ stanowiący, wybiera członka Rady Państwa, ale w większości przypadków jednak wybiera się delegatów, robią to różnego rodzaju organizacje rolników, naukowców, pracowników pedagogicznych, wolnych zawodów. Organizacji jest dużo, każda odmiennie reguluje sobie tryb wyboru delegatów do ciała wyborczego. Każda inaczej ustala, kto jest uprawniony do przedstawienia kandydatów na członków Rady. Ustawodawca reguluje jedynie normę przedstawicielską. Związki zawodowe mają jednego delegata na 10 000 członków plus każdy związek jednego z racji istnienia. Podobnie organizacje pracodawców, ale już na przykład w przypadku pracowników pedagogicznych albo naukowców, to jest jeden delegat na 100 członków w takiej organizacji. To są zupełnie odrębne ciała wyborcze. One są zwoływane przez Republikańską Komisję Wyborczą. Co ciekawe, wybory w tych ciałach wyborczych nie odbywają się jednego dnia. Zaraz powiem dlaczego. Może się zdarzyć, że jakiś obywatel Słowenii jest uprawniony do głosowania w kilku ciałach wyborczych, może przecież być pracownikiem naukowym i wykonywać wolny zawód. Gdyby wybory odbywały się jednego dnia, on nie byłby w stanie zagłosować, więc wybory trwają przez tydzień, ale w ciągu tygodnia muszą się zakończyć. To w praktyce oznacza, że codziennie jedna z grup może wybierać, czyli dość długo głosują. Co ciekawe, ustalili, że w ramach tego ciała wyborczego zostaje wybrany na członka Rady Państwa ten, kto uzyskał najwięcej głosów. Po prostu najwięcej. Jeżeli dwóch kandydatów uzyskało tyle samo głosów, to komitet wyborczy przeprowadza losowanie, przy czym komitet wyborczy to jest organ wybierany przez to samo ciało wyborcze. Oczywiście można skrócić kadencję, można przedłużyć, ale to są już szczegóły.

Jeżeli chodzi o uprawnienia do głosowania, wybory oczywiście nie są powszechne, bo trzeba należeć do którejś z grup interesów albo być radnym. Oprócz tego trzeba ukończyć 18 lat. Co ciekawe, uprawnieni do głosowania są też cudzoziemcy. Jeżeli wykonują jakiś zawód w Słowenii,

są zatrudnieni na umowę o pracę, to są dopuszczeni do głosowania. Oczywiście w warunkach słoweńskich to nie jest liczna reprezentacja. W wyniku orzeczenia Sądu Konstytucyjnego w Słowenii mogą od niedawna głosować osoby niepełnosprawne fizycznie pozostające pod opieką rodziców po osiągnięciu pełnoletności. Tylko ci, którymi opiekują się rodzice.

Wyrazem samorządności i sposobu wyboru jest to, że sama Rada Państwa zatwierdza mandaty swoich członków, stwierdza ważność. Do niedawna, do listopada 2018 r. było tak, że tylko osoba, której mandatu nie uznano za ważny, mogła się odwołać do Sądu Konstytucyjnego. Osoba, której mandat uznano za ważny, sama by się nie odwoływała, ale może ktoś widziałby tu jakieś błędy. Tu już nie było żadnej drogi kontroli. Kandydat, który się ubiegał i nie został wybrany, też nie mógł kwestionować ważności. To się zmieniło w wyniku orzeczenia z listopada, więc zapewne w kolejnych wyborach, czyli około 2022 r., będą skargi. To jest dość istotna zmiana.

Kolejna rzecz: to był organ bardzo długo wykonujący swoje funkcje w sposób niezawodowy, honorowy. Nawet przewodniczący do 2009 r. nie pobierał wynagrodzenia, podobnie członkowie. Oni wykonują swoje zawody. Jednak od 2009 r. przewodniczący już otrzymuje wynagrodzenie, które ustala mu Rada, a od 2013 r. wynagrodzenie otrzymuje każdy z członków, przy czym to jest maksymalnie 1/3 wynagrodzenia przewodniczącego plus zwrot kosztów. Takie zmiany mimo wszystko tam się odbywają. Oczywiście były związane z tym, że zwiększyła się liczba zadań w wyniku członkostwa w Unii Europejskiej. Rada zaczęła bardziej aktywnie wykonywać pewne kompetencje, ponieważ ma sporo kompetencji opiniodawczych, które za chwilę omówię, ale najpierw jeszcze parę słów o statusie samych członków.

Status jest dość podobny do posłów z immunitetem. Jest jedna ciekawa rzecz, której u nas nie ma. Przewidują, że nie ma potrzeby, by to Rada uchylała immunitet, jeżeli członka Rady pojmano w trakcie przestępstwa lub bezpośrednio po nim, ale tylko wtedy gdy przestępstwo jest zagrożone karą powyżej 5 lat. Jeżeli poniżej, to też immunitet trzeba uchylać. Podobnie z wygaśnięciem mandatu. Skazany senator po prostu straci mandat. Tam jest jednak tak, że jeżeli go skazano na karę poniżej 6 miesięcy pozbawienia wolności, to o tym, czy straci mandat czy nie, zdecyduje Rada.

Zrzeszają się na zasadzie formalnej i partyjnej, nieformalnie współpracują trochę po linii partyjnej i każda z większych partii słoweńskich nieoficjalnie ma reprezentację w tej izbie. I to już jest niezwiązane z faktem, czy członkiem jest reprezentant rolników czy wolnych zawodów.

Uprawnienia są dość ciekawe. Inicjatywa ustawodawcza to sprawa dla nas jasna, ale organ ma prawo weta zawieszającego: może tylko odrzucić ustawę, co wymusza na Zgromadzeniu Państwowym zagłosowanie, tylko że potrzebna jest bezwzględna większość głosów. I mogłoby się wydawać, że nie ma silnej kompetencji. Jest jedna bardzo silna – związana z referendum. Otóż ten organ może wystąpić z wiążącym Zgromadzenie Państwowe wnioskiem o zarządzenie referendum. Były takie przypadki, gdy on, wiedząc, że jego weto zostanie odrzucone, po prostu straszył, dosłownie straszył pierwszą izbę tym, że w takim razie on przegłosuje wniosek o referendum. Wtedy Zgromadzenie Państwowe ulegało, więc Rada nigdy z uprawnienia do zarządzenia referendum nie skorzystała.

Druga izba ma też uprawnienia do zażądania od Zgromadzenia Państwowego utworzenia komisji śledczej. Co prawda, członkowie Rady Państwa nie uczestniczą w takiej komisji, ale wyznaczają temat jej prac, to dość istotne.

Oczywiście jest możliwość wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego, także wobec niektórych projektów, szczególnie dotyczących wykładni autentycznej ustaw i postanowień, której dokonuje Zgromadzenie Państwowe, w tym może ich dokonywać na wniosek samej Rady. Rada oprócz tego może inicjować kontrolę konstytucyjności tego typu działań. Ale w Słowenii nie jest tak, że Zgromadzenie Państwowe mogłoby zmieniać swoją wykładnię. Jak już raz dokonało wykładni przepisu, to już nie może jej zmienić, musiałoby zmienić przepis, żeby wykładnia się unieważniła. Dlatego kontrola konstytucyjności w tej sferze też jest ważna. Oprócz tego bardzo ważna rzecz wiąże się z opiniowaniem, bo podstawowy ciężar uczestnictwa drugiej izby w procesie ustawodawczym to wyrażanie opinii na temat projektów, którymi zajmuje się Zgromadzenie Państwowe, albo z własnej inicjatywy, albo na wniosek tegoż Zgromadzenia, przy tym jeżeli to jest na wniosek Zgromadzenia, a Rada nie mogłaby się zebrać, to opinię może wyrazić także jedna z jej ośmiu komisji. Podchodzą do tego elastycznie.

Oczywiście są liczne obowiązki informacyjne Zgromadzenia Państwowego wobec Rady Państwa, żeby na bieżąco znała stan prac. Są także uprawnienia kontrolne, czyli związane z możliwością otrzymania wszelkiego rodzaju materiałów, danych, wyjaśnień od rządu, od różnych organów państwowych. Kontrola może też polegać na tym, że Rada zaprosi przedstawiciela danej instytucji na debatę, i takie debaty często przeprowadzają, a że jest to organ tworzony przez różnego rodzaju grupy interesów, to te debaty mogą być bardzo ożywione. Szczególnie z rządem, chociaż z rządem ten organ ma dobre stosunki, o wiele lepsze niż

z pierwszą izbą, bo tam stosunki są napięte. Zaraz powiem dlaczego, bo to ciekawe.

Kolejną rzeczą jest możliwość zadawania przez samych członków Rady pytań lub występowania z pisemnymi wnioskami do rządu, do innych organów, przy czym tutaj druga izba jest pozbawiona sankcji. Może przeprowadzić debatę nad tą odpowiedzią, wyrazić swoje stanowisko, ale to nie spowoduje żadnych negatywnych skutków dla tego, kto by takiej niewystarczającej odpowiedzi udzielił.

Jeżeli chodzi o kwestie wzajemnych stosunków, to stosunki ze Zgromadzeniem Państwowym zazwyczaj są złe. Obie izby współdzielą jeden budynek, należący do Zgromadzenia Państwowego, więc jest pewien konflikt o miejsce, przy czym Rada Państwa w Słowenii nie chce zmienić swojej siedziby, nie chce mieć samodzielnej siedziby, ponieważ obawiają się, że to byłby wstęp do likwidacji tego organu. Wolą więc wchodzić w konflikty z pierwszą izbą, która im oferuje odrębny budynek w innej części miasta. Twierdzą, że to by im utrudniło pracę. U nas Senat stara się o oddzielne miejsce, co jakiś czas ten temat powraca. W Słowenii tego się boją.

Druga izba ma tam także odrębną kancelarię. To jest trochę inaczej zorganizowane niż u nas. W Słowenii trwa debata nie tyle nad sensem istnienia drugiej izby, bo jej przeciwników raczej dużo nie ma, ale na temat systemu wyborczego. Nie podoba się sposób wyboru i to, że tak naprawdę nie wszyscy są reprezentowani. Także wśród zwolenników drugiej izby większość propozycji zmian dotyczy systemu wyborczego. Dość liczni są zwolennicy, by była to tylko reprezentacja samorządów terytorialnych. Dość liczni są zwolennicy, by była to po prostu ordynacja proporcjonalna jak do Zgromadzenia Państwowego i reprezentacja partyjna, co dość istotnie zmieniłoby charakter tego organu. I wreszcie nieliczni już są zwolennicy, którzy chcieliby dwuizbowości równorzędnej. Wówczas wybory byłyby najpewniej w okręgach jednomandatowych, bo zwolennicy tego projektu najczęściej za tym się opowiadają. Jeśli chodzi o uprawnienia referendalne, pojawiały się projekty zmiany konstytucji, które miałyby pozbawić Radę Państwa możliwości żądania referendum wiążącego, ale nie zostały sfinalizowane, mimo że ten organ w ogóle nie uczestniczy w procedurze zmiany konstytucji. Jest wyłączony. O procedurze zmiany konstytucji decyduje wyłącznie Zgromadzenie Państwowe. Oczywiście jest tam kwestia referendum, inicjatyw obywatelskich, ale druga izba nie bierze w tym udziału.

Rada Państwa w Słowenii to na pewno jeden z bezpieczników ustrojowych. Odpowiada ich kulturze politycznej, korporacyjnej. Tam więzi samorządowe, podobnie jak związane ze zrzeszaniem się, są dość silne.

Likwidacja organu, który się osadził w systemie ustrojowym, nie zniosłaby lobbingu grup interesów. Teraz wszyscy w Słowenii mogą zobaczyć, jakie postulaty mają organizacje, ich przedstawiciele. To wszystko odbywa się jawnie. Prawdopodobnie w wyniku likwidacji Rady lobbing dalej by się odbywał, tylko już nie tak dobrze ujęty w ramy prawne jak teraz. Słoweńcom to odpowiada. U nas prawdopodobnie by się nie sprawdziło, nigdy tego nie było, więc musielibyśmy próbować. Osobiście sądzę, że u nas nie zdałoby to egzaminu. Dziękuję za uwagę.

Moderator Zbigniew Cieślak

Zapraszam teraz pana Marcina Burdzika. Proszę bardzo.

Znaczenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w procesie ustawodawczym w kontekście spójności systemu prawa

Szanowni Państwo!

Jeżeli zdefiniujemy proces legislacyjny za profesorem Lechem Garlickim, jako całokształt parlamentarnych i pozaparlamentarnych etapów dochodzenia ustawy do skutku, to musimy wskazać, że szczególna rola w tym procesie przypada Trybunałowi Konstytucyjnemu. To jest potocznie zwany negatywny ustawodawca, który dokonuje oceny zgodności norm w układzie wertykalnym i niejako usuwa z systemu te normy, które takiej zgodności nie wykazują. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z zasadą trójpodziału władzy wszelkie implikacje takich orzeczeń, które wiążą się z działalnością legislacyjną w sensie pozytywnym, dotyczą Sejmu i Senatu, czyli parlamentu RP jako organu władzy ustawodawczej. I to, na czym chciałbym się tutaj skupić, to zagadnienie szczególnie wyeksponowanej pozycji Senatu, a idąc dalej, Komisji Ustawodawczej Senatu RP, która w moim przekonaniu w kontekście wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a co za tym idzie, gwarancji spójności systemu prawa i realizacji postulatu pewności prawa, bo to jest nieodzowny element tej zasady, odgrywa rolę szczególną. Jeżeli przeanalizujemy przedmiotowy zakres działania komisji ustawodawczych zarówno Sejmu, jak i Senatu, to na pierwszy rzut oka te zakresy są bardzo zbliżone. Natomiast wnikliwa analiza przepisów, regulaminów obu izb pozwala na potwierdzenie tezy, którą postawiłem na wstępie, dotyczącej szczególnej roli Komisji Ustawodawczej i samego Senatu w tym procesie.

* Marcin Burdzik – Uniwersytet Śląski w Katowicach.

Zgodnie z artykułem 85a Regulaminu Senatu Marszałek tej izby kieruje do wspomnianej komisji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego trojakiemu rodzajowi, to znaczy zarówno orzeczenia o niezgodności ustawy bądź jej części z konstytucją, ale również orzeczenia o zgodności takiego aktu, z których treści wynika potrzeba dokonania zmian w konkretnej ustawie, jak również orzeczenia sygnalizujące luki czy uchybienia w zakresie aktów prawnych. Trzeba podkreślić, że Komisja Ustawodawcza Senatu RP w każdym z tych trzech przypadków ocenia konieczność podjęcia działań ustawodawczych i jeżeli taką konieczność stwierdzi, to występuje z odpowiednim wnioskiem i przedkłada projekt ustawy, który ma realizować orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Dla porównania należy wskazać, iż regulacje Regulaminu Sejmu RP wiążą aktywność komisji sejmowych, w tym Komisji Ustawodawczej Sejmu RP, wyłącznie z pierwszą grupą orzeczeń, czyli z tymi, które orzekają o niezgodności danego aktu. Takie regulacje wynikają na przykład z artykułów 57, 58 czy 121 Regulaminu. I tak na przykład komisje sejmowe uchwalają zmiany, przygotowują uchwalane później zmiany przepisów, które Trybunał uznał za niezgodne z konstytucją, wydają opinię o zarzutach co do niezgodności ustawy z konstytucją, przedstawiają opinie dotyczące tychże przepisów. Jednocześnie zgodnie z artykułem 124 Regulaminu Sejmu izba ta jedynie zapoznaje się z uwagami Trybunału o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, w odróżnieniu od wspomnianej Komisji Ustawodawczej Senatu RP i Senatu RP w ogóle, który ma obowiązek oceny konieczności podjęcia działań legislacyjnych w takim przypadku. Tutaj mamy jedynie obowiązek informacyjny i obowiązek dotyczący konieczności zapoznania się z tymi uwagami, natomiast żadne dalsze obowiązki związane z koniecznością wszczęcia inicjatywy legislacyjnej, czy w ogóle oceny takiej potrzeby, nie zostały w Regulaminie Sejmu wyrażone.

Chciałbym na poparcie swojej tezy przedstawić uprawnienie Marszałka Senatu wynikające z artykułu 85 Regulaminu tej izby, które nie bez powodu nazwałem „Senatus consulta”, bo archetypem, pewnym pierwowzorem drugiej izby parlamentów w kulturze zachodnioeuropejskiej jest senat starorzymski. Tam te instytucje, czyli dosłownie sugestie senatu, spełniały taką funkcję inicjującą, były bodźcem, który miał pobudzać urzędników do działania w danej materii. W tym duchu Marszałek Senatu może zwracać się do właściwych organów państwa, wnioskując o podjęcie współpracy w celu wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. I, co istotne z punktu widzenia moich rozważań, taka kompetencja nie została wyrażona wprost w Regulaminie Sejmu w odniesieniu do Marszałka tej izby. Za tezę, którą podniosłem

na początku, przemawia również analiza układu systemowego obu regulaminów. Otóż wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jako pewna odrębna procedura i zagadnienie zostało ujęte w dziale odrębnym, w Regulaminie Senatu, a takiego wyodrębnienia nie możemy doszukiwać się w Regulaminie Sejmu. Co więcej, Regulamin Senatu posługuje się sformulowaniem „inicjatywa ustawodawcza wykonująca orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego”. Mając na względzie przepis artykułu 85f, który stanowi o tym, że stosujemy w przypadku tej inicjatywy przepisy tego szczególnego działu, a tylko w zakresie nieuregulowanym odsyłamy do ogólnych przepisów dotyczących inicjatywy ustawodawczej w ogóle, to można sformułować pogląd na gruncie tych przepisów, że stworzona została pewna *suis generis* inicjatywa, którą wyodrębniono ze względu na szczególny cel, a tym celem jest wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a co za tym idzie, dbałość o zachowanie spójności systemu aktów prawnych przede wszystkim w układzie wertykalnym, ale jako pochodna również w układzie horyzontalnym. Zachowanie spójności tego systemu skutkuje tym, że władza ustawodawcza realizuje postulat pewności prawa, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, bo tylko do takiego prawa może mieć obywatel zaufanie, które jest spójne wewnętrznie, nie sprzeczne.

Statystycznie rzecz ujmując, najbardziej aktywną kadencją w omawianej materii była VII kadencja Senatu, kiedy przedłożono aż 77 projektów ustaw w następstwie wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Obecnie ta liczba wynosi 20, te 16 projektów to stan na koniec roku poprzedniego.

Chcę podnieść tezę, że Senat RP, ta jego szczególnie wyeksponowana rola, którą tu wykazałem, jest kierunkiem jak najbardziej słusznym. Senat RP z Komisją Ustawodawczą tej izby na czele jest najwłaściwszym organem władzy ustawodawczej do tego, by stać się strażnikiem wewnętrznej spójności systemu aktów prawnych. Przemawia za tym, po pierwsze, charakter wyboru członków tej izby w jednomandatowych okręgach wyborczych w wyborach bezpośrednich, ponadto szczególny wysoki cenzus wieku limitujący bierne prawo wyborcze, no i historyczny przymiot izby refleksji, czy izby rozsądku. Myślę, że jeśli – to mój postulat *de lege ferenda* – Senat RP zostanie wyposażony w odpowiednie narzędzia systemowe, czyli jego kompetencje w omawianej materii ulegną dalszemu poszerzeniu i w połączeniu między innymi z takimi postulatami, do których odnosił się tu pan profesor, czyli wprowadzenie wymogu wyższego wykształcenia, większa limitacja biernego prawa

wyborczego, to możemy wyrażać nadzieję, że Senat RP – jeżeli go skonstruujemy jako rzeczywiście mocną merytorycznie instytucję – będzie najlepszym strażnikiem spójności systemu, a co za tym idzie, najlepszym podmiotem realizującym zasadę pewności i spójności prawa. Jeśli zgodnie z maksymą, która widnieje na stronie Senatu, przyjmiemy, że „Senat jest tym, co pozostałe władze do szlachetnych działań pobudza” – i takie jest moje życzenie z okazji 30. rocznicy restytucji Senatu. Dziękuję bardzo za uwagę.

Moderator Zbigniew Cieślak

Dziękujemy. Panie Marcinie, mam pytanie: Dlaczego w naszym systemie prawnym tak słabo wykonywane są te orzeczenia? Według pańskiej oceny.

Marcin Burdzik

To prawda, że bardzo wiele orzeczeń pozostało niewykonanych, nie zdążyłem o tym powiedzieć. Myślę, że po części wynika to z tego, że te kompetencje Senatu nie do końca są zauważone. Kiedy szukałem jakichś opracowań naukowych na temat wykonywania orzeczeń *stricto* i całej procedury, to nie ukrywam, że nie jest to zbyt bogata dziedzina, a wydaje mi się, że to bardzo istotne pole działania Senatu. Abstrahując od przyszłych zmian, które miałyby te mechanizmy poszerzać, myślę, że na to powinien być położony nacisk zarówno w dyskursie prawniczym, jak i w debacie publicznej, że to Senat jest organem właściwym do bycia strażnikiem spójności systemu prawa, a co za tym idzie, wykonywania orzeczeń. W takie mechanizmy powinniśmy go wyposażyć. Dziś takich mechanizmów nie ma albo są niewyraźnie akcentowane.

Moderator Zbigniew Cieślak

Bardzo dziękuję. Teraz prosimy pana Dominika Chodkowskiego z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej jako strażnik kultury i tożsamości narodowej

Szanowny Panie Marszałku! Państwo Profesorowie! Drodzy Kole-dzy i Koleżanki!

Rozpoczynając prezentację mojej pracy, chcę na początku określić, co znaczy słowo „kultura” i z czego się wywodzi. Wywodzi się z określenia *cultus agri*, a więc „uprawa roli”. Definiując to *sensu stricto*, charakteryzuje się świadomym działaniem człowieka skierowanym ku ziemi. Definiując to *sensu largo*, odnosi się do ćwiczenia, kształcenia, doskonalenia, a tym samym do sfery materialnej związanej z samym człowiekiem i jego dążeniem do uzyskiwania nowych zdolności. Z punktu widzenia stosunków społecznych dotyczy działalności związanej z aktywnością kulturalną, co więcej, kształtowania odpowiedniego systemu wartości. Kultura dzieli się na duchową, to znaczy dotyczącą sfery emocjonalnej oraz intelektualnej, a także materialną, będącą przejawem działalności człowieka.

Przechodząc do kolejnej części tematu mojej pracy, do tożsamości narodowej, pragnę podkreślić, że bardzo często w życiu stawiałem sobie pytanie, kim tak naprawdę jesteśmy. Ktoś powie: jestem kobietą, mężczyzną, nastolatkiem, osobą dorosłą. Ale też warto podkreślić, że wiele osób identyfikuje się narodowo, myślimy o sobie, odwołując się do konkretnej przynależności narodowej. Zatem definiując tożsamość narodową *sensu largo*, oznacza ona refleksyjny stosunek narodu wobec samego siebie, zbiera samowiedzę, samookreślenie oraz obraz własny. Co więcej, tu chciałbym podkreślić za panem profesorem Zbigniewem Cieślakiem, że tożsamość, czy to konstrukcyjna czy również kulturowa, czy narodowa, odnosi się do zjawisk trwałych i niezmiennych – oczywiście czym innym jest interpretowanie jej z biegiem czasu. Kluczowymi elementami kształtowania się tożsamości narodowej są przede wszystkim umiejscowiony w czasie i przestrzeni początek narodowej zbiorowości, identyfikacja pierwszych przodków, również zdarzeń uznawanych

* Dominik Chodkowski – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

za symboliczny początek, a także fundamentem do określania tożsamości narodowej jest znajomość historii. Brak wiedzy czy też przekonania jest wyrazem słabości tożsamości narodowej. W tym miejscu pragnę podkreślić fundamentalną rolę Senatu jako strażnika tożsamości narodowej. Czynnikiem wpływającym na to, że pozycja Senatu jest bardzo ważna i kluczowa, a nawet niezastąpiona, jest to, że Senat uczestniczył w życiu politycznym czy społecznym narodu w okresach, kiedy Polska rzeczywiście budowała swoją tożsamość narodową sama, sama określała swoją niepodległość, sama siebie kształtowała.

Na przestrzeni tradycji konstytucyjnej Senat raz był osłabiany, raz ubogaczony w kompetencje, niemniej jednak to, że uczestniczył w życiu społecznym, był przestrzenią dojrzałej dyskusji na temat poglądów, które panowały wówczas w społeczeństwie, określa to, że Senat jest niezbędnym organem. Co więcej, Konstytucja z 1997 r. w artykule 6, ustęp 2, jasno deklaruje, że Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związku z narodowym dziedzictwem kulturowym. Odpowiedzialność za Polonię Senat przyjął w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej. Warto to podkreślać: nie przyjął jej w kontekście jakiegokolwiek umowy *sensu stricto* prawnej, ale na zwyczajnym prawnym. I to jest pewien fenomen, coś, co tym bardziej legitymuje Senat do tego, żeby być tym strażnikiem. Z całym szacunkiem, w obecnym porządku prawnym takim zaufaniem społecznym cieszy się – może trochę większym – urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Nawet Sejm, pierwsza izba parlamentu, nie ma takiego zaufania społecznego, w Sejmie jest różnorodność poglądów. Natomiast Senat charakteryzuje się tym, że te poglądy są bardziej stabilne, poukładane. Dyskusja w Senacie ma na celu głównie to, żeby nowości, które wdraża się w życie społeczne czy prawne w naszym państwie, były konsekwentne, ale też dalekowzroczone.

Po przywróceniu Senatu w 1989 r. opiekę nad polskimi emigrantami w imieniu Senatu sprawuje Marszałek Senatu, ale także, warto to podkreślić, Prezydium Senatu. To pokazuje, że nie jest to opieka jednej osoby, ale również tych osób, które wchodzi w skład Senatu, a są to przedstawiciele partii. Cieszy fakt, że w 2018 r. na rzecz Polonii przekazano rekordową kwotę ponad 100 milionów zł. Chcę też podkreślić działalność ustawodawczą Senatu, jako czynnik określający tożsamość narodową, między innymi przywrócenie święta Konstytucji 3 maja, co dzisiaj jest często pomijane, czy uchwalenie 2 maja Dniem Polonii i Polaków za Granicą.

Podsumowując, chcę odwołać się do cytatu, o którym już wspominał mój przedmówca. Ja go jeszcze bardziej rozwinę: „Senat jest tym, co pozostałe władze do szlachetnych działań pobudza, od nieuczciwych

odwodzi, a namiętności studzi. Dlatego bez rady, opinii i kontroli Senatu nic w Rzeczypospolitej ani poza jej granicami czynić się nie godzi”. Moim zdaniem w tych słowach kryje się dojrzała pozycja Senatu w polskiej tradycji konstytucyjnej. Jest pewien pogląd, bliski memu sercu, że istnieje zaskakująco silny związek między występowaniem bikameralizmu a jakością demokracji, przy czym relacja ta nie ma charakteru jednostronnego. Oznacza to, że zarówno bikameralizm służy zapewnieniu wysokiej jakości standardów demokracji politycznej, stałego elementu tożsamości narodowej, jak i tego, że demokracja o ugruntowanych fundamentach sprzyja występowaniu parlamentu dwuizbowego. Dziękuję bardzo.

Moderator Zbigniew Cieślak

Bardzo dziękujemy. Artykuł 4 mówi: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. I ustęp 2: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. W jakim znaczeniu pan użył tego pojęcia?

Dominik Chodkowski

Jako wspólnotę przede wszystkim polityczną, bo naród nie jest tylko *sensu stricto*: Polacy, tylko chodzi o to, że tworzymy pewną całość, która wyróżnia nas na arenie międzynarodowej.

Moderator Zbigniew Cieślak

Czyli jako społeczeństwo, a nie tylko jako ogół obywateli...

Dominik Chodkowski

Tak.

Moderator Zbigniew Cieślak

Dobrze, w takim razie bardzo dziękujemy. Teraz prosimy panią Małgorzatę Pigułę z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, która nam opowie o modelach dwuizbowości parlamentu w Rzeczypospolitej Polskiej i w Republice Włoskiej. Praca prawnoporównawcza.

Modele dwuizbowości parlamentu w Rzeczypospolitej Polskiej i w Republice Włoskiej

Szanowni Państwo!

Wszyscy wiemy, że współcześnie parlament jest jednym z najważniejszych organów w państwie, a jego reprezentacyjny charakter wiąże się z zasadą suwerenności narodu. Przytaczając definicję Mirosława Dobrowolskiego: „Zasada dwuizbowości parlamentu to norma lub normy o szczególnej doniosłości, charakteryzująca ustrój państwa poprzez ukazanie istotnych cech władzy ustawodawczej”.

W dogmatyce prawa konstytucyjnego pojawiają się liczne rozważania na temat przydatności tegoż parlamentu. Za utrzymaniem parlamentu dwuizbowego opowiada się choćby Bogusław Banaszak, który przytacza następujące argumenty: wzmocnienie zasady podziału władzy, tworzenie lepszego prawa dzięki wszechstronnemu omawianiu ustaw oraz kontynuacja występującej w poszczególnych państwach tradycji. Podnosi się także w literaturze, że podział ciała prawodawczego na dwie izby zapobiega uniesieniom i błędom, którym z łatwością ulega zgromadzenie obradujące. Natomiast jeśli chodzi o argumenty przeciw dwuizbowości, przywołuje się zazwyczaj zarzut antydemokratycznego charakteru izby drugiej, jeśli nie jest wybierana albo pochodzi z wyborów uważanych za mniej demokratyczne.

Rodzaj dystrybucji władzy określa bikameralizm symetryczny, czyli silny, i bikameralizm asymetryczny, czyli słaby. W bikameralizmie symetrycznym mamy równą dystrybucję władzy między izbami i bardzo złożone kompetencje ustawodawcze obu izb. Na zasadzie *a contrario* wszelka dwuizbowość niespełniająca warunków dwuizbowości równorzędnej jest uznawana za bikameralizm asymetryczny. Skrajnym tego wyrazem jest udzielenie jednej izbie wyłącznych kompetencji w istotnych dziedzinach aktywności parlamentu, w tym przede wszystkim kontroli rządu i jego politycznej odpowiedzialności przed izbą.

* Małgorzata Piguła – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Odnosząc się do kwestii włoskiej, to zgodnie z konstytucją Włoch parlament składa się z dwóch izb: Izby Reprezentantów i Senatu Republiki. Włoska dwuizbowość różni się od wielu rozwiązań w państwach mających parlamenty dwuizbowe przede wszystkim brakiem różnic między tymi izbami. Nie ma bowiem we Włoszech tak charakterystycznej dla dwuizbowości odmienności kompetencji izby niższej i izby wyższej. Kompetencje obu izb są niemal identyczne. Ze względu na tę strukturę parlament włoski określany jest jako dwuizbowość doskonała lub pełna. Warto jednak dodać, że funkcjonowanie takiego modelu dwuizbowości stanowi asumpt do ciągłych dyskusji, a w ostatnich latach pojawiły się liczne projekty reform konstytucji zmierzające do zrationalizowania systemu równości izb parlamentu. We Włoszech dyskusyjna jawi się przede wszystkim istota dwuizbowości. Według Constantina Mortatiego prawdziwa dwuizbowość opiera się na tym, że oba ogniwa parlamentu pozostają w pełni równorzędne, ponieważ jedynie wtedy, gdy są od siebie niezależne, mogą zająć stanowisko w kwestii konkretnego projektu ustawy. Odmienny pogląd wyraził w doktrynie włoskiej Santi Romano. Twierdzi on, że oba zgromadzenia powinny różnić się między sobą w sposób mniej lub bardziej zasadniczy, a żaden z nich nie powinien być kopią drugiego. W ocenie Gianfranca Pasquina i Riccarda Pelizza powinny być symetryczne, czyli zgodne z definicją. Bikameralizm silny we Włoszech cechuje mocna przystawalność reprezentacji w obu izbach. Specyfika tego modelu polega nie tylko na zbieżności politycznego przedstawicielstwa w obu izbach, ale również na identyczności kompetencji Izby Deputowanych i Senatu. Izba Deputowanych jest w zasadzie wierną kopią Senatu i to funkcjonalne przekalkowanie kompetencji legislacyjnych z jednej izby do drugiej określa się mianem zgodności, czyli *concorodante*, co oznacza, że w ramach procesu legislacyjnego następują dwa analogiczne postępowania ustawodawcze prowadzone w obu izbach na dokładnie takich samych zasadach. W doktrynie włoskiej można usłyszeć, że skoro Senat jest wierną kopią Izby Deputowanych, to w istocie mamy do czynienia z jednoizbowością.

W Polsce pozycja Senatu cały czas pozostaje sporna. W doktrynie znajdujemy wątpliwości, czy Senat z Sejmem stanowią dwuizbowy parlament, czy też obok Sejmu funkcjonuje drugi organ władzy ustawodawczej. W procedurze ustawodawczej Konstytucja uregulowała kompetencje obu izb nierównorzędnie. Pozycja Sejmu jest w tym procesie uprzywilejowana. Znajduje to wyraz w szeregu unormowań konstytucyjnych.

W orzeczeniu z 22 września 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że chociaż obydwie izby parlamentu łącznie stanowią

władzę ustawodawczą, to w procesie ustawodawczym Sejmowi przypada rola wiodąca i dominująca. Sejm niejako odgrywa rolę gospodarza każdej ustawy. W wyroku z 23 lutego 1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja z 1997 r. utrzymała model dwuizbowości niesymetrycznej, w której Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres, działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem, działaniami i kompetencjami Sejmu. W orzeczeniu z 23 listopada 1993 r. dodał, że uznanie Senatu za jeden z dwu organów władzy ustawodawczej nie oznacza, że jego status zrównany został z pozycją prawną Sejmu.

Wraz z pojawieniem się Senatu w 1989 r. zaczęły się kształtować relacje pomiędzy obiema izbami. Relacje te oraz ewoluujący podział władzy między Sejmem i Senatem jednoznacznie wskazują, że w Polsce występuje dwuizbowość nierównorzędna, z przewagą Sejmu. W dogmatyce podnosi się, że źródła tej nierównowagi tkwią w 1989 r., kiedy to obie strony porozumiewające się przy „okrągłym stole” upatrywały korzyści politycznych w pojawieniu się drugiej izby parlamentu. Mamy więc do czynienia z równorzędnością co do istoty, lecz różnicowaniem co do kompetencji Sejmu i Senatu.

Współczesna dwuizbowość parlamentu jest w swym charakterze zbliżona do modelu stworzonego w Konstytucji marcowej, chociaż dysproporcje w kompetencjach izb nie są tak znaczne, a ich skład polityczny tak zbliżony. Refleksje na temat struktury parlamentu ciągną się bezustannie od momentu kształtowania się współczesnego państwa demokratycznego. Konflikt między zwolennikami dwuizbowości lub jednoizbowości jest stałym elementem debaty publicznej prowadzonej przez prawników, publicystów i parlamentarzystów. Zgadzam się z opinią Ryszarda Piotrowskiego, że powołanie dwuizbowości w państwie demokratycznym powinno być rozpatrywane przede wszystkim z punktu widzenia zasad równowagi i wzajemnego hamowania się władz, które mają służyć urzeczywistnieniu i obronie zasadniczych wartości w państwie prawa. Dziękuję.

Moderator Zbigniew Cieślak

Bardzo dziękujemy. Teraz proszę pana Kamila Stępniaka z Uniwersytetu w Białymstoku o wygłoszenie referatu.

Ubi societas ibi ius.

Rzecz o zasadności zwiększenia konstytucyjnej roli Senatu RP.

Uwagi na tle prawnokomparatystycznym

Szanowna Pani Profesor! Szanowni Panowie Profesorowie! Szanowni Państwo!

Rzeczywiście teza, którą stawiam, jest taka, że uprawnienia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej powinny zostać zwiększone. W tym celu dokonałem analizy komparatystycznej, badając, jakie możliwości mogłyby zostać zastosowane, przy czym mam świadomość, że to jest pewna futurystyka i część z tych rozważań może się nie przyjąć na polskim gruncie z różnych powodów, chociażby historycznych. Natomiast o taką, powiedzmy, intelektualną możliwość się pokusiłem i mam nadzieję, że ona państwa również zainteresuje. Przede wszystkim chciałem zauważyć, że Senat jest nazywany drugą izbą parlamentu, co niejednokrotnie było dzisiaj podkreślane. W moim przekonaniu jest to stwierdzenie o charakterze aberracyjnym, ponieważ Senat wywodził się z rad arystokratycznych, sięgając do genezy, wtedy był pierwszą izbą parlamentu. W Polsce wywodził się z Rady Królewskiej, która u schyłku XV wieku była najważniejszą izbą parlamentu, w której skład wchodził biskupi katoliccy i urzędnicy państwowi. Potem Senat został przywrócony w II Rzeczypospolitej, a po okresie PRL-u ponownie w 1989 r., co dzisiaj też wielokrotnie było podejmowane. Senat istniał w naszym kraju od XV wieku, więc jego restytuowanie było wpisane w polską tradycję parlamentarną. O tym także świadczy fakt, że w 1997 r. w projektowanej konstytucji 5 na 7 projektów zawierało propozycję przywrócenia Senatu, utrzymania go i tego, by wzmocnić jego kompetencje, oczywiście w różnym zakresie. Niemniej jednak przez 30 lat, kiedy Senat funkcjonuje,

* Kamil Stępniaik – Uniwersytet w Białymstoku.

cały czas pojawiają się w debacie publicznej głosy, że trzeba go znieść albo zmniejszyć jego kompetencje. Chociażby w 2015 r. Zjednoczona Lewica chciała zlikwidować Senat ze względu na koszty budżetowe. Pojawiają się głosy, żeby oddać Senat w ręce samorządu terytorialnego, o tym też dzisiaj już mówiono. W moim przekonaniu należałoby zrobić krok w kierunku tego, żeby wzmocnić rolę Senatu i uciąć wszelkiego rodzaju dyskusje odnośnie do zasadności jego istnienia w systemie organów państwowych. Co prawda, parlamenty bikameralne, prawnoustrojowo, raczej są domeną państw federalnych, a jeżeli istnieją w państwach unitarnych, to jest tam zróżnicowany mechanizm wyborów do Senatu, o czym mówił pan profesor Bogumił Szmulik i pani profesor Anna Łabno. Może warto by zmienić reprezentację polityczną w parlamencie, bo to pozwoli na efektywniejsze wykorzystanie Senatu jako izby rozważki. Do tego tematu za chwilę wrócę. Uważam, że jest sens istnienia drugiej izby parlamentu w państwie unitarnym, jednakże trzeba zróżnicować wybór przedstawicieli do tego organu. Za zwiększeniem roli parlamentu przemawiają przede wszystkim trzy czynniki: historyczny, który wypełnia znamiona weberowskiej koncepcji tradycjonalistycznej legitymacji władzy, o czym wcześniej już mówiłem, różnicujący, czyli taki, który pozwoli na różnicowanie reprezentacji politycznej w parlamencie, a także stabilizacyjny, czyli taki, który pozwala utrzymywać stabilizację parlamentu, jego funkcjonowanie.

Odwołam się do cytatu. Generał de Gaulle w 1946 r. powiedział, że „Senat powinien publicznie badać to, nad czym dyskutowała pierwsza izba, formułować poprawki, wносить własne projekty, powinien ulepszać, wzbogacać je o wartości, których ciało czysto polityczne może nie doceniać. Pasjom i emocjom pierwszej izby zatem należy przedstawić mądrość i rozważkę izby drugiej”. Ponadto, zdaniem generała, „Senat powinien reprezentować życie lokalne”, czyli jest odwołanie do tej koncepcji samorządności, od której jestem daleki.

Przechodzę do propozycji, które można by było wysnuć względem naszego Senatu. Podzieliłem je na pięć czynników, które przyczyniłyby się do tego, żeby wzmocnić kompetencje tej izby. Pierwszy, o którym już wspominałem, to różnicowanie przedstawicielstwa politycznego. Wydaje się, że to niezbędne, żeby w państwie unitarnym zachować sens istnienia drugiej izby i tego, żeby druga izba mogła być izbą refleksji. To oczywiście wiąże się z tak zwanym dylematem Sieyes'a, czy powstaną konflikty i tarcia między izbami, jednakże ja bym się skłaniał ku temu, żeby różnicować właśnie przedstawicielstwo polityczne. W tym zakresie postulowałbym skorzystanie z modelu włoskiego, gdzie do izby są wybierani przede wszystkim działacze lokalni. Tam, jeżeli chodzi

o przedstawicielstwo polityczne, to jest około 6% senatorów, reszta to działacze lokalni, społeczni, prawnicy, lekarze, politolodzy, czyli specjaliści. Postulowałbym także pozostawienie miejsc *ex officio* dla byłych prezydentów, czy zwiększenie miejsc dla wirylistów, żeby oni też mogli zasiadać w tej izbie. Nie widzę sensu, żeby oddawać Senat w ręce samorządowców, bo mieliśmy przecież z tym do czynienia w modelu skandynawskim, chociażby w Szwecji, gdzie doprowadziło to do całkowitej likwidacji izby.

Drugi czynnik: wzmocnienie mandatu senatora. W tym przypadku sięgnąłbym do modelu francuskiego, czyli odnawialności mandatów, przedłużenia kadencji Senatu do 9 lat i odnawialności części mandatów, 1/3 mandatów co 3 lata. To by też pozwoliło na derogowanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu, wpłynęłoby na stabilizację.

Trzecią grupą zmian jest wzmocnienie kompetencji legislacyjnych. Nie mówię tutaj o bikameralizmie symetrycznym, bo to pewnie jest nie do osiągnięcia, ale może zwiększenie większości kwalifikowanej, którą Sejm może wszelkiego rodzaju uchwały Senatu odrzucić.

Czwarty czynnik to wzmocnienie kompetencji kreacyjnych i kontrolnych. Tutaj proponowałbym sięgnięcie do modelu niemieckiego, czyli możliwość podejmowania decyzji o charakterze kreacyjnym w powoływaniu sędziów, różnych organów. W Polsce mamy takie kompetencje mocno ograniczone, o czym też już była mowa.

I ostatni czynnik: zwiększenie funkcji deliberacyjnej, czyli by Senat był jednak organem eksperckim, żeby zasiadali w nim eksperci – pan profesor Szmulik o tym mówił – żeby zwiększyć wymagania wobec Senatu, być może stworzyć takie warunki polityczne, by to była izba ekspertów i wysoko wykwalifikowanych urzędników, a nie polityków. Dziękuję.

Moderator Zbigniew Cieślak

Mam pytanie. Czy okoliczności wyboru pierwszego Senatu w 1989 r. wpłynęły na kształt demokracji i na rozwój Senatu? Jeśli tak, to jak?

Kamil Stępnia

Na pewno wpłynęły. Wpłynęły – mówiono o tym dzisiaj – też trochę poprzez zaangażowanie społeczeństwa w wybory, przez zwiększenie frekwencji. Jednak w moim odczuciu trochę zaprzepaściliśmy szansę

wykreowania mocnego Senatu. Zaprzepaściliśmy dlatego, że ten organ mógł być naprawdę mocną izbą. Jestem daleki od wszelkiego rodzaju gloryfikacji dzisiejszego Senatu. Uważam, że moglibyśmy zrobić z niego izbę ekspercką, która będzie miała dużą funkcję deliberacyjną i która będzie mogła wpływać na prawodawstwo w ten sposób, że będzie hamowała bieżące zapędy polityczne.

Moderator Zbigniew Cieślak

Dziękuję. Teraz zapraszamy pana Rafała Świergla. Będzie nam przybliżał zagadnienia wyboru do Senatu w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej. Bardzo proszę.

Wybory do Senatu w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej – analiza prawnoporównawcza obecnych ordynacji wyborczych

Szanowni Państwo Profesorowie! Szanowni Państwo!

Moje wystąpienie chciałbym oprzeć na trzech sprawach. Pierwsza – tło historyczne, druga – dokonanie analizy prawnoporównawczej, i trzecia – wnioski i postulaty *de lege ferenda*.

Zaczynając od tła historycznego, na samym początku należy wskazać, dlaczego porównywać systemy Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Włoskiej. Ujęcie modelu polskiego i włoskiego uzasadnione jest pewnym podobieństwem procesów polityczno-społecznych, implikujących tryby wyborów do izb wyższych obu parlamentów. Zasadniczym problemem było poszukiwanie optymalnego ustroju po II wojnie światowej. Włosi borykali się z problemami przeszłości w postaci faszystowskiej dyktatury, a Polacy próbowali zbudować państwo demokratyczne po kilkudziesięcioletnim okresie zależności od Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Bezpośrednio po II wojnie światowej, w czerwcu 1946 r., Włosi w drodze referendum ustrojowego opowiedzieli się nie za monarchią, a za proklamowaniem republiki. Co jednak istotne, przewaga głosów była nieznaczna i wyniosła 54,26% do 45,7%. Kilka miesięcy później, 23 grudnia, nastąpiło uchwalenie konstytucji. Stanowiła ona wypadkową trzech ugrupowań, w konstytuancie włoskiej ugrupowania chadeckiego, socjalistycznego i komunistycznego, a przez następne pół wieku ordynacja wyborcza we Włoszech nie ulegała większym zmianom. Włoską scenę polityczną cechuje wielopartyjność. Można też mówić o pewnej petryfikacji systemu, pojawia się też pojęcie tak zwanej demokracji zablokowanej. Od 1948 r. funkcjonowało ponad 60

* Rafał Świergiel – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

gabinetów, wspomnę tylko o sylwetce premiera Giulia Andreottiego, który stał na czele aż 7 gabinetów. Wszystko to doprowadziło do erozji demokratycznego państwa, co objawiło się na początku lat 90. kryzysem korupcyjnym, który miał korzenie na szczytach władzy. Wybory w 1992 r. przyniosły miazdzącą klęskę ówczesnych elit politycznych i, jak wskazuje profesor Zbigniew Witkowski, przeszły do historii jako wyborcze trzęsienie ziemi.

Jeśli chodzi o Senat Rzeczypospolitej Polskiej, to należy rozpocząć rozważania od roku 1989, gdy zasadniczym problemem było określenie roli izby wyższej i jej kompetencji w zakresie inicjatywy ustawodawczej, a więc implementacji zasad demokratycznego państwa prawa. Istotnym problemem był także problem liczebności Senatu. Nastąpiło nawiązanie do czasów II Rzeczypospolitej, kiedy Senat liczył odpowiednio 111 senatorów, a na mocy przepisów Konstytucji kwietniowej – 96. Jednakże w przeciwieństwie do sytuacji włoskiej z 1947 r. Polacy w czasach transformacji nie byli jeszcze w pełni niezależni. Trzeba też pamiętać, że restytucja Senatu była propozycją opozycji, a jak już tu wspomniano, wybory do Senatu w 1989 r. były wyborami wolnymi, które stanowiły sukces opozycji.

Teraz chcę przejść do drugiej sprawy, czyli analizy prawnoporównawczej ordynacji wyborczych w wyborach do Senatu RP i Republiki Włoskiej. We Włoszech w sierpniu 1993 r. dokonano zmian w ordynacji wyborczej do obu izb. Zostało to poprzedzone dwoma referendum: w 1991 r. i w 1993 r. To drugie referendum, w 1993 r., dotyczyło ordynacji wyborczej do Senatu. Od przeszło ćwierćwiecza obowiązuje w wyborach do Senatu Republiki Włoskiej ordynacja mieszana. Jest ona proporcjonalna i większościowa. Do 2017 r. cechowała się tym, iż 232 deputowanych, na ogólną liczbę 315, wybierano w jednomandatowych okręgach wyborczych, a pozostałe mandaty, w liczbie 83, w systemie proporcjonalnym. Od 2017 r. obowiązuje nowa ordynacja, zwana Rosatellum, nazwana tak od jej twórcy Ettore Rosato. W odróżnieniu od swojej poprzedniczki nowa ordynacja wyborcza doprowadziła do ograniczenia liczby wybieranych parlamentarzystów w okręgach jednomandatowych na rzecz systemu proporcjonalnego, w proporcjach wynoszących odpowiednio 37% w okręgach jednomandatowych do 63% wybieranych w systemie proporcjonalnym, które są obsadzane metodą Hare'a-Niemeyera, zwaną także metodą największej reszty. Oceniając najnowszą ordynację wyborczą Rosatellum, trudno o szerszą analizę, gdyż na podstawie jej przepisów odbyły się tylko jedne wybory parlamentarne w marcu 2018 r. Zauważalne są jednak pewne tendencje, które wystąpiły od 2017 r. – niekorzystny trend w postaci częstej zmiany zasad przeprowadzania

wyborów, a także skomplikowana procedura wyborcza, co może wywołać spadek frekwencji w plebiscytach. Dostrzega się niestety tendencję spadkową. W 2018 r. frekwencja wyniosła niecałe 73%, w 2013 r. – 75%, w 2008 r. – 80%, a w 2006 r. – blisko 85%. Wyraźnie zatem dostrzegamy spadek frekwencji o blisko 13 punktów procentowych. Należy też wspomnieć o specyficze wybranych okręgów wyborczych oraz instytucji senatora dożywotniego. Artykuł 57 Konstytucji włoskiej wskazuje, że 6 senatorów wybieranych jest w okręgu wyborczym obejmującym zagranicę, a zgodnie z ustawą zasadniczą Włoch, artykuł 59, senatorem dożywotnim może być były prezydent Republiki, chyba że z tego zaszczytu zrezygnuje. Głowa państwa mianuje 5 osób do pełnienia funkcji senatora dożywotniego za szczególne zasługi dla Republiki – społeczne, naukowe, literackie, jak i artystyczne.

W Polsce od 2011 r. jest ordynacja większościowa. Tak jak wspominał pan profesor Bogumił Szmulik, nie jest ona jednak większością bezwzględną, jest to pewien minus, gdyż występuje problem tak zwanych głosów większości głosujących na kandydata, który jednak nie wszedł do Senatu, a wszedł kandydat, który nie osiągnął większości bezwzględnej, a mimo to zdobył najwyższy wynik. Jednakże w przeciwieństwie do zastosowań włoskich polska ordynacja wyborcza w wyborach do Senatu jest znacznie prostsza, senatorowie są wybierani w stu jednomandatowych okręgach wyborczych. Tyle osób zasiada w Senacie. Słabością tego systemu jest jednak liczba wyborców przypadająca na jednego senatora, o tym także już wspominał pan profesor Szmulik. Przykładowo w okręgu numer 30 jest jeden senator wybierany przez blisko 640 000 wyborców, a w okręgu numer 61 – przez nieco ponad 200 000.

Podsumowując, w mojej ocenie rozwiązanie włoskie w zakresie wyborów do Senatu, godne szerszej analizy, jest jednak zbyt skomplikowane, przez co rodzi niejasności, a także wywiera niekorzystny efekt w postaci malejącej frekwencji. Jeżeli zaś chodzi o model polski, może on doprowadzić do niekorzystnej dominacji dwóch partii, choć szersza analiza też nie jest możliwa z uwagi na krótki czas obowiązywania obecnej ordynacji. Na podstawie obowiązującej ordynacji odbyły się wybory parlamentarne w 2011 r. i w 2015 r. W szerszym kontekście należy zauważyć, o czym pisze bułgarski politolog Iwan Krystew, że „w dobie współczesnych wyzwań Europa boryka się z kryzysem obywatelskości, przez co należy podjąć szczególne działania na rzecz podnoszenia świadomości obywatelskiej”. Uważam, że zasadne wydaje się w zakresie postulatów *de lege ferenda* zainicjowanie dyskursu w zakresie wprowadzenia do polskiej konstytucji senatora dożywotniego, z uwagi na fakt, że polski naród ma wiele szlachetnych synów i córek zasługujących,

z uwagi na swą działalność dla dobra kraju, na pełnienie zaszczytnej funkcji senatora dożywotniego. Dziękuję bardzo za uwagę.

Moderator Zbigniew Cieślak

Dziękujemy. Teraz proszę pana Marcina Tomczaka, też z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, który nam przedstawi bardzo istotny temat spoza działalności prawodawczej.

Uchwały okolicznościowe Senatu RP IX kadencji (2015–2019)

Szanowni Państwo Profesorowie! Szanowni Państwo!

Rozpocznę cytatem, który obrałem za motto tego referatu: „Historyczność człowieka wyraża się we właściwej mu zdolności obiektywizacji dziejów”. To słowa papieża Polaka Jana Pawła II z dzieła „Pamięć i tożsamość. Rozmowy na przełomie tysiącleci”. Celem mojego referatu jest przybliżenie problematyki uchwał okolicznościowych oraz analiza aktów, które mieszczą się w zakresie znaczeniowym tego pojęcia – aktów uchwalonych przez Senat RP IX kadencji.

Podczas tej konferencji mówiliśmy o bardzo różnych formach działalności Senatu. Cieszę się, że znalazło się miejsce także na to, by powiedzieć o bardziej symbolicznej formie działalności, ale nie mniej ważnej. Uchwały tego rodzaju stanowią istotny środek, dzięki któremu Senat RP może prowadzić między innymi świadomą politykę historyczną, więc zasługują na uwagę i zainteresowanie. Problematyka dotycząca uchwał okolicznościowych Senatu RP nie jest tematyką nową, lecz nieliczne teksty jej poświęcone dotyczą lat wcześniejszych; mam na myśli tekst profesora Grzegorza Maronia. Właściwe jest więc przedstawienie uchwał podjętych przez Senat IX kadencji. Analizie wydanych aktów towarzyszyć będzie próba odpowiedzi na pytanie: Jaką rolę odgrywają one w kultywowaniu pamięci o minionych zdarzeniach, kulturze narodowej? Przedmiotem niniejszego referatu będą tylko i wyłącznie uchwały okolicznościowe *sensu stricto*.

Uchwały okolicznościowe to takie akty, które nie mając charakteru normatywnego, są podejmowane w przewidzianej prawem, uroczystej, solennej formie. Stanowią oficjalną wypowiedź Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, której przedmiotem jest wyrażenie zdania izby wyższej w kwestiach dotyczących przeszłości, w szczególności w zakresie upamiętnienia określonych wydarzeń czy postaci z polskiej historii. Uchwały

* Marcin Tomczak – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

okolicznościowe nie są aktami prawnymi rozumianymi jako akty normatywne, stanowią więc niewładczą formę parlamentarnej ekspresji, która nie traci na znaczeniu tylko z tego względu, że nie zawiera wiążących norm prawnych. Oficjalne wypowiedzi izby wyższej dotyczące przeszłości mają bowiem istotne znaczenie dla życia społecznego i stanowią jeden ze środków, dzięki któremu państwo może realizować swoją politykę historyczną. Procedury dotyczące podejmowania uchwał, które stosuje się także do uchwał okolicznościowych, określa oczywiście Regulamin Senatu. Nie sposób przedstawić tu wszystkich relewantnych uregulowań zawartych w tym akcie. Należy jednak wskazać, iż projekt niemal każdej uchwały – autorem może być komisja, grupa senatorów lub pojedynczy senator – jest rozpatrywany co do zasady w trzech czytaniach.

Istotne zmiany w uchwalaniu uchwał okolicznościowych, które dotyczą ustanowienia roku danej osoby bądź danego wydarzenia, wprowadziła jedna z nowelizacji Regulaminu Senatu. I właśnie ze względu na brzmienie artykułu 84, ustęp 8, Regulaminu projekt takiej uchwały może być wniesiony co do zasady do dnia 30 września roku poprzedzającego ten, który ma być tym rokiem upamiętniającym jakąś osobę czy wydarzenie. Może być maksymalnie 5 takich osób bądź wydarzeń, które zostaną w ten sposób w każdym roku upamiętnione. Zmiana ta miała posłużyć temu, by ważne postacie oraz wydarzenia z przeszłości były upamiętniane w sposób przemyślany i odpowiednio wcześniej zaplanowany, co z pewnością jest konieczne dla zachowania powagi.

Przejdę teraz do przykładów uchwał okolicznościowych, które podjął Senat RP IX kadencji. Według obliczeń, których dokonał wspomniany Grzegorz Maroń, Senat RP w latach 1997–2013 przyjął 109 uchwał okolicznościowych. W tym samym czasie Sejm RP miał przyjąć 254 uchwały o takim charakterze. Przywołany autor wskazał także, że w kolejnych kadencjach podejmowano coraz więcej uchwał okolicznościowych. Zgodnie z obliczeniami, których dokonałem na potrzeby tego referatu, Senat IX kadencji podjął dotychczas aż 88 uchwał, które można nazwać uchwałami okolicznościowymi. Do powstania tak dużej liczby aktów tego rodzaju z całą pewnością przyczynił się fakt, iż w trakcie obecnej kadencji Senatu przypadają wiele okrągłych rocznic, które związane były z odzyskaniem przez Polskę niepodległości w 1918 r. Jako przykład tego rodzaju uchwał należy wskazać choćby uchwałę z 24 stycznia 2019 r. w 100. rocznicę inauguracyjnego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, uchwałę z 15 grudnia 2017 r. w 95. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej odrodzonej, czy uchwałę z 19 lipca 2017 r. w 100. rocznicę utworzenia Komitetu Narodowego Polskiego. Odzyskanie

niepodległości wiązało się także z powstawaniem polskich uczelni, stąd Senat RP uczcił 100-lecie powstania Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 100-lecie powołania Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, czy też 100-lecie powstania Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II. Niepodległość państwa polskiego to także impuls do rozwoju polskiej myśli prawniczej, a także wyznaczanie instytucjonalnych ram dla działalności przedstawicieli zawodów prawniczych. Senat RP postanowił uczcić wiele wydarzeń związanych z tymi kwestiami, między innymi w uchwale Senatu z 14 grudnia 2018 r. w 100. rocznicę dekretu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego oraz w uchwale z 14 lutego 2019 r. w 100. rocznicę utworzenia w Polsce instytucji kuratel sądowej. Należy podkreślić, że Senat RP zadbał również o przywrócenie pamięci znanym Polakom, o których dziś mówi się rzadko. Trudno wymienić tutaj wszystkie upamiętnione osoby, bo jest ich naprawdę wiele, choćby Adam Giedrys, Marian Smoluchowski, Józef Czapski, Andrzej Małkowski i Olga Drahonowska-Małkowska. Wśród innych uchwał Senatu IX kadencji dla przykładu można wskazać uchwałę z 20 listopada 2015 r. w 50. rocznicę wysłania przez biskupów polskich historycznego listu do biskupów niemieckich, uchwałę z 29 kwietnia 2016 r. z okazji 225. rocznicy uchwalenia Konstytucji 3 maja, uchwałę z 4 listopada 2016 r. w sprawie ustanowienia roku 2017 Rokiem Koronacji Obrazu Matki Bożej Częstochowskiej, Królowej Korony Polskiej w 300. rocznicę tego wydarzenia, czy uchwałę z 18 grudnia 2015 r. w 10. rocznicę złożenia przysięgi przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.

Przedstawione wyliczenia wskazują, że liczba uchwał okolicznościowych podjęta przez Senat IX kadencji jest rekordowo duża. Trzeba wskazać na ich istotną rolę w kształtowaniu pamięci zbiorowej i przekazywaniu wiedzy o ważnych wydarzeniach z przeszłości.

Przyszłość z całą pewnością będzie przepełniona wyzwaniem, również w zakresie kształtowania pamięci zbiorowej, choćby ze względu na zachodzące zmiany, także kulturowe. Należy wyrazić nadzieję, by w zmieniających się czasach Senat RP zawsze prowadził wszechstronną politykę historyczną, wspomagającą dobro wspólnoty. Zakończę wystąpienie życzeniami dla Senatu, z okazji 30. rocznicy restytuowania, by senatorowie kierowali się tym, co wynika z przytoczonych na początku słów Jana Pawła II, żeby poprzez uchwały okolicznościowe wyrażali jak największą obiektywizację dziejów i coraz lepsze ich pojmowanie. Dziękuję.

Moderator Zbigniew Cieślak

Senat ma naprawdę spore osiągnięcia w sferze upamiętniania ważnych dat i ważnych osób. Teraz proszę pana Wojciecha Wydmańskiego z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, który opowie nam o genezie współpracy Senatu RP z Polonią.

Geneza współpracy Senatu RP z Polonią

Szanowni Państwo!

Bardzo dziękuję za możliwość wystąpienia, dla mnie to zaszczyt. Cieszę się, że nie jestem pierwszą osobą, która poruszyła kwestię opieki Senatu nad środowiskiem Polonii. Jako pierwszy zrobił to na dzisiejszej konferencji pan marszałek Stanisław Karczewski.

Z racji historyczno-prawnych zainteresowań skupię się nad historią tego zagadnienia. Początek współpracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z Polonią, rozumianą jako wspólnota Polaków znajdujących się poza granicami ojczyzny, sięga dwudziestolecia międzywojennego. Trzeba zaznaczyć, iż zarówno Konstytucja marcowa, jak i Konstytucja kwietniowa nie przewidywały, by zadaniem Senatu była współpraca ze środowiskami Polaków na obczyźnie, dlatego źródłem tej opieki nie były akty normatywne, lecz działalność osób związanych z izbą wyższą polskiego parlamentu, a mianowicie jej marszałków, Juliana Juliusza Szymańskiego i Władysława Raczkiewicza. To ich starania na rzecz integracji organizacji polonijnych z władzami w Warszawie stały się załączkiem późniejszej stałej opieki Senatu nad Polonią.

Chcę krótko przedstawić zasługi marszałków, jednocześnie charakteryzując genezę współpracy i nawiązując do jej kultywowania przez Senat III Rzeczypospolitej. 28 marca 1928 r., ku zaskoczeniu opinii publicznej, marszałkiem Senatu II kadencji został profesor Julian Szymański. Był znany jako lekarz, naukowiec, ale także działacz polonijny. W latach 1906–1912 przebywał na emigracji w Chicago, a przez kolejne dziesięć lat w Brazylii. Dał się poznać nie tylko jako świetny lekarz, czego dowodzi fakt, iż był członkiem aż pięciu amerykańskich towarzystw lekarskich, ale również jako działacz społeczny i publicysta. Kierował Uniwersytetem Ludowym w Chicago, był jednym z redaktorów czasopisma

* Wojciech Wydmański – Uniwersytet Śląski w Katowicach.

„Dziennik Ludowy”, najbardziej wpływowej gazety wśród polskich robotników w Stanach Zjednoczonych. Z kolei w Brazylii przyczynił się do powstania aż 34 polskich szkół. Warto zaznaczyć, że okres jego działalności przypada na czasy największej fali emigracji Polaków, bowiem według różnych statystyk w tym okresie wyemigrowało z Polski aż milion Polaków. Te doświadczenia oraz znajomość środowiska polskich emigrantów zaowocowały tym, że z inicjatywy marszałka Szymańskiego w siedzibie polskiego parlamentu 14–18 lipca 1929 r. odbył się I Zjazd Polaków z Zagranicy. Sam marszałek był przewodniczącym Komitetu Organizacyjnego i to on wygłosił przemówienie powitalne, otwierające Zjazd. Było to pierwsze tego typu wydarzenie w historii Polski, także odnotowane w skali europejskiej, w którym wzięło udział aż 110 delegatów z 18 państw. Z przyczyn politycznych nie przyjechały delegacje ze Związku Sowieckich Republik oraz Litwy. Po kilku dniach bardzo intensywnych prac doceniono rolę marszałka Szymańskiego, który aż trzykrotnie otrzymał owacje w czasie Zjazdu, najwięcej ze wszystkich zgromadzonych. Na zakończenie przewodniczący Zjazdu, poseł Wili-piszewski, powiedział: „Chcę zaznaczyć szczególnie, iż musimy złożyć największą podziękę Komitetowi Organizacyjnemu za pracę włożoną w przygotowanie Zjazdu. W tej sali wznoszę okrzyk: Niech żyje marszałek Szymański”. Jedną z decyzji Zjazdu było powołanie Rady Organizacyjnej Polaków z Zagranicy, której pierwszym prezesem został właśnie marszałek Szymański, co było pięknym zwieńczeniem jego wieloletniej pracy na rzecz Polonii.

Następcą Juliana Szymańskiego został po wyborach w 1930 r. Władysław Raczkiewicz. Ze środowiskiem polonijnym Władysław Raczkiewicz był związany od urodzenia, ponieważ urodził się na Kaukazie, gdzie jego rodzina przebywała na zesłaniu. Zaangażował się w pracę polskich organizacji na terenie Cesarstwa Rosyjskiego, po powstaniu Rady Organizacyjnej Polaków z Zagranicy został jej członkiem, a od 1931 r., już jako marszałek Senatu, prezesem. W latach 30. XX wieku odbył szereg wizyt zagranicznych, odwiedzając Polonię w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Argentynie, Francji czy republikach nadbałtyckich. W sali, w której odbył się pierwszy panel dzisiejszej konferencji, sali noszącej imię Władysława Raczkiewicza, mogliśmy zobaczyć w gablocie zdjęcia z jednej z wizyt w Brazylii.

Z całą pewnością największym sukcesem Władysława Raczkiewicza był II Zjazd Polaków z Zagranicy, w lipcu 1934 r., na którym powołano Światowy Związek Polaków z Zagranicy, znany jako Światpol. Władysław Raczkiewicz został pierwszym prezesem tej instytucji. Na Zjazd przybyło aż 250 delegatów z całego świata i 11 000 Polaków, którzy mogli

przez dwa miesiące, całe wakacje, zwiedzać naszą ojczyznę po wielu latach emigracji. Na otwarciu Zjazdu marszałek Raczkiewicz powiedział: „Polska to my, my wszyscy z całego ziemskiego globu”. Światpol stał się czołową instytucją integrującą organizacje polonijne, które mówiąc delikatnie, były bardzo podzielone.

Niestety, przygotowywany III Zjazd nie odbył się z powodu wybuchu II wojny światowej. Działalność Władysława Raczkiewicza oraz jego wielki autorytet wśród Polaków na obczyźnie były jednym z powodów objęcia przez niego w 1939 r. urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie.

Po odzyskaniu przez Polskę wolności restytuowano Senat na mocy noweli kwietniowej z 1989 r. i powrócono do tych tradycji międzywojennych. W 1990 r. powstało Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, którego prezesem został ówczesny marszałek Senatu, profesor Andrzej Stelmachowski, co jest ewidentnym przykładem nawiązania do przedwojennej tradycji, kiedy to marszałek Senatu stał na czele organizacji integrującej Polaków na emigracji z ojczyzną. Opiekę nad Polonią sprawuje obecnie Prezydium Senatu oraz Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą, która rozdysponowuje środki na rzecz polskich instytucji emigracyjnych. Z inicjatywy Senatu odbywają się różnego rodzaju konferencje, choćby ostatnia, z okazji 150-lecia osadnictwa polskiego w Brazylii. Trzeba pamiętać, że właśnie z inicjatywy ustawodawczej Senatu IV kadencji przyjęto ustawę o repatriacji, a także ustawę o ustanowieniu 2 maja Dniem Polonii i Polaków za Granicą, o czym już jeden z moich przedmówców wspominał.

Początki opieki Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nad Polonią, 90 lat temu, zawdzięczamy dwóm zasłużonym politykom, których indywidualna działalność doprowadziła do powstania nowej funkcji izby wyższej polskiego parlamentu. Bez tego dziedzictwa niewykluczone, iż Senat III RP nie podjąłby tylu przedsięwzięć, a na pewno nie w takiej liczbie. Potrzeba utrzymywania dobrych relacji z wielomilionową wspólnotą Polaków na całym świecie jest, moim zdaniem, konieczna, by dbać o kulturę, tradycję i tożsamość narodową.

Analizując ewolucję współpracy Senatu RP z Polonią, myślę, że moglibyśmy pokusić się o stwierdzenie, iż należałoby zastanowić się nad nadaniem jej rangi konstytucyjnej poprzez umieszczenie tego w ustawie zasadniczej. Pragnę zauważyć, że podobne poglądy znalazły się w ostatniej ankiecie konstytucyjnej, przeprowadzonej z okazji 20-lecia Konstytucji pod redakcją pani profesor Anny Łabno, pana profesora Bogumiła Szmulika i pana profesora Bogusława Banaszaka. Pan profesor Banaszak, pan profesor Dariusz Górecki, a także w swoim dzisiejszym

wystąpieniu pan profesor Wojciech Orłowski zwrócili uwagę na to zagadnienie, przychylił się do tego postulatu.

W mojej ocenie byłoby to należyte podkreślenie pracy Senatu oraz wzmocnienie jego roli w ustroju państwa. Bardzo dziękuję za uwagę.

Diskusja

Moderator Zbigniew Cieślak

Mam do każdego z was pytanie. W jaki sposób wybieraliście temat? Jak korzystaliście ze źródeł? Jak skonstruowaliście artykuł? W jaki sposób dochodziliście do wniosków?

Wszyscy napisali teksty, prace były bardzo dobre, ale musieliśmy wybrać piętnaście z trzydziestu kilku. Jak zauważyliście, niektóre artykuły były związane z jednym z pięciu tematów, więc był element doboru. W jaki sposób wybieraliście temat? Dlaczego niektórzy z was w ogóle nie mieli przypisów w tekście? W jaki sposób skonstruowaliście strukturę artykułu i w jaki sposób dochodziliście do wniosków, na przykład *de lege ferenda*? Pani profesor Anna Łabno zasygnalizowała wagę spraw metodycznych. Nie można na przykład porównać dwóch obiektów w ramach procedury porównawczej bez uwzględnienia kontekstu i okoliczności, bo wtedy jest to błąd merytoryczny i metodyczny jednocześnie.

Zapraszam do zabierania głosu.

Wojciech Wydmański

Może ja zacznę. Tak jak już wspomniałem, temat artykułu wybrałem ze względu na zainteresowania historyczne. Jestem studentem prawa, a także historii na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. Sprawami Polonii interesowałem się już od dłuższego czasu. Temat artykułu starałem się dostosować do tematu konferencji, opracować go z punktu widzenia dbałości Senatu o kulturę i tożsamość narodową. Co do źródeł, starałem się przejrzeć możliwie wszystkie opracowania, jakie znalazłem, poświęcone tej tematyce, a nie jest ich zbyt wiele. O ile w ostatnich latach bardzo popularne wśród polskich naukowców, zwłaszcza historyków, ale i socjologów, są zagadnienia związane ze współpracą II Rzeczypospolitej z Polonią, to stosunkowo niewiele jest prac poświęconych współpracy samego Senatu z Polonią, a także działalności na

tym polu marszałków Szymańskiego i Raczkiewicza. To skłoniło mnie do przygotowania referatu. Co do braku przypisów, ja nie zawarłem ich z prostej przyczyny: mieliśmy tylko 7200 znaków ze spacjami i ledwo zmieściłem wybraną bibliografię. Jeśli chodzi o strukturę, przyjąłem metodologię chronologiczną, przedstawiając początki, ale także odwołałem się do współczesnych rozwiązań, przede wszystkim podkreślając ostatnie propozycje z ankiety konstytucyjnej.

Moderator Zbigniew Cieślak

Bardzo dziękujemy. Kto następny?

Żeby nie było nieporozumień, brak przypisów nie był jakimś dyskwalifikującym kryterium, bo liczyliśmy się z tym, że ktoś po prostu mógł napisać coś od siebie, na bardzo dobrym poziomie.

Rafał Świergiel

Dobór tematyki mojego artykułu wynikał z tego, że w ostatnim czasie zainteresowałem się analizą prawnoporównawczą pewnych rozwiązań w Polsce, które występują też w innych państwach europejskich. Na przykład ostatnio zajmowałem się porównaniem instytucji, porównaniem pozycji ustrojowej Prezesa Narodowego Banku w Polsce i na Węgrzech, więc pomyślałem, że pozostając w duchu rozważań prawnoporównawczych spróbuję porównać wybory do Senatu w Polsce i we Włoszech, ale też ordynację wyborczą, dlaczego zostały zastosowane takie a nie inne rozwiązania.

Interesują mnie Włochy, system polityczny, jaki tam funkcjonuje. To chyba jedyny fenomen w Europie, że we Włoszech na najwyższych szczeblach władzy są osoby w podeszłym wieku, nie ujmując oczywiście nic tym osobom. Na przykład prezydent Włoch, Giorgio Napolitano, skończył sprawować swój urząd, mając przeszło 90 lat. Dla mnie to pewien fenomen, dający refleksję, że jednak nie warto, powiem trochę brutalnie, skreślać osób, które są w podeszłym wieku, z uwagi na to, że ich nie tyle mądrość, ale przede wszystkim doświadczenie życiowe może być niekiedy bardzo cenne i przydatne.

Moderator Zbigniew Cieślak

Przepraszam, że się wtrącam, ale pan powiedział coś bardzo interesującego. Mianowicie przeprowadził pan swoistą analogię do stanu rzeczy we Włoszech i w Polsce po 1989 r. Ale jaki był argument, by porównać właśnie systemy włoski i polski? Natomiast jeśli chodzi o Włochy, to oczywiście, że tam były ciekawe sytuacje. Jeden z premierów został zamordowany i znaleziony w bagażniku, stosunkowo niedawno. On był chadkiem, prawda?

Rafał Świergiel

Tak. To był chyba 1978 rok.

Moderator Zbigniew Cieślak

Zobaczcie, jak bardzo to państwo było osłabione i zinfiltrowane przez mafię. Jaka to była potężna siła.

Bardzo proszę. Kto następny chce zabrać głos?

Marcin Tomczak

Jeżeli chodzi o mój temat dotyczący uchwał okolicznościowych, może po części wziął się z tego, że oprócz prawa studiuję też historię, ale tak naprawdę interesują mnie momenty styczności prawa i historii, kiedy prawo w takiej czujnej formie wyznacza jakąś interpretację dziejów i wpływa na nią. Na podjęcie tego tematu miała wpływ świadomość, że nie tylko bezwzględnie wiążące reguły oddziałują na normy, które obowiązują w społeczeństwie, i w związku z tym akty, które nie są formalnie aktami prawnymi, również zasługują na uwagę, pomimo że może się wydawać, że są nieistotne. Jeżeli chodzi o źródła, z jakich skorzystałem, to chciałem zorientować się...

Moderator Zbigniew Cieślak

Pan Maroń zrobił bardzo solidną klasyfikację różnego rodzaju aktów. Ja uważam, że to najlepszy z możliwych sposobów rozpoczęcia pracy nad artykułem.

Marcin Tomczak

I właśnie dlatego, że pan Maroń zakończył swoją analizę, bo wydał artykuł na ten temat kilka lat temu, w latach poprzedzających obecną kadencję, więc postanowiłem, mówiąc kolokwialnie, pociągnąć to dalej i przeanalizować. Przejrzałem wszystkie uchwały i wybrałem te, które można było zakwalifikować do kategorii uchwał okolicznościowych. Jeżeli chodzi o samą strukturę pracy, akurat przypisy mi się zmieściły, choć z trudem, ze względu na ograniczenia. Chciałem najpierw pokazać charakter prawny uchwał, a potem je przeanalizować.

Oczywiście można by było zrobić solidniejszy wstęp na temat na przykład poznania historycznego, jego istoty, ale na to mogło nie starczyć czasu.

Moderator Zbigniew Cieślak

Moi drodzy, czy ktoś z was jest w stanie się przyznać, że popełnił coś, co się nazywa „zachwianie proporcji spraw opisywanych w artykule”? Zazwyczaj po pewnym czasie człowiek nabiera dystansu do tego, co napisał, i nagle zauważa, że ta proporcja nie jest najlepsza, albo choćby w przypadku metody prawoporównawczej można popełnić błąd.

Hubert Górka *

Ja mam takie wrażenie odnośnie do swojego referatu, bo wybrałem temat „Znaczenie Senatu RP w procesie ustawodawczym” i oparłem go na analizie danych statystycznych. Uważam, że dosyć głęboko wszedłem w te dane statystyczne, których zbadanie dawało obraz postawionej tezy o niebagatelności znaczenia Senatu w tym procesie. Wydaje mi się, że za bardzo wszedłem w te dane.

Moderator Zbigniew Cieślak

A czy pomogłaby na przykład modyfikacja tytułu artykułu?

* Hubert Górka – Katolicki Uniwersytet Lubelski.

Hubert Górka

Myślę, że tak. Tak mi się wydaje.

Moderator Zbigniew Cieślak

Gdyby rzeczywiście położyć akcent na wiedzę wynikającą z danych statystycznych i tak przedstawić artykuł, niewykluczone, że byłby w piętnastce.

Przedziej czy później staniecie przed takimi problemami o charakterze metodycznym, o charakterze merytorycznym. My z panem profesorem Szmulikiem wiemy, jak to jest, bo piszemy recenzje prac doktorskich, habilitacyjnych i czasami szkoda piszącego, bo napracował się, ale efekt jest taki sobie.

Przejdźmy do istoty sprawy. Kto z was nie zgodzi się z tezą Cieślaka: Senat jest niepotrzebny, sporo kosztuje, lepiej, żeby go nie było. Kto się z tym zgadza? Zauważyłem, że wszyscy mówcy byli za Senatem, ale może ktoś postara się uzasadnić przeciwną tezę.

Prof. nadzw. dr hab. Wojciech Orłowski

Może ja zacznę, jako adwokat diabła. Otóż zawsze mówi się, że Senat można porównać do gorącej herbaty i łyżeczki: czym dłużej się miesza, tym herbata staje się chłodniejsza. Ale ktoś zauważył, że od samego mieszania łyżeczką herbata nie robi się słodsza. Jeżeli popatrzylibyśmy na funkcjonowanie Senatu, to można obecnie powiedzieć, że Senat niczego nie naprawia, ponieważ jest reprezentacją polityczną, a w obu izbach mamy wspólne kluby parlamentarne, czyli koncepcja polityczna jest realizowana w obu izbach, w związku z tym rola Senatu może być bardziej ograniczona. Skoro nie ma jakichś dwóch klubów, nawet w ramach tej samej partii, to ten drugi nie będzie głosował za wprowadzeniem poprawek, ponieważ jest jedna, wypracowana strategia. Można podać jeszcze jeden argument za likwidacją Senatu. Mianowicie w Sejmie panuje zawsze gorączka ustawodawcza i w pewnym momencie posłowie orientują się, że popełnili błąd, i wtedy mówią: „A to się poprawi w Senacie”, prawda? W związku z tym przeciwnicy drugiej izby mówią, że gdybyśmy mieli jedną izbę, to proces legislacyjny byłby bardziej staranny niż w przypadku, kiedy mamy drugą izbę, która może poprawić błędy Sejmu.

Skoro mam głos, to chciałem zadać pytanie panu profesorowi Pogódkowi. Czy Rada Państwa w Słowenii jest drugą izbą?

Opowiadałem na korytarzu, że kiedyś spotkałem na konferencji sekretarza generalnego tej Rady, to była kobieta. Chciałem z nią dyskutować na temat drugiej izby, a ona się broniła, mówiąc: „My nie jesteśmy drugą izbą”. Klasyczna definicja drugiej izby to rozpatrywanie projektu ustawy przez dwie izby po kolei, prawda? Natomiast jeżeli w Konstytucji Słowenii, co sprawdziłem, nie ma obowiązku, żeby każda ustawa trafiała do drugiej izby, to wówczas można by powiedzieć, że jest podobnie jak w Republice Federalnej Niemiec: jest parlament, ale jest władza ustawodawcza, która składa się z Parlamentu Związkowego i Rady Związkowej. Nie do końca mogę zrozumieć, że z jednej strony jest tam reprezentacja polityczna, a tutaj reprezentacja funkcjonalna interesów. Czy w związku z tym to spełnia kryteria drugiej izby? Dziękuję.

Dr Andrzej Pogódek

Dziękuję za pytanie. Jeżeli chodzi o ten problem, to faktycznie tam jest tak, że nie każda ustawa jest przez nich rozpatrywana. Mogą wyrazić weto wobec ustawy, każda ustawa jest przekazywana do przewodniczącego, mają 7 dni na wyrażenie sprzeciwu. Tak jak wspominałem, zasadniczo uczestniczą w procesie ustawodawczym na wcześniejszym etapie. Przedstawiają opinię o projekcie, czego też robić nie muszą, i to faktycznie jest argument, że nie jest tak typowo jak u nas.

Z drugiej strony, przykład niemiecki. Też są kontrowersje, czy Bundesrat jest drugą izbą. Niektórzy twierdzą, że tak. To być może jest pewne uproszczenie rzeczywistości, bo są to organy specyficzne. Jeżeli chodzi o systematykę w Słowenii, to Konstytucja reguluje to w kolejnych rozdziałach. Najpierw jest Zgromadzenie Państwowe, później Rada Państwa, później jest Prezydent, czyli wysoka ranga. Oba te organy sprawują władzę ustawodawczą. Konstytucja rozstrzyga, że jednak tak, chyba że na inicjatywę ustawodawczą to weto zawieszające, opiniowanie – to sugerowałoby, że mimo wszystko Rada Państwa jest drugą izbą. Sami Słowenicy są podzieleni w opiniach. Większość jednak stwierdzała, że mają drugą izbę i że na początku lat 90. trwał spór o strukturę dwuizbową parlamentu. Część zauważała, że to być może nie jest organ dwuizbowy, przynajmniej podnosiła ten problem. Autorzy jakoś nie do końca go rozstrzygali, ponieważ przechodzili do tego, że jednak należy uznać Radę Państwa za drugą izbę, nie odpowiadali dlaczego. Może chodzi o przykład irlandzki. Nikt nie ma wątpliwości, że Senat w Irlandii jest drugą izbą. Sposób kształtowania jest taki sam, chociaż on zawsze uczestniczy w postępowaniu ustawodawczym. W większości klasyfikacji

przygotowywanych na temat, które państwo ma drugą izbę, występuje Słowenia. Według mnie argumentem za dwuizbowością może być to, że obecnie wypłacają im wynagrodzenia, kiedyś nie wypłacali. Immunitet jest wzorowany na immunitacie poselskim, są podobieństwa co do statusu. Obie izby znajdują się w tym samym budynku, jest bieżąca współpraca. Stanowisko sekretarza, o którym pan profesor wspomniał, też jest ciekawe, bo sekretarz jest z jednej strony odpowiednikiem naszego szefa Kancelarii Senatu, ale wybiera go Rada. Nie jest to członek Rady, nie jest to polityk, ale urzędnik wybierany przez Radę, który kieruje jej pracami, zresztą podzielonymi, bo tam jest i Sekretariat, i coś w rodzaju służby ogólnej, i służba analityczna i Gabinet Rady. Sekretarz jest wybierany na kadencję, więc ma silniejszą pozycję niż nasz szef Kancelarii. Wybiera się go podobnie jak u nas Marszałka. Ja uważam, że mimo wszystko Rada Państwa w Słowenii to druga izba, mieści się w naszym pojęciu tego organu, i tak jest w większości klasyfikacji.

A na marginesie: obecnie większość osób u nas twierdzi, że Niemcy nie mają drugiej izby, ale gdybyśmy zajrzeli do pierwszych publikacji z lat 90., to wtedy pisano, że w Niemczech jest dwuizbowy parlament. Może kiedyś dojdziemy do tego, że Słoweńcy jednak go nie mają. Ktoś musi zapoczątkować dyskusję. Później go skrytykują kolejni autorzy, że się myli. Chyba zaznaczę w tekście, że pojawiają się opinie na temat tego podobieństwa. Dziękuję.

Moderator Zbigniew Cieślak

Pamiętam czasy rządu Jerzego Buzka, kiedy przeprowadzono reformę administracji. Gdyby ta reforma zatrzymała się na planowanych na początku ośmiu województwach, czy wtedy Senat byłby potrzebny?

Dr Andrzej Pogłódek

Myślę, że tak. Wykonywałyby swoją funkcję, tak jak do tej pory. Osiem bardzo silnych województw nie zmieniałyby jego funkcji.

Moderator Zbigniew Cieślak

Byłem wtedy wiceministrem spraw wewnętrznych i nadzorowałem Departament Prawny, pamiętam tamte dyskusje. Niektórzy twierdzili, że należałoby też dokonać zmian w organach władzy centralnej, mówili wprost, że Senat będzie niepotrzebny.

Dr Andrzej Pogódek

Jeżeli za tą reformą poszłaby federalizacja, czyli osiem dużych jednostek, to można byłoby dyskutować na temat przekazania szeregu kompetencji, ale z drugiej strony prawdopodobnie...

Moderator Zbigniew Cieślak

Argument był taki, że niedługo wejdziemy do Unii, a tam najważniejsze będą silne regiony, bo ściągają do siebie środki unijne. Nie wiem, czy to by się rzeczywiście ziściło. Tak wtedy niektórzy mówili.

Dr Andrzej Pogódek

Jeżeli chodzi o regiony, to Francuzi mają dużo departamentów, a oprócz tego na potrzeby unijne szersze obszary, którymi się rozliczają, więc mają coś podobnego do naszego starego podziału, a na potrzeby unijne statystycznie je łączą.

Moderator Zbigniew Cieślak

Oni mają decentralizację w centralizacji, która się przeradza w decentralizację będącą centralizacją.

Dr Andrzej Pogódek

To są tradycje.

Moderator Zbigniew Cieślak

I to jakie! Profesor Jeżewski napisał świetny artykuł na ten temat. Pokazał, że we Francji jest bardzo duża niekonsekwencja w tej dziedzinie.

Dr Andrzej Pogódek

Może oni są konsekwentni, tylko wiedzą, że za granicą dobrze wygląda, jak jest decentralizacja, to jest modne, więc mówią, że decentralizują, a zachowują dawny podział.

Moderator Zbigniew Cieślak

Kto uwierzył w prawdziwość tego, co powiedziałem, że jestem za likwidacją Senatu, bo to za droga inicjatywa? Kto w to uwierzył? Nikt. A kto nie uwierzył? Też nikt. Nie, jednak jest kilka osób.

Zbliżamy się do końca konferencji, więc czas na podsumowanie. Bardzo wam dziękuję za wszystkie artykuły. Jestem zbudowany szerokim spektrum zainteresowań, bo teksty dotyczyły różnych kwestii: instytucjonalnych i funkcji i spraw poza procedurą legislacyjną. To bardzo dobrze, ale zauważyłem coś, co jest malutkim cieniem – między nami nie było żadnej sprzeczki, nie było dyskusji. Aklamacja? Może i tak. Rozumiem, że jesteście raczej za utrzymaniem Senatu. Nasz znakomity kolega mówił, że powinny być daleko idące zmiany, wnioski *de lege ferenda*. W rzeczywistości sytuacja jest bardziej skomplikowana.

Z perspektywy sędziego z Trybunału w stanie spoczynku widzę, że jedną ze słabości naszego państwa jest makabrycznie niedopracowany system stanowienia prawa – za często zmieniany, jest nierozpoznawalny przez zwykłych ludzi, a nawet przez prawników. Byłoby dobrze, gdyby Senat podjął się jakiegoś uporządkowania w tej dziedzinie. Tyle tylko, że to jest trudne. Prawo stanowi się na podstawie przesłanek. Jakich? Bardzo często politycznych. Tego nie można sprowadzić tylko i wyłącznie do kwestii merytorycznej, chyba że się myłę. Argumenty przyjmę z radością. Proszę bardzo.

Prof. nadzw. dr hab. Wojciech Orłowski

Ja, panie sędzio, chciałem skrytykować linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego dotyczącą zakresu poprawek, która właśnie jest niekonsekwentna i odchodzi od wytyczonej linii. Nie bardzo rozumiem, z jakich powodów i na jakich podstawach w ogóle doszło do jej sformułowania.

Moderator Zbigniew Cieślak

Muszę wam powiedzieć, że to nie jest jedyna sprawa, za którą Trybunał powinien się wstydzić, ja również. Ja przecież orzekałem, nie jest tak, że ja się uchylam od odpowiedzialności. Nawet jeżeli się napisało zdanie odrębne, to wcale nie oznacza, że nie bierze się odpowiedzialności za wyrok. Od początku do ostatnich dni mojej kadencji było kilka

takich zawijasów, łamańców w wykonaniu Trybunału Konstytucyjnego, które są nie do wytłumaczenia. Co więcej, były orzeczenia, na przykład w sprawie nieujawnionych dochodów i kwestii dowodowej, które doprowadziły do potężnych wydatków budżetowych. Najgorsza jest zmiana linii orzecznictwa, właściwie bez wytłumaczenia. Mamy wyrok sprzed pięciu lat, cytowany, wykorzystywany i po pięciu latach jest dokładnie przeciwnie, bo sędziowie są... Jacy są sędziowie?

Prof. nadzw. dr hab. Bogumił Szmulik

Niezawisli.

Moderator Zbigniew Cieślak

Tak, i mają prawo rozstrzygnąć tak, jak rozstrzygnęli. Wielokrotnie mówiłem, dlaczego te orzeczenia są tak długie, dlaczego niektóre uzasadnienia mają po dwieście stron. Apelowałem, by orzeczenie nie przekraczało trzydziestu stron, łącznie z uzasadnieniem, rozstrzygnięciem i częścią historyczną. To nie trafia do ludzi i efekt jest taki, że na przykład moi seminarzyści piszący prace magisterskie nie są w stanie zrozumieć uzasadnienia wyroku. To dziwne, żeby prawie magister administracji nie był w stanie zrozumieć wyroku i uzasadnienia, prawda? Jestem wielkim zwolennikiem wprowadzenia jakiegoś systemu kontroli orzeczeń dlatego, że sędziowie mogą się pomylić, ze względów czysto ludzkich. Dobrze byłoby, gdyby istniał jakiś system kontroli. Przed 1997 r. sprawa była prosta, bo Sejm kontrolował wyroki Trybunału. Wtedy pojawiały się bardzo poważne zarzuty. Jak Trybunał orzekł, że dany przepis lub wręcz cała ustawa jest niezgodna z Konstytucją, a Sejm będzie orzekał, że jednak mimo wszystko jest zgodna? Jakżeż tak. Ta sprawa nie jest taka prosta, bo bardzo często orzeczenia Trybunału są fundowane na analizie aksjologicznej. Wspomniałem dzisiaj o tym. Albo się wybiera wolność słowa, albo się wybiera inną wartość. I co? Jeden i drugi wyrok jest w porządku, tyle tylko że jest oparty na różnych przesłankach. Na tym polega wyraźna różnica między Trybunałem Konstytucyjnym a, na przykład, Sądem Najwyższym, bo tam jednak jest to związane ze stanem faktycznym, z zaistnieniem jakichś faktów. Nie mówię oczywiście o uchwałach, ale o samym orzecznictwie. Na tym zakończymy.

Moi Drodzy! Bardzo wam dziękuję za wszystkie artykuły i za udział w konferencji.

Spis treści

OTWARCIE KONFERENCJI

Wicemarszałek Michał Seweryński	5
Marszałek Stanisław Karczewski	5

SESJA GŁÓWNA

Zbigniew Cieślak – <i>Senat a tożsamość konstytucyjna</i>	11
Marian Grzybowski – <i>Senat a konstytucyjne organy władzy publicznej</i>	17
Marcin Kwiecień – <i>Senat w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej. Oczekiwania i rzeczywistość</i>	23
Wojciech Orłowski – <i>Geneza Senatu w 1989 r.</i>	29
Stanisław Bożyk – <i>Senat RP a współczesne modele drugiej izby parlamentu</i>	33
Leszek Bosek – <i>Kontrola konstytucyjności prawa przez Senat RP</i>	39
Wicemarszałek Michał Seweryński	43
Artur Ławniczak	43
Marszałek Stanisław Karczewski	44
Antoni Dudek	44
Wicemarszałek Michał Seweryński	45

SESJA I

Moderator Marian Grzybowski	49
Janusz Karp – <i>Wartości i tradycje konstytucyjne bikameralizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej</i>	51
Artur Ławniczak – <i>Czy polski Senat w XXI wieku jest izbą wyższą?</i>	61
Bartosz Augustyn – <i>Znaczenie Senatu RP w procesie ustawodawczym</i>	67
Angelika Ciżyńska – <i>Aktywność Senatu RP w budowaniu polskiej kultury prawnej poprzez udział w wykonywaniu orzeczeń ETPC i promowaniu konwencyjnych standardów ochrony praw człowieka</i>	71
Michał Kołbuc – <i>Izby wyższe parlamentów na świecie</i>	77

Oskar Kubacki – <i>Sposób odniesienia się Senatu do ustawy zwykłej uchwalonej przez Sejm na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.</i>	81
Mateusz Rojewski – <i>Znaczenie Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej</i>	85
Michał Szymański – <i>Pozycja ustrojowa i rola Senatu w procesie legislacyjnym – analiza krytyczna regulacji konstytucyjnych</i>	89
Damian Wicherek – <i>Inicjatywa ustawodawcza Senatu RP i jego rola w procesie legislacyjnym.</i>	95
Moderator Marian Grzybowski	96
Wicemarszałek Michał Seweryński	97
Moderator Marian Grzybowski	97

DYSKUSJA

Wicemarszałek Michał Seweryński.	101
Moderator Marian Grzybowski	103
Damian Wicherek	103
Artur Ławniczak	104
Damian Wicherek	106
Angelika Ciżyńska	106
Wicemarszałek Michał Seweryński.	107
Angelika Ciżyńska	107
Mateusz Rojewski	107
Janusz Karp	108
Wicemarszałek Michał Seweryński.	112

SESJA II

Moderator Zbigniew Cieślak	115
Anna Łabno – <i>O potrzebie istnienia Senatu RP. Uwagi de lege lata i de lege ferenda.</i>	117
Bogumił Szmulik – <i>System wyborczy do Senatu. Uwagi de lege lata i de lege ferenda.</i>	123
Andrzej Pogłódek – <i>Rada Państwa (Državni svet) w systemie ustrojowym Republiki Słowenii</i>	129
Marcin Burdzik – <i>Znaczenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w procesie ustawodawczym w kontekście spójności systemu prawa.</i>	135
Moderator Zbigniew Cieślak.	138
Marcin Burdzik	138
Dominik Chodkowski – <i>Senat Rzeczypospolitej Polskiej jako strażnik kultury i tożsamości narodowej</i>	139
Moderator Zbigniew Cieślak.	141
Dominik Chodkowski.	141

Małgorzata Pięła – <i>Modele dwuizbowości parlamentu w Rzeczypospolitej Polskiej i w Republice Włoskiej</i>	143
Kamil Stępnik – <i>Ubi societas ibi ius. Rzecz o zasadności zwiększenia konstytucyjnej roli Senatu RP. Uwagi na tle prawnokomparatystycznym</i> . . .	147
Moderator Zbigniew Cieślak	149
Kamil Stępnik	149
Rafał Świergiel – <i>Wybory do Senatu w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Włoskiej – analiza prawnoporównawcza obecnych ordynacji wyborczych</i> . .	151
Marcin Tomczak – <i>Uchwały okolicznościowe Senatu RP IX kadencji (2015–2019)</i>	155
Wojciech Wydmański – <i>Geneza współpracy Senatu RP z Polonią</i>	159

DYSKUSJA

Moderator Zbigniew Cieślak	165
Wojciech Wydmański	165
Moderator Zbigniew Cieślak	166
Rafał Świergiel	166
Moderator Zbigniew Cieślak	167
Rafał Świergiel	167
Moderator Zbigniew Cieślak	167
Marcin Tomczak	167
Marcin Tomczak	168
Moderator Zbigniew Cieślak	168
Hubert Górka	168
Hubert Górka	169
Moderator Zbigniew Cieślak	169
Wojciech Orłowski	169
Andrzej Poglódek	170
Moderator Zbigniew Cieślak	171
Andrzej Poglódek	171
Andrzej Poglódek	172
Moderator Zbigniew Cieślak	172
Moderator Zbigniew Cieślak	173
Wojciech Orłowski	173
Bogumił Szmulik	174
Moderator Zbigniew Cieślak	174

ISBN 978-83-65711-63-2