

Mgr Sławomir Zwolak

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wzmocnienie pozycji Senatu na tle problemu jego koncepcji

Streszczenie

Okres transformacji ustrojowej był czasem istotnych przemian, w którym ważnym wydarzeniem było powołanie Senatu. Ówczesne realia polityczne nie pozwoliły na skonstruowanie w miarę spójnej, przemyślanej koncepcji. Sytuacja ta doprowadziła nie tylko do ożywionych dyskusji nad reformą Senatu, ale również do podważania racji jego istnienia. Na przestrzeni kilku lat można zauważyć powolną tendencję w stronę wzmocnienia pozycji Senatu, nie przez konstytucyjną reformę, ale na gruncie regulacji ustawowych i podustawowych. Szczególnymi zmianami w funkcjonowaniu Senatu było wprowadzenie specjalnego trybu inicjatyw, które mają na celu wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a także rozpatrywanie petycji obywateli. Jednak najbardziej znaczącym momentem upodmiotowienia Senatu była akcesja Polski do Unii Europejskiej. Spowodowała ona konieczność uchwalenia ustawy kooperacyjnej regulującej współpracę między parlamentem a rządem w sprawach UE. Mechanizm owej współpracy stawia na równych prawach Sejm i Senat. Dokonane zmiany niewątpliwie wpisują się w nurt wzmacniający Senat, który powoli odnajduje swoje miejsce na scenie politycznej.

Słowa kluczowe: *Senat, Sejm, dwuizbowość, władza ustawodawcza, ustrój.*

Strengthening of the Senate's Position on the Background of the Problem of its Concept

Abstract

The period of political transformation was a time of significant change, in which the establishment of the Senate was an important event. Political realities of those times prevented from constructing a coherent and well thought concept. This situation has led not only to a lively debate on the reform of the Senate, but also to undermining of the virtue of its

existence. Over the past few years, one may notice a slow tendency towards the strengthening of the Senate position, not by way of constitutional reform, but on the basis of the laws and understatutory regulations. Specific changes in the functioning of the Senate was the introduction of a special mode of initiatives which are aimed at the enforcement of the Constitutional Court's judgments, as well as examining citizens' petitions. However, the most significant moment of the Senate's empowerment was Polish accession to the European Union. It caused the necessity to adopt the Act on Cooperation regulating the cooperation between the Parliament and the Government on the EU matters. The mechanism of this cooperation places the Sejm and the Senate on an equal position. The implemented changes undoubtedly fit the current amplifying the Senate, which is slowly finding its place on the political scene.

Key words: *Senate, Sejm, bicameralism, legislature, system.*

Instytucja Senatu Rzeczypospolitej Polskiej ma swoją ugruntowaną tradycję, rodowodu której można szukać już u schyłku epoki piastowskiej. Po II wojnie światowej Polska znalazła się w radzieckiej strefie wpływów. Sytuacja ta miała wpływ na postrzeganie Senatu, mającego wówczas stanowić komplikację w mechanice ustrojowej, w której parlament miał pełnić rolę fasadową w ustanawianiu demokracji ludowej¹. Istnienie Senatu nie mieściło się w ramach ustroju socjalistycznego, stąd też zostało ono w sposób zdecydowany odrzucono.

Potrzeba reaktywowania Senatu zrodziła się ponownie w 1989 r., gdy na mocy porozumienia „Okrągłego Stołu” nastąpiło przywrócenie tej instytucji w nawiązaniu do okresu II Rzeczypospolitej, kiedy to parlament był dwuizbowy². Restytuowany Senat był postrzegany jako symbol zdobyczy porozumień okrągłostołowych, które stworzyły warunki dla reformy ustroju i układu politycznego w Polsce. W regulacji konstytucyjnej Senat pojawił się w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.³, która zmieniała niektóre postanowienia Konstytucji PRL z 1952 r. Decyzje z kwietnia 1989 r. interpretowano nie tylko jako chęć

¹ P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995, s. 12.

² W porozumieniach „okrągłego stołu” stwierdzono, że „Senat wybrany suwerenną wolą narodu będzie sprawował istotną kontrolę, w szczególności w zakresie praw człowieka i praworządności oraz życia społeczno-gospodarczego”. Takie określenie rozumiano jako polityczną (merytoryczną) kontrolę nad ustawodawstwem w tych dziedzinach, wydawanym przez Sejm „kontraktowy”. Z. Jarosz, *Problem dwuizbowości parlamentu w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 17.

³ Dz. U. Nr 19, poz. 101.

stworzenia dwuizbowego parlamentu, lecz bardziej jako wolę stworzenia drugiego organu o charakterze przedstawicielskim, który uzupełniałby dotychczasowy system organów państwa⁴. Przywrócenie Senatu wynikało z kalkulacji politycznej każdej ze stron i nie została ona poprzedzona jakąś szczególną refleksją teoretyczną nad celami, zadaniami oraz nad kształtem ustrojowym dwuizbowości⁵.

Rozwiązania przyjęte w noweli kwietniowej nadawały identyczne zasady organizacji i funkcjonowania Sejmu i Senatu. Zadania Senatu koncentrowały się przede wszystkim na racjonalizowaniu określonych decyzji sejmowych, w szczególności prawotwórczych, niwecząc w ten sposób całkowitą swobodę Sejmu w sferze jego kompetencji ustawodawczych. Władza państwowa skupiała się głównie w Sejmie, zakres jego kompetencji był o wiele szerszy, a podejmowanie określonych decyzji państwowych wymagało współdziałania Senatu, które nie były dokonywane w postaci identycznych uchwał obydwu organów. Senat mógł tylko wyrażać wstępną zgodę, akceptować decyzje Sejmu lub proponować modyfikacje, gdzie znaczenie konstytutywne zawsze miały uchwały Sejmu⁶. W tym czasie zakładano, że wszystkie te zmiany mają charakter przejściowy. Uzasadnia to tezę Zbigniewa Witkowskiego o pospiesznym i niestarannym redagowaniu noweli kwietniowej, która usytuowała Senat nie tylko w cieniu, ale też poniżej ustalonej pozycji Sejmu, który nadal pozostawał „najwyższym organem władzy państwowej”⁷. Liczono, że w stosunkowo szybkim czasie dojdzie do uchwalenia nowej konstytucji, a w toku prac nad nią dojdzie do dyskusji nad przyszłą strukturą parlamentu.

Postanowienia noweli kwietniowej odnoszące się do Senatu nie zawierały spójnej wizji funkcjonowania i dalekie były od racjonalności ustrojowej. Zdaniem Marka Dobrowolskiego powołanie Senatu było wynikiem silnych uwikłań w bieżące kalkulacje

⁴ W. Orłowski, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000, s. 60. Powołanie instytucji Senatu było wynikiem ewoluowania w trakcie prac „okrągłego stołu” i poglądów na to, w jaki sposób opozycja może zostać włączona do funkcjonującej struktury politycznej. Punktem wyjścia strony rządowej w myśleniu o drugiej izbie nie było przywrócenie Senatu jako izby pochodzącej z demokratycznych wyborów, lecz nadanie mu bardziej pluralistycznego charakteru wzorem, funkcjonującej od 1982 r., Izby Społeczno-Gospodarczej. Zdecydowany sprzeciw strony solidarnościowej, nie mogącej zaakceptować tej formuły bez demokratycznej legitymacji, zniweczył w konsekwencji ten kompromis zaproponowany przez ówczesną władzę. Ostatecznie przyjęto model Senatu jako drugiej izby parlamentu, pochodzącej z demokratycznych wyborów, co było ceną zgody opozycji na powołanie prezydenta o szerokich uprawnieniach, ustalając tym samym w poufnych rozmowach osobę przyszłego prezydenta. J. Cierniewski, *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 53.

⁵ J. Szymanek, *W sprawie reformy Senatu. Dziś*, „Przegląd Społeczny” 2005, nr 2, s. 87.

⁶ M. Kudej, *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2, s. 25; zob. też: P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, Nr 3, s. 17-19.

⁷ Z. Witkowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo Konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 352.

polityczne i te okoliczności uniemożliwiły wypracowanie spójnej i dobrze uzasadnionej teoretycznie koncepcji parlamentu⁸.

Warto podkreślić, że przeprowadzone w czerwcu 1989 r. wybory do Senatu były pierwszymi wolnymi wyborami w tej części Europy i odegrały istotną rolę w późniejszych latach. Przytłaczające zwycięstwo ówczesnej opozycji, która zdobyła 99% wszystkich mandatów, było konsekwencją dynamiki zmian systemowych w Polsce⁹. W rezultacie wyników wyborów w pełni ujawnił się przedstawicielski charakter Senatu jako organu odzwierciedlającego ówczesne preferencje wyborcze lepiej niż Sejm¹⁰.

Od samego początku restytuowany Senat wykazywał skłonność do powiększenia swych konstytucyjnie i ustawowo wyznaczonego zakresu kompetencji. Jak stwierdził Wojciech Sokolewicz, ta specyficzna nadaktywność wywoływana była ambicją kolejnych marszałków do należytego reprezentowania instytucji, a także skłonnością do wyprowadzania zbyt daleko idących wniosków z samej nazwy „Senat” oraz historycznego dziedzictwa tej instytucji¹¹. Należy zauważyć, że taka sytuacja spowodowana była niewątpliwie przytłaczającym zwycięstwem ówczesnej opozycji (99 mandatów do Senatu zdobyli przedstawiciele Komitetu Obywatelskiego). Pozwalało to stronie opozycyjnej realizować swoje zamierzenia, które w konsekwencji przyczyniały się do demontażu poprzedniego ustroju. Stąd też większe znaczenie Senatu było potrzebą tamtych wydarzeń, co z perspektywy czasu należy uważać za całkowicie zasadne i nie budzące wątpliwości. Instytucję Senatu należało widzieć jako pewien element pluralizmu politycznego, włączającego część opozycji w życie polityczne państwa.

Pojawiające się od początku istnienia Senatu pewne kontrowersje i konflikty między izbami oraz sporadyczne korzystanie z inicjatywy ustawodawczej przez Senat spowodowały, że, zapoczątkowany po wyborach czerwcowych, proces zasadniczych reform ustrojowych państwa nie objął jednak Senatu. Jedynie powiększono nieznacznie kompetencje kreacyjne Senatu poprzez wybór dwóch członków do składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Zmiana ta umożliwiła występowanie Senatu z wnioskiem o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z konstytucją albo innego aktu normatywnego z konstytucją lub aktem ustawodawczym oraz otrzymywanie corocznego sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁸ M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 281-282.

⁹ W. Orłowski, *Senat Trzeciej...*, s. 227.

¹⁰ Tamże, s. 228.

¹¹ W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 12.

W dniu 23 kwietnia 1992 r. została uchwalona ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹², która powierzyła uchwalenie nowej konstytucji Zgromadzeniu Narodowemu. Ustanawiała ona skład Zgromadzenia, w które nie wchodził Senat jako organ, lecz senatorowie jako jego członkowie, którzy zresztą stanowili tylko 17,85 % składu. Zapoczątkowana kadencja Senatu¹³ utrwaliła jego miejsce na polskiej scenie politycznej, czego wynikiem było utrzymanie tej izby w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym, czyli w tzw. Małej Konstytucji¹⁴. Utrzymując w mocy postanowienia znowelizowanej Konstytucji RP z 1952 r., przepisy charakteryzowały Senat, podobnie jak Sejm, jako organ przedstawicielski narodu i organ państwa w zakresie władzy ustawodawczej¹⁵. Senat był koniecznym uczestnikiem procesu legislacyjnego, bez udziału którego nie było możliwe podjęcie decyzji prawodawczej, bowiem każda z izb parlamentu miała w procesie ustawodawczym swój odrębny udział¹⁶.

Uchwalenie Małej konstytucji¹⁷ doprowadziło do wyraźnej redukcji kompetencji Senatu, które przejawiały się w zobowiązaniu do wskazania źródeł pokrycia zgłaszanych przez siebie poprawek, obniżonych wymogów stosownej większości przy odrzucaniu przez Sejm stanowiska Senatu, odstąpienia od wymogu równoczesnych prac Sejmu i Senatu nad ustawą budżetową, wyeliminowania możliwości zablokowania procedury ustawodawczej przez usunięcie instytucji pata ustawodawczego oraz wyeliminowania Senatu z procedury uchwalania ustawy o pełnomocnictwach dla Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocy ustawy. W trakcie prac nad Małą Konstytucją zmieniono również przepisy dotyczące rozpoznawania przez Sejm poprawek Senatu. W miejsce dwóch głosowań za odrzuceniem

¹² Dz. U. Nr 67, poz. 336.

¹³ Jak stwierdza Krzysztof Skotnicki, wyłoniony w 1991 r. Senat, po przeprowadzonych wyborach, odbiegał od politycznego zestawienia Sejmu i nie odzwierciedlał rzeczywistej woli wyborców. Powodem tego była zmiana ordynacji wyborczej do Senatu z 10.05.1991 r., która znosiła wymóg uzyskania większości bezwzględnej do nabycia mandatu, na większość względną. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i na system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr 2, s. 23.

¹⁴ Dz. U. Nr 84, poz. 426.

¹⁵ K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 213-214.

¹⁶ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 245-246.

¹⁷ Małą Konstytucję przyjęto wtedy, gdy zdano sobie sprawę, że wbrew początkowym, optymistycznym przewidywaniom nie nastąpi szybkie uchwalenie pełnej Konstytucji. Czynnikiem, który odegrał pewną rolę w uzasadnieniu decyzji o uchwaleniu tymczasowej i niepełnej Małej Konstytucji, było i to, że w latach 1990-1992 niektóre z byłych państw socjalistycznych funkcjonowały już na podstawie nowych konstytucji, a nie tych obowiązujących w starym systemie ustrojowym. Choć jej uchwalenie spotkało się z aprobatą środowisk prawniczych i politycznych, również napotkało krytyczne opinie. Por. J. Wawrzyniak, *Rola tzw. Małych Konstytucji w polskim konstytucjonalizmie*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 151-152.

i przyjęciem poprawek, wprowadzono wymóg jednego głosowania za odrzuceniem poprawek Senatu. Wyeliminowano w ten sposób istotną wadę poprzedniej regulacji, która mogła powodować, iż w Sejmie nie istniała wystarczająca większość dla odrzucenia poprawek Senatu, jak i uchwalenia ich większością głosów¹⁸. Wzmocniono uprawnienia kontrolne izby, ustanawiając wymóg udziału członków rządu i ministrów stanu w posiedzeniach Senatu, jak również obowiązek zawiadamiania przez prezydenta o ratyfikowaniu i wypowiedaniu umów międzynarodowych. W tym kontekście Krzysztof Skotnicki uważa, że najistotniejszą kompetencją przyznaną wówczas Senatowi było wyrażenie zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum, mające szczególne znaczenie w okresie konfliktu na linii Prezydent-Sejm¹⁹. A zatem wypada zgodzić się z M. Dobrowolskim, że uchwalenie Małej Konstytucji było momentem początkującym stabilizację ustrojową dwuizbowego parlamentu²⁰.

Poważne rozważania nad kwestią dwuizbowości pojawiły się w pracach nad nową Konstytucją w latach 1993-1997. Dla znacznej części polskich ugrupowań politycznych był to czas wystarczający do zaakceptowania modelu parlamentu, składającego się z Sejmu i Senatu. W projektach konstytucji pełne i spójne koncepcje dwuizbowości zawarte były w projekcie senackim, prezydenckim, UD/UW i obywatelskim²¹. Dwuizbowość jawiła się, zwłaszcza na tle jednoizbowości kojarzonej z dyspozycyjnym Sejmem z okresu PRL, jedną z najważniejszych zdobyczy demokratycznych. Senat był traktowany jako instytucja kluczowa dla procesu poszerzania pluralizmu polityczno-partyjnego²².

Gdy już wiadomo było, że projekt Konstytucji będzie przewidywał Sejm i Senat, było niemal pewne, że będzie to dwuizbowość oparta na ówczesnie obowiązujących uregulowaniach. Ani projekty Konstytucji, ani propozycje zgłaszane w toku prac konstytucyjnych nie zaowocowały pojawieniem się nowej koncepcji drugiej izby, która miałaby szanse uzyskania szerszej akceptacji. Brak pomysłu na Senat Ryszard Chruściak tłumaczy przez pojawiający się wtedy konserwatyzm w myśleniu parlamentarzystów o centralnych organach państwa, kwitując przyjęte rozwiązanie Senatu w Konstytucji z 1997

¹⁸ Por. W. Orłowski, *Senat Trzeciej...*, s. 230-232; R. Chruściak, *Mała konstytucja z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr 5, s. 99.

¹⁹ K. Skotnicki, *Senat III RP...*, s. 215.

²⁰ M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości...*, s. 147. P. Czarny uważa, że uchwalenie Małej Konstytucji było krokiem na drodze do wrastania Senatu w polski system polityczno-ustrojowy. P. Czarny, *Zmiany pozycji ustrojowej w „Małej Konstytucji”*, [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 88.

²¹ Na siedem projektów nowej Konstytucji złożonych Zgromadzeniu Narodowemu w 1993 r. aż pięć przewidywało utrzymanie Senatu (projekt Prezydenta RP Lecha Wałęsy, projekt KPN, projekt Senatu, projekt Unii Demokratycznej, projekt Porozumienia Centrum. Natomiast tylko dwa projekty odrzucały Senat – projekt SLD, proponujący utworzenie 100-osobowej Krajowej Rady Gospodarki i Pracy oraz projekt PSL/UP. Z. Witkowski, *Senat...*, s. 352.

²² R. Chruściak, *Spór o Senat w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, Warszawa 2003, s. 35.

r.²³ w następujący sposób: „jeżeli Senat, to taki jaki jest”. Większość uczestników prac konstytucyjnych nie uznawało za konieczne wzmocnienie drugiej izby, gdyż najważniejszym celem było utrzymanie priorytetowej pozycji ustrojowej i przewagi kompetencyjnej Sejmu²⁴. Stan taki, jak zauważa M. Dobrowolski, był wynikiem wyborów z 1993 r., które ukierunkowały spór wokół kwestii istnienia drugiej izby, a nie kształtu dwuizbowości²⁵. Z kolei K. Skotnicki twierdzi, że powtórzony model Senatu w Konstytucji był rezultatem doświadczeń wynikających z funkcjonowania dwuizbowości po 1989 r., jak i braku wiary w słuszność jego zalet, które mogły skłaniać do forsowania ewentualnych propozycji²⁶.

Rola Senatu jako organu władzy ustawodawczej została utrzymana w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., zachowując jej dotychczasową koncepcję jako izby refleksji powołanej przede wszystkim do dbania o jakość prawa. Odwołała się w tej dziedzinie do rozwiązań już wcześniej sprawdzonych, a więc od ustanowienia Senatu w 1989 r., i do zatwierdzenia go w Małej Konstytucji²⁷. Konstytucja z 1997 r. utrzymała w ten sposób dotychczasowy model nie równoprawnej dwuizbowości parlamentu, z ujęciem Sejmu i Senatu jako odrębnych organów, przy zachowaniu wyraźnych ustrojowych preferencji dla Sejmu²⁸. Widać to już w ogólnej charakterystyce, dokonanej w art. 95, z którego wynika, że władza ustawodawcza jest powierzona wspólnie Sejmowi i Senatowi, ale sprawowanie kontroli nad działalnością rządu jest wyłączną domeną Sejmu. Odpowiednio mówi się o dwuizbowości nie równorzędnej, a nawet ułomnej, wskazując, że kompetencje Senatu mieszczą się w modelu tzw. „izby refleksji”. Ustrojowa równorzędność Sejmu i Senatu idzie w parze ze zróżnicowaniem kompetencji.

Podobne stanowisko zarysowuje się konsekwentnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²⁹. 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 działania i kompetencjami Sejmu. Znajduje to wyraz w ujęciu funkcji kontrolnej i kreacyjnej, które niemal w całości pozostają skoncentrowane w gestii Sejmu. Także w procedurze ustawodawczej Konstytucja RP uregulowała kompetencje obu izb nie równorzędnie. Pozycja Sejmu jest w tym procesie uprzywilejowana w relacji do pozycji

²³ Dz. U. Nr 78, poz. 448 z późn. zm.

²⁴ Por. R. Chruściak, *Spór...*, s. 37.

²⁵ Por. M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości...*, s. 203.

²⁶ K. Skotnicki, *Senat III RP...*, s. 217.

²⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 586.

²⁸ D. Dudek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia podstawowe. Wybór źródeł*, Lublin 2001, s. 64.

²⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 206.

Senatu. Znajduje to wyraz w szeregu szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, a w szczególności w tym, że postępowanie legislacyjne może być wszczęte tylko w Sejmie, a Senat zajmuje się dopiero uchwalonym przez Sejm tekstem. Jednakże Senat może, w ramach przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej, uruchomić postępowanie legislacyjne w materiach, co do których Senat uzna, iż potrzebna jest ich określona regulacja³⁰. Można powiedzieć, że kompetencje Senatu w zasadzie ograniczają się do udziału w ustawodawstwie, przy czym Sejm może jednak narzucić swoje stanowisko, mając odpowiednią większość. Ponadto Senatowi przyznano kompetencje kreacyjne do powoływania niektórych konstytucyjnych organów państwowych, takich jak: Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, trzech członków Rady Polityki Pieniężnej³¹. W dodatku, na podstawie ustaw, Senat uzyskał prawo wyrażania zgody na powoływanie Rzecznika Praw Dziecka³², Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych³³ i Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej³⁴ oraz wyboru jednego członka Komisji Selekcyjnej³⁵.

Kwestią problematyczną, wartą zaznaczenia w odniesieniu do Senatu, jest w moim odczuciu funkcja kontrolna. Konstytucja RP w art. 95 ust. 2 stanowi: „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Powyższe ujęcie pokazuje, że wprawdzie trudno jest na podstawie zastosowania jedynie argumentacji *a contrario* dowodzić możliwości przejawiania działalności kontrolnej Senatu, jednak nie przesadza to o wyłączeniu uprawnień kontrolnych Senatu. Kwestię owej funkcji kontrolnej Senatu Paweł Sarnecki uzasadnia przez powołanie się na nierozłączność sprawowanych przez izbę parlamentarną funkcji – ustawodawczej i kontrolnej, w ten sposób wywodzi funkcje kontrolną Senatu z roli organu przedstawicielskiego³⁶. Przyznać należy, że

³⁰ Por. K25/98, (M.P. Nr 20, poz. 295).

³¹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 206.

³² Zob. art. 4 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 6.01.2006 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.)

³³ Zob. art. 8 ust. 2 ustawy o danych osobowych (Dz. U. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)

³⁴ Zob. art. 10 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016 z późn. zm.)

³⁵ Zob. art. 15 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 30.04.1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz. U. Nr 44, poz. 202 z późn. zm.)

³⁶ P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 6, s. 10. W kwestii funkcji kontrolnej Senatu L. Garlicki stwierdza że, nie istnieje konstytucyjna podbudowa funkcji kontrolnej Senatu, jednakże nie jest to równoznaczne z zakazem formułowania pewnych kompetencji kontrolnych Senatu w ustawach zwykłych. Dodaje przy tym, że przepisy konstytucyjne nie stanowią wymogu, by każda konkretna kompetencja Sejmu czy Senatu miałyby mieć wyraźne zakotwiczenie w postanowieniach Konstytucji RP. Jeżeli sama Konstytucja nie dostarcza podstaw do uznania kompetencji kontrolnych Senatu, ewentualne przepisy ustawowe, w których takie kompetencje zostaną sformułowane, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z 10.05.1994 r. (sygn. W 7/94 OTK 1994, cz. I, poz. 23) kompetencje organu państwowego nie można domniemywać. Z tego wynika, że dopóki w ustawach zwykłych kompetencje kontrolne Senatu są ukształtowane w sposób wyraźny i w wymiarze nie

mimo treści artykułu, łączącego funkcję kontrolną wyłącznie z Sejmem, w praktyce pojawiły się pewne instrumenty kontroli, sprawowane przez Senat. Wskazuje się na istniejącą od szeregu lat praktykę tzw. oświadczeń senatorskich, które mogą dotyczyć wszelkich kwestii związanych z wykonywaniem mandatu i mogą też zawierać wnioski i uwagi kierowane m.in. do członków Rady Ministrów³⁷. Są także szczegółowe kompetencje Senatu, których realizacja musi się wiązać z pewnymi elementami kontroli administracji rządowej, skoro np. Rzecznik Praw Obywatelskich ma corocznie informować nie tylko Sejm, ale i Senat o swojej działalności, jak również o stanie przestrzegania wolności, praw człowieka i obywatela. Funkcją kontrolną Senatu są również jego kompetencje wobec Prezydenta, wykonywane przez Senat obradujący wspólnie z Sejmem jako Zgromadzenie Narodowe. Dotyczy to w szczególności uznania trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia oraz w przypadku postawienia go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji albo ustawy lub za popełnione przestępstwo³⁸.

Dlatego wydaje się uprawnionym stwierdzenie, że Senat posiada jednak pewne kompetencje o charakterze kontrolnym lub *quasi*-kontrolnym, choć oczywiście w znacznie mniejszym zakresie niż Sejm. Niewątpliwie Senat ma ograniczone możliwości kontrolowania rządu. Nie może on z całą pewnością realizować funkcji kontroli parlamentarnej w obszarze zastrzeżonym dla Sejmu, jedynie w zakresie, w jakim odpowiednie przepisy formalnie dopuszczają Senat do działań kontrolnych rządu. Wydaje się zatem, że działalność kontrolna Senatu polega zasadniczo na informowaniu izby o funkcjonowaniu podmiotów rządowych, wyrażaniu ocen w sprawach jej przedłożonych, udzielaniu w niezbędnym zakresie pomocy organom wewnętrznym i senatorom w wypełnianiu ich zadań i obowiązków³⁹. Przykład funkcji kontrolnej Senatu daje wyraz, że istniejący model dwuizbowości jest niesymetryczny, wyrażający się nieidentycznym zakresem działania i kompetencji Sejmu⁴⁰.

Jak już wspomniano, koncepcja drugiej izby w Polsce wyraża się przede wszystkim poprzez stanie na straży dobrego prawa, jako że z natury, nie kierując się emocjami, ma dbać o jakość tworzonego przez parlament prawa. W ten sposób wkomponowanie Senatu w architekturę ciała ustawodawczego ma zapewnić „drugą opinię” na temat kształtu przygotowywanego prawa, dać czas do namysłu i rozważenia zasadności jego uchwalenia

naruszającym podstawowego charakteru zadań Sejmu w tym zakresie, dopóty owym unormowaniom nie można stawiać zarzutu sprzeczności z Konstytucją. L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, Nr 6, s. 34.

³⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo ...*, s. 262.

³⁸ W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy...*, s. 15.

³⁹ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 301.

⁴⁰ L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne...*, s. 32.

w takiej czy innej postaci⁴¹. W końcu Senat ma dostarczać cennego urozmaicenia poglądów, tworząc w ten sposób dwie odmienne polityki legislacyjne⁴². Niestety praktyka parlamentarna daje podstawy do kwestionowania roli Senatu w procesie ustawodawczym. Szczególnie ważna w tym kontekście jest teza M. Dobrowolskiego, zdaniem którego dotychczasowy kierunek ewolucji Senatu sprowadzi go „do roli biura legislacyjnego i to biura o średniej jakości, gdyż w izbie tej nie zasiadają zawodowi legislatorzy, którzy z istoty rzeczy lepiej niż politycy zadbają o legislacyjną poprawność uchwalanych ustaw. Z kolei dalsze obniżanie znaczenia drugiej izby wymusi pytanie o sens istnienia Senatu, co będzie prowadzić dyskusję o dwuizbowości w ślepy zaułek”⁴³. Być może perspektywa znacznej poprawy tworzonego prawa mogłaby być rozwiązana poprzez propozycję W. Sokolewicza o potrzebie wykreowania profilu senatora, w którym byłby on w mniejszym stopniu niż poseł uzależniony od zaplecza politycznego, a bardziej kierowałby się przy wykonywaniu mandatu osobistym poczuciem sprawiedliwości i słuszności⁴⁴. Jednakże wobec specyfiki demokratycznego państwa prawa problem ten jawi się jako nierozwiązalny.

Problem drugiej izby powoduje, że od kilkunastu lat formułowane są rozmaite propozycje zmierzające do reformy aż po likwidację⁴⁵. Źródeł kontrowersji i licznych sporów o instytucję Senatu należy poszukiwać przede wszystkim w specyficznych warunkach i pośpiechu, w jakim przygotowywano reformę ustrojową z kwietnia 1989 r.⁴⁶. Utworzony po

⁴¹ A. Eisman uważał, że „podział ciała prawodawczego na dwie izby zapobiega uniesieniom i błędom, którym z taką łatwością ulega zgromadzenie obradujące. A. Esmain, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 98.

⁴² J. Szymanek, *Teologiczne funkcje bikameralizmu*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8, s. 38

⁴³ M. Dobrowolski, *W sprawie reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 35. K. Skotnicki zauważa, że wnoszone przez Senat poprawki nie mają charakteru zasadniczej polemiki z Sejmem o merytoryczny kształt przyjmowanych rozwiązań, lecz mają jedynie walor marginalny, drobny, odnoszący się czysto do funkcji redakcyjnej. K. Skotnicki, *Senat III RP...*, red. M. Zubik, s. 225-226.

⁴⁴ W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy...*, s. 9. J. Regulski jest zdania, że „senatorami powinni zostawać ludzie ciszący się autorytetem w społeczeństwie i mający jego zaufanie. Powinni nie być związani z bezpośrednimi interesami partii, choć jednocześnie powinni mieć ukształtowane i wyraziste poglądy. Ale przede wszystkim powinni mieć poczucie odpowiedzialności za sprawy państwa. Poziom wiedzy i doświadczenia senatorów powinien być wyższy niż posłów, zatem konieczna jest odpowiednia selekcja kandydatów”. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 190-191.

⁴⁵ Jak to określił Piotr Winczorek, istnienie drugiej „kuchni legislacyjnej”, gdzie można prawie gotowe potrawy przyprawić – choć i np. przypalić – jest bez wątpienia korzystne. Stwierdza, że wszystkie duże kraje europejskie mają parlamenty dwuizbowe, tak więc instytucja ta z pewnością jest w systemie władzy i stanowienia prawa potrzebna. P. Winczorek, *Lepsze prawo z drugiej kuchni* (wywiad przeprowadził Grzegorz Łyś), „Rzeczpospolita. Dodatek specjalny w 90. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w odrodzonym państwie”. *Polski Senat od I do III Rzeczypospolitej z 23.11.2012 r.*, s. 7. W tym kontekście można się powążyć o stwierdzenie, że w istocie likwidacja Senatu nigdy nie będzie w interesie jakiegokolwiek partii politycznej, ponieważ wiązałoby się to z uszczupleniem aparatu politycznego, a przede wszystkim wpłynęłoby na wysokość subwencji dla poszczególnych partii.

⁴⁶ B. Banaszak, *Czy w Polsce potrzebna jest druga izba?*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 38-39. J. Szymanek twierdzi, że najczęściej głównym i rozstrzygającym argumentem, przesądającym o istnieniu izby drugiej, tak samo jak i o jej nieistnieniu, jest argument *par excellence* polityczny. Tak było w Polsce w 1989 r., jak również w Republice Czeskiej w 1992 r. Stąd zresztą bardzo często mówi się, że druga izba jest izbą polityczną, przy czym jej polityczność ma w tym wypadku wyrażać cały kompleks argumentów i okoliczności, jakie

latach niebytu Senat sprowadzony został generalnie do miana symbolu wolnej Polski⁴⁷, w której doniosłe znaczenie miał aspekt historyczny instytucji i przełamanie dominacji Sejmu z okresu PRL-u, wywołujący niemiłe skojarzenia. Przełomowe wydarzenia z okresu transformacji ustrojowej nie sprzyjały pogłębionej dyskusji nad koncepcją Senatu, bowiem ówczesna większość nie była zainteresowana, aby niekontrolowany przez nią Senat był zbyt samodzielny. Sytuacja ta sprawiła, że po kilku latach, gdy zmieniły się realia polityczne, Senat w dotychczasowej formie stał się po prostu niepotrzebny.

Rozpoczęto dyskusję i formułowano różne propozycje dotyczące drugiej izby. W związku z tym należy odnotować trzy wniesione projekty odnoszące się do Senatu. W pierwszym przedstawiono w zasadzie dwie propozycje. Pierwsza z nich dotyczyła zmiany formuły kształtowania składu Senatu, proponując zmniejszenie liczby mandatów senatorskich do 49. Druga proponowała możliwość włączenia w skład Senatu byłych prezydentów. Dwa pozostałe projekty dotyczyły spraw związanych z Unią Europejską. Projekty te przewidywały w szczególności wprowadzenie nowego rozdziału członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Projekty te wzmacniały Senat poprzez nadanie mu kompetencji czyniących go bardziej zbliżonym do Sejmu niż w ogólnym mechanizmie asymetrycznej dwuizbowości⁴⁸. Zmiany te wydawały się bardzo wskazane, ale ostatecznie do nich nie doszło. Natomiast generalnie w literaturze prawa konstytucyjnego bardzo mocno podkreśla się potrzebę odpowiednich zmian.

I tak, reformę konstytucyjnego unormowania władzy ustawodawczej podnosi Dariusz Dudek, uważając za potrzebne zrewidowanie dotychczasowego modelu dwuizbowości poprzez zrównoważenie zakresu funkcji i wzajemnych relacji obu izb oraz modyfikację parlamentarnego prawa wyborczego. Ponadto zwraca uwagę, by rozważyć poważne ograniczenie liczebności obu izb, co istotnie obniżyłoby wydatki na utrzymanie parlamentu⁴⁹. M. Dobrowolski jest zdania że, należy zwiększyć potencjał tkwiący w istniejącej dwuizbowości. W tym celu proponuje uelastyczyć procedurę ustawodawczą poprzez

doprowadziły do ustanowienia drugiej izby. J. Szymanek, *Druga izba w systemach politycznych*, [w:] *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z polskim Towarzystwem Historycznym i Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej 11 grudnia 2012 r.*, oprac. M. Narożna, R. Stawicki, Warszawa 2013, s. 62-63.

⁴⁷ Zob. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18.12.2013 r., ustanawiająca rok 2014 Rokiem Odrodzenia Senatu w Polsce, (M.P z 2014, poz. 9).

⁴⁸ R. Chruściak, *Senat w systemie politycznym III Rzeczypospolitej*, [w:] *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej...*, s. 58-59.

⁴⁹ D. Dudek, *Konstytucja i prawo konstytucyjne*, Lublin 2010, s. 51; D. Dudek, *Jakie rozwiązania systemowo-ustrojowe powinna mieć Polska?*, [w:] *Quo vadis Polonia. W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989 – 2009*, red. J. Kochanowski, M. Kuruś, Warszawa 2010, s. 45.

eliminację z Konstytucji formuły „Sejm uchwała ustawy” na rzecz rozwiązania, zgodnie z którym z Sejmu do Senatu trafia projekt ustawy, oraz wydłużenie kadencji Senatu z jednoczesną rotacją jego składu lub ustanowienia wyborów pośrednich. Za godne rozważenia uważa wprowadzenie do Senatu tzw. „czynnika fachowego”, tj. osób nie pochodzących z wyborów, ale piastujących w przeszłości najwyższe godności w państwie⁵⁰. Powyższa koncepcja znajduje coraz więcej zwolenników i daje pomysł zagospodarowania byłych prezydentów, premierów, Rzeczników Praw Obywatelskich czy Prezesów Trybunału Konstytucyjnego przez włączenie ich dożywotnio w skład Senatu⁵¹. Tworząc, jak to określił Andrzej Szmyt, swoiste „krzesło wirylne”, w którym wyrażałaby się w pewnym zakresie formuła uznania narodu za zasługi w służbie publicznej⁵². Inne zdanie w tych kwestiach prezentuje R. Chuściak, odnosząc się do owych propozycji sceptycznie, a nawet krytycznie. Jak sam twierdzi, nie jest zwolennikiem zmniejszania składu, a pomysł wprowadzenia do Senatu osób, które pełniły w przeszłości funkcje publiczne, nie przyniósłby aż takich korzyści, jakie można niekiedy odnieść wrażenie⁵³.

Choć przez cały okres funkcjonowania Senatu w nowej polskiej rzeczywistości ustrojowej formułowano różnorakie postulaty dotyczące rozwiązań konstytucyjnych drugiej izby, to jednak żadne nie znalazły szansy wejścia w życie⁵⁴. W obecnym modelu ustrojowym Senat pozostaje organem przedstawicielskim⁵⁵ o znikomych kompetencjach kontrolnych i wąskich kreacyjnych, a jego prawodawcza rola sprowadza się do możliwości wnoszenia

⁵⁰ M. Dobrowolski, *Senat – instytucja o niewykorzystanym potencjale*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrjonalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011, s. 23.

⁵¹ B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 86. Autor stwierdza, że ta propozycja jest godna zastanowienia, bowiem fachowa wiedza oraz doświadczenie tych podmiotów stanowiłoby pozytywny wkład w pracę izby, nie uchybiając przy tym zasadzie reprezentacji politycznej i zasadzie demokratycznego państwa prawnego.

⁵² A. Szmyt, *Sejm i Senat w projektach zmian Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 41.

⁵³ R. Chuściak, *Senat w systemie politycznym...*, s. 58.

⁵⁴ Warte przedstawienia wydają się propozycje M. Granata i M. Dobrowolskiego w polemice z W. Sokolewiczem, formułowane na łamach „Państwa i Prawa”. Przede wszystkim postulują zwiększenie uprawnień ustawodawczych Senatu, które łączyć się powinny z konstytucyjnym obowiązkiem powołania przez obie izby komisji wspólnej (mediacyjnej), której zadaniem byłoby uzgadnianie stanowisk między izbami oraz rozwiązywanie powstających między nimi sporów. Ponadto skłaniają się do wprowadzenia przepisu, który definiowałby pojęcie „poprawka senacka” z nadaniem jej szerszych ram treściowych oraz do powrotu tradycyjnego rozwiązania, w którym z ustawą mamy do czynienia dopiero w momencie zakończenia procedury ustawodawczej. Takie rozwiązanie, jak się podkreśla, ma precyzyjnie oddawać istotę ustawy jako aktu normatywnego pochodzącego od parlamentu. Por. M. Granat, M. Dobrowolski, *Jaka reforma Senatu?*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5, s. 79.

⁵⁵ J. Szymanek zwraca uwagę na funkcję reprezentacyjną Senatu, której sensem jest zawsze wyrażanie interesów podmiotu odzwierciedlonego w jego składzie osobowo-politycznym. Widzi w tym przede wszystkim umocnienie idei przedstawicielstwa. J. Szymanek, *Modele przedstawicielstwa w izbie drugiej parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3, s. 23.

poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm oraz akceptacji, bądź nie, ustawy o zmianie Konstytucji i ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej⁵⁶.

A zatem należy przyznać że, polski model dwuizbowości został ukształtowany w odmiennych niż współczesne realiaach społeczno-politycznych, charakteryzujący się ograniczonym do niezbędnego minimum udziałem Senatu w pracach legislacyjnych oraz izbami o politycznie bliźniaczo podobnym charakterze⁵⁷.

Pomimo że wszelkie dotychczasowe propozycje zmian wydają się skazane na niepowodzenie, gdyż w ich przypadku wymagają one politycznego porozumienia większości parlamentarnej, to od pewnego czasu można zaobserwować zmiany idące w kierunku specjalizacji Senatu, które określałyby jego miejsce w ustroju państwowym.

W ramach konstytucyjnego uprawnienia Senatu do przedkładania projektów ustaw zaczął on odgrywać ważną rolę w procesie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, porządkując w ten sposób system prawa⁵⁸. Jego dodatkową zaletą może być również szersze otwarcie na sprawy publiczne, dające obywatelom możliwość wpływania poprzez rozpatrywanie petycji, zawierających ich propozycje obywateli dotyczące zmian w prawie⁵⁹. Również wśród istotnych zadań obywatelskich przynależnych Senatowi należy uznać patronat nad Polakami żyjącymi poza krajem, mający swoją tradycję jeszcze w okresie międzywojennym.

Istotnym momentem dla pozycji Senatu było wejście Polski do Unii Europejskiej. Skonfrontowanie polskiego systemu prawa z systemem Unii wymusiło określone zmiany w tworzeniu i stosowaniu prawa. Stało się ono motywem do opracowania specjalnego mechanizmu współpracy między parlamentem a rządem w sprawach UE. Na gruncie prawa polskiego formy współdziałania Rady Ministrów z Sejmem i Senatem zostały określone w ustawie z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁶⁰ oraz w regulaminach Sejmu i Senatu⁶¹. Ratyfikacja przez Polskę Traktatu z Lizbony⁶² w 2009 r.

⁵⁶ M. Zubik, *Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej*, [w:] *Quo vadis Polonia. W drodze do demokratycznego...*, s. 95.

⁵⁷ M. Dobrowolski, *Senat – instytucja...*, s. 22.

⁵⁸ Zob. art. 54 ust. 4 pkt 2 i art. 85a – 85f uchwały Senatu RP z dnia 23.11.1990 r. Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2010, Nr 39, poz. 542). M. Jarentowski, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat*, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Warszawa 2011.

⁵⁹ Zob. art. 90a – 90g Regulaminu Senatu.

⁶⁰ Dz. U. Nr 52, poz. 515.

⁶¹ Zob. I. Grądzka, *Współpraca Sejmu i Senatu z Radą Ministrów w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej W Unii Europejskiej*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu...*, s. 39.

⁶² Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie z dnia 13.12.2007 r.

spowodowała konieczność uchwalenia nowej ustawy kooperacyjnej, ponieważ doszło przede wszystkim do znacznego poszerzenia zakresu informacji przekazywanych parlamentom w związku z toczącym się procesem prawodawczym i do rozszerzenia zasad dotychczasowej współpracy międzyparlamentarnej. Oprócz tego parlamenty narodowe zostały włączone w mechanizm kontroli stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności⁶³. Traktat z Lizbony, przyznając kompetencje parlamentom krajowym w relacjach z UE, dokonał jednocześnie ingerencji w stosunki między izbami parlamentarnymi. Dwie izby parlamentu uzyskiwały dwa głosy rozdzielane po równo, bez względu na ogólne zasady konstytucyjne dotyczące bikameralizmu obowiązujące w poszczególnych państwach. W polskich warunkach oznaczało to wzmocnienie Senatu, który na gruncie Konstytucji RP posiada przecież ograniczone kompetencje w stosunku do Sejmu⁶⁴.

Nowa ustawa w tym przedmiocie z 8 października 2010 r.⁶⁵ określiła zakres współpracy w sprawach UE dotyczących: przekazywania informacji, stanowienia prawa unijnego⁶⁶, współpracy w zakresie zmiany traktatów (zarówno procedury zwykłej, jak i uproszczonej), tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo unijne, współpracy w zakresie wnoszenia przez obie izby parlamentu skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE oraz opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w UE⁶⁷. Współpracę w tych obszarach reguluje również regulamin Senatu, w dziale VIIIA „Postępowanie w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w unii Europejskiej”. Składa się on z trzech rozdziałów, dotyczących kolejno: opiniowania dokumentów przedkładanych Marszałkowi Senatu, przestrzegania zasady pomocniczości i wyrażania sprzeciwu wobec zastosowania przez Radę uproszczonej procedury stanowienia prawa⁶⁸.

Analizując nowe uprawnienia Senatu, na uwagę zasługuje obowiązek informowania przez Radę Ministrów Parlamentu nie rzadziej niż co 6 miesięcy o udziale Polski w pracach Unii Europejskiej oraz przedstawienie na żądanie Sejmu i Senatu informacji o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa także

⁶³ M. Stębel, *Rola polskiego parlamentu po transformacji ustrojowej*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 157.

⁶⁴ K. Wojtyczek, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 36.

⁶⁵ Zob. Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395).

⁶⁶ W kontekście stanowienia prawa wspólnotowego należy zauważyć, że obowiązek zasięgnięcia opinii o stanowisku rządu wobec projektów prawa wspólnotowego Senatu zaistniał w wyniku orzeczenia TK z 12.01.2004 r., K 24/04, (Dz. U. Nr 11, poz. 89). Szerzej na ten temat zob. M. Dobrowolski, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r. (sygn. akt K 24/04)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 143-152.

⁶⁷ A. Pułło, *Umocnienie statusu Senatu RP na podstawie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 55.

⁶⁸ Zob. art. 48 ust. 7 TUE, art. 81 ust. 1 TFUE.

wskazuje na obowiązek Rady Ministrów do przekazywania niezwłocznie izbom parlamentarnym dokumentów UE podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi, z wyłączeniem dokumentów przekazywanych bezpośrednio Sejmowi i Senatowi przez Parlament, Radę oraz Komisję Europejską. Również plany pracy Rady, oceny rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, a także informację państwa członkowskiego o stanowisku zajęтым w określonym trybie, Rada Ministrów niezwłocznie przekazuje Sejmowi i Senatowi. Ponadto, postępując w myśl zasady pomocniczości, Rada Ministrów przekazuje izbom parlamentarnym projekty swoich stanowisk w sprawie aktów ustawodawczych Unii Europejskiej oraz przewiduje mechanizm współpracy Sejmu, Senatu i Rady Ministrów dotyczącej zwoływania konwentu w sprawie proponowanych zmian Traktatów.

Przy tworzeniu prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej regulamin Senatu, w odróżnieniu od regulaminu Sejmu, nie zawiera oddzielnego rozdziału na temat prawa UE, dlatego w tym przypadku trzeba powoływać się na Konstytucję. Zatem zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji RP Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Z zasadą pomocniczości związane jest również uprawnienie izb parlamentarnych do wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Wydaje się zatem, że uchwalona ustawa kooperacyjna znacznie przyczyniła się do upodmiotowienia Senatu jako samodzielnego organu. Oczywiście taki stan zaistniał dlatego, że regulacje unijne w zasadzie wymuszają zacieśnienie współpracy między rządem a parlamentem, wobec tego Senat uzyskał na mocy prawa pierwotnego UE samodzielną pozycję, która wykształtowała się przez wyposażenie Senatu w dodatkowe możliwości, jakie daje jej prawo UE⁶⁹. Na uwagę w tym kontekście zasługuje fakt, że od momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego państwa członkowskie przyjmują stosowne regulacje, mające na celu zagwarantowanie wykonywania przez drugie izby przewidzianych w nim zadań. W tym przedmiocie dominującym kierunkiem zmian jest kierunek wyznaczony wyrokiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r., statuujący silną pozycję Bundesratu w sprawach UE. W Polsce, wzorem regulacji z RFN, jest uchwalona ustawa kooperacyjna z 2010 r.⁷⁰. W rezultacie Senat, który ma znacznie bardziej ograniczone kompetencje

⁶⁹ A. Pułło, *Umocnienie statusu Senatu RP...*, s. 59.

⁷⁰ Tamże, s. 59-60.

w porównaniu z Sejmem w zakresie wykonywania funkcji parlamentu, zyskał nowe istotne zadania w sferze integracji europejskiej. Można zatem mówić o wzmocnieniu Senatu, które dokonało się przez dodanie nowej funkcji europejskiej, umiejscowionej na styku ustawodawstwa i kontroli działalności rządu. Ma ona co najwyżej pewne pola wspólne z dotychczasowymi, czy też tradycyjnymi funkcjami legislatywy⁷¹. Potwierdzeniem tego jest ustawa kooperacyjna, która obok podstawowych procedur informowania oraz zasięgania opinii izb, przewiduje również dodatkowe elementy kooperacji rządu z legislatywą w sprawach unijnych. Dzięki temu ustawa ta określa warunki kompleksowego uregulowania wszystkich kwestii związanych z realizacją przez parlament funkcji europejskiej⁷². Udział państwa w Unii Europejskiej, jak zauważa Jarosław Szymanek, stwarza nowe szanse, wyzwania i możliwości, dlatego Senat powinien w tej sytuacji wykorzystać okazję do przebudowania swojego wizerunku⁷³.

Podsumowując, można zauważyć, że mimo tego, iż kompetencje władzy ustawodawczej w znacznej mierze są po stronie Sejmu, to jednak za sprawą odpowiednich zmian w regulaminie Senatu i w dużej mierze przez ustawę kooperacyjną występuje tendencja do swoistego dowartościowania izby wyższej. Prowadzi to do sytuacji, w której Senat zaczyna być traktowany jako organ równorzędny Sejmowi, zyskujący udział w realizacji zadań związanych z postępującym procesem integracji. Zmiany te należy odczytywać pozytywnie, ponieważ nie tylko wzmacniają one pozycję Senatu w systemie parlamentarnym, ale przede wszystkim mają korzystny wpływ na tworzenie spójnego prawa i ucieranie wspólnych stanowisk na rzecz dobra państwa.

⁷¹ J. Szymanek, *Funkcja europejska Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej, XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Wierzba, 3-5 czerwca 2004 r.*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 351.

⁷² Tamże, s. 360.

⁷³ J. Szymanek, [w:] *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej...*, s. 81.