

Krystyna Leszczyńska-Wichmanowska*

SENAT RP JAKO EFEKT KOMPROMISU „OKRĄGŁEGO STOŁU”

Streszczenie

Celem artykułu jest usystematyzowanie wiedzy na temat uwarunkowań politycznych, które w 1989 r. przesądziły o przywróceniu Senatowi wyposażonego w dość ograniczone uprawnienia. Wywód składa się ze wstępu, dwóch zasadniczych części ujętych w sposób chronologiczny oraz zakończenia. W artykule zaprezentowano koncepcje reaktywacji izby drugiej parlamentu, które pojawiały się zazwyczaj w latach polskich kryzysów społeczno-politycznych, a następnie ukazano polityczny i konstytucyjny efekt negocjacji w sprawie Senatu przy „okrągłym stole”. Głównym rezultatem przeprowadzonych badań jest fakt, że decyzja w kwestii Senatu w 1989 r., będąca częścią konsensusu umożliwiającego zawarcie porozumienia przy „okrągłym stole”, skutkowała w pełni demokratycznymi wyborami do izby drugiej, w których opozycja polityczna zdobyła 99 ze 100 mandatów senatorskich. Sukces „Solidarności” nie oddziaływał w realny sposób na praktykę rządzenia, ponieważ (poza wyborem prezydenta) Senat nie miał większego wpływu na istniejący wówczas układ władzy. Jednak bezprecedensowe zwycięstwo opozycji w tej elekcji niewątpliwie dało impuls do podjęcia działań związanych z utworzeniem gabinetu Tadeusza Mazowieckiego – pierwszego niekomunistycznego premiera, który rozpoczął proces polityczny ustanawiający demokrację i gospodarkę wolnorynkową.

Słowa kluczowe: Senat RP, „okrągły stół”, kompromis polityczny, struktura parlamentu, dwuizbowość

Wstęp

Istotny powód przywrócenia Senatowi w 1989 r., poza odwołaniem się do tradycji parlamentarnych I Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiło jego uczestnictwo w procesie ustawodawczym. Nie przyznano jednak równej pozycji obu organom legislatywy. Odtworzono ukształtowany model dwuizbowości nierównoprawnej nazywany także dwuizbowością niesymetryczną lub dwuizbowością nierównorzędną. Powtórzyła się więc

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: krystyna.leszczyńska@mail.umcs.pl, ORCID: 0000-0003-1459-9280.

historia sprzed prawie siedemdziesięciu lat, gdy w wyniku kompromisu umożliwiającego w ogóle uchwalenie Ustawy zasadniczej w dniu 17 marca 1921 r. reaktywowano Senat o bardzo ograniczonych kompetencjach. Po wyborach parlamentarnych w 1989 r. zdominowany przez „Solidarność” (w 99%) Senat I kadencji okazał się przeciwwagą dla wyłonionego na podstawie „kontraktu politycznego” Sejmu X kadencji. Izba druga mogła w zasadzie odrzucić każdą ustawę uchwaloną przez izbę pierwszą, ponieważ obalenie jej sprzeciwu 2/3 głosów (307 mandatów) w zasadzie było niemożliwe bez zgody solidarnościowych posłów, którzy dysponowali 166 mandatami w Sejmie. Wybory z 1989 r. dały więc Senatowi wyposażonemu w niewielkie kompetencje konstytucyjne stosunkowo silną legitymację polityczną. Jednak już w niespełna rok od pierwszego posiedzenia izby drugiej zaczęto podważać sens jej istnienia. Koncepcje likwidacji Senatu reaktywowanego w 1989 r. lub przeprowadzenia jego reformy nie były wyłącznie hasłami politycznymi formułowanymi w okresie kampanii wyborczych. One istniały, i tylko przed kolejnymi elekcjami do Sejmu i Senatu akcentowane były ze zdwojoną siłą, ponieważ wiele ugrupowań określony model parlamentu (jednoizbowy lub dwuizbowy) włączyło do swoich programów politycznych. Wprawdzie izba druga wpisała się w polski system polityczny, ale nadal pojawiają się wątpliwości dotyczące zasadności jej funkcjonowania. W artykule podjęto weryfikację hipotezy badawczej, w której założono, iż reaktywacja Senatu nie była wynikiem starannie przygotowanej koncepcji, tylko efektem kalkulacji politycznej. Rozstrzygnięciu tak sformułowanego problemu służą pytania badawcze: – czy istnieje powiązanie między dwuizbowością parlamentu a suwerennością państwa polskiego w jej tradycyjnym rozumieniu? – czy „Solidarność” w latach 1980–1981 opracowała program zakładający reaktywowanie „Senatu”, jak np. w odniesieniu do samorządu terytorialnego? – czy w sprawie Senatu tożsame były rozwiązania koncepcyjne (ustalone przy „okrągłym stole”) i legislacyjne (uchwalone przez Sejm PRL IX kadencji)?

Zastosowano następujące metody badawcze: wybrane metody historyczne, metodę systemową, metodę instytucjonalno-prawną. Przy ich pomocy przeprowadzono analizę uwarunkowań politycznych, które w 1989 r. przesądziły o przywróceniu Senatowi wyposażonego w dość ograniczone uprawnienia, z perspektywy celów określonych w artykule, oraz dokonano przeglądu i konsolidacji rozproszonych danych pochodzących z różnych źródeł (akty prawne, dokumenty źródłowe, opracowania naukowe, publicystyka czasopiśmiennicza, raport z badań Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), relacje i konsultacje autorów rozwiązań systemowych w 1989 r.).

Koncepcje reaktywacji Senatu

Po II wojnie światowej Senat usunięto z polityczno-ustrojowej mapy Polski. Izbę drugą polskiego parlamentu zlikwidowano na podstawie referendum przeprowadzonego 30 czerwca 1946 r. i stanowiącego *de facto* kulminację ataków propagandowych na przedwojenny Senat jako przeciwnika reform. Rezultat głosowania, który przedstawiono jedenaście dni później, został sfałszowany przez komunistów¹. Generalny Komisarz głosowania ludowego poinformował, że za zniesieniem Senatu opowiedziało się 68,2% głosujących, natomiast sprzeciw wyraziło 31,8% głosujących². Z materiałów opublikowanych po 1989 r. wynika, że na „tak” było 26,9% osób, zaś na „nie” 73,1% osób. Oznacza to, że do wyniku głosowania w sprawie zniesienia Senatu dopisano 41,1% odpowiedzi „tak”³. Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. *O ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej* określiła, że Sejm Ustawodawczy jest najwyższym organem Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ustawodawstwa⁴. Zniesienie Senatu w Polsce w rezultacie fałszerstwa wyborczego nastąpiło w okresie, gdy w Europie dominował trend zwalczania bikameralizmu. Po 1945 r. na Starym Kontynencie zarysowała się tendencja do znoszenia izb drugich jako zbędnego symbolu minionej epoki, w której reprezentanci klas uprzywilejowanych w nich zasiadający hamowali demokratyzację systemów politycznych⁵.

Pomimo wyeliminowania izby drugiej z porządku konstytucyjnego koncepcje jej reaktywacji pojawiały się, ale zazwyczaj w latach polskich kryzysów społeczno-politycznych. Po raz pierwszy takie projekty zaczęto formułować po Październiku '56. Zainicjowało je środowisko pisma

¹ A. Paczkowski, *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu* [w:] *Dokumenty do dziejów PRL*, z. 4, *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Przebieg i wyniki*, oprac. A. Paczkowski, Warszawa 1993, s. 11.

² Ogłoszenie Generalnego Komisarza głosowania ludowego o wyniku głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1946 r. (M.P. 1946, nr 61, poz. 115); *Początki pracy odrodzonego Senatu*, oprac. D. Mycielska, J. Zawadzki, Warszawa 2000, s. 8.

³ C. Osękowski, *Referendum 30 czerwca 1946 roku w Polsce*, Warszawa 2000, s. 143–145.

⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71).

⁵ S. Gebethner, *Podsumowanie konferencji* [w:] *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP 27 listopada 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 90.

„Po Prostu”⁶, gdzie wskazywano na potrzebę przywrócenia izby drugiej parlamentu. Po Sierpniu ’80 w kręgu najwyższych władz Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) pojawiła się koncepcja zmiany struktury legislatury. Rozważano powołanie izby drugiej (Senat lub Izba Samorządowa jako reprezentacja związków zawodowych, w tym „Solidarności”, organizacji społecznych, samorządowych i twórczych wyposażona w prawo wetowania ustaw uchwalonych przez Sejm). Jednak ten pomysł bardzo szybko odrzucono⁷. W kręgach „Solidarności”, która wówczas była w o wiele większym stopniu zainteresowana kwestią pluralizmu związkowego niż politycznego, także powstała idea utworzenia w strukturze władz państwowych Izby Samorządowej lub Izby Społeczno-Gospodarczej⁸. Organ będący ucieleśnieniem związkowego nurtu ruchu posierpniowego miał zapewniać społeczny nadzór nad realizacją programu reformy gospodarczej i polityką gospodarczą oraz stanowić niezbędny element samorządowej reformy gospodarczej⁹. W innym ujęciu Izba Samorządowa lub Izba Społeczno-Gospodarcza mogły być również płaszczyzną ścierania się różnych interesów grup społeczno-zawodowych i wizji rozwoju gospodarczego. W praktyce koncepcja „Solidarności” została zawężona do uchwały o Społecznej Radzie Gospodarki Narodowej podjętej przez Komisję Krajową w listopadzie 1981 r.¹⁰ Przedstawiciele rządu uznali Radę za próbę przejęcia władzy i uznali, że Rada niewątpliwie stałaby się samorządem¹¹.

Na przełomie lat 1980–1981 w toku dyskusji nad reformą gospodarki oraz umocnienia roli organów przedstawicielskich powstał pomysł

⁶ „Po Prostu” – tygodnik studentów i młodej inteligencji jest uznawany za najważniejsze pismo polskiego Października 1956 r. W 1957 r. zostało rozwiązane mocą decyzji Władysława Gomułki. B.N. Łopieńska, E. Szymańska, *Stare numery: Po prostu – tygodnik studentów*, Warszawa 1990, s. 157.

⁷ J. Pietrzak, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Tradycja i współczesność XV–XXI w.*, Warszawa 2010, s. 180.

⁸ J. Majchrowski, *Senat w polskim systemie ustrojowym 1922–1997* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 76.

⁹ *Uchwała programowa I Krajowego Zjazdu Delegatów Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, teza 22* [w:] *I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”, Stenogramy t. 1 – I tura*, Warszawa 2013, s. 1003.

¹⁰ *Uchwała Komisji Krajowej o Społecznej Radzie Gospodarki Narodowej*, „Tygodnik Solidarność”, 13.11.1981, nr 33, s. 1; P. Rachtań, *Posiedzenie Komisji Krajowej 3–4 listopada*, s. 8.

¹¹ J. Strzelecka, *Społeczna Rada Gospodarki Narodowej*, „Tygodnik Solidarność”, 27.11.1981, nr 35, s. 5.

powołania organu konsultacyjnego przy Sejmie PRL¹², który uzyskał akceptację IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR. Parlamentarzyści z Klubu Poselskiego PZPR zostali zobowiązani do przedstawienia projektu uchwały o powołaniu Rady Społeczno-Gospodarczej¹³. Marszałek Sejmu Stanisław Gucwa w obawie, że rada może stać się izbą drugą parlamentu i uszczuplić kompetencje Sejmu, kategorycznie oświadczył, że „nie ma być [...] drugim Sejmem”. 26 marca 1982 r. powołano Radę Społeczno-Gospodarczą przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁴, jako organ doradczo-opiniotwórczy złożony z nie więcej niż 120, a następnie 150 członków. Zdania konstytucjonalistów na ten temat były podzielone. Stanisław Gebethner (UW) wskazywał na możliwość przekształcenia organu konsultacyjno-doradczego w dłuższej perspektywie czasowej w drugą izbę parlamentu, natomiast Wojciech Zakrzewski (UMCS) popierał koncepcję utworzenia organu doradczego Sejmu¹⁵.

W lutym Bronisław Geremek¹⁶ na łamach pisma „Konfrontacje”, które – jak można przypuszczać – utworzono jako pomost mający służyć zbliżeniu umiarkowanych skrzydeł opozycji i obozu władzy, zadeklarował respektowanie porządku prawnego, w którym obowiązuje konstytucyjna zasada „przewodniej roli PZPR”¹⁷, w zamian za wprowadzenie pluralizmu związkowego (legalizacja „Solidarności”) i społecznego (swoboda tworzenia stowarzyszeń i druga izba parlamentu z udziałem opozycji)¹⁸. Obóz władzy, a konkretnie „Zespół trzech”¹⁹ powrócił do postulatu wysuniętego w 1987 r. i zakładającego utworzenie Senatu złożonego z trzech równorzędnych liczebnie segmentów: przedstawicieli

¹² *Sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu PRL VIII kadencji*, 26 marca 1982 r., Warszawa 2021.

¹³ J. Mordwiłko, *Doświadczenia i perspektywy Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL*, „Państwo i Prawo”, 1985, nr 7–8, s. 31–32.

¹⁴ Uchwała Sejmu PRL z dnia 26 marca 1982 r. w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. 1982, nr 10, poz. 66; zm. M.P. 1983, nr 17, poz. 95).

¹⁵ J. Mordwiłko, *op. cit.*, s. 33.

¹⁶ Bronisław Geremek miał w opozycji pozycję szczególną, od sierpnia 1980 r. wraz z Tadeuszem Mazowieckim należał do grona najbliższych doradców NSZZ „Solidarność” i Lecha Wałęsy.

¹⁷ Konstytucja PRL uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. – jednolity tekst z dnia 16 lutego 1976 r., art. 3 ust. 1 (M.P. 1976, nr 7, poz. 36).

¹⁸ A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2005, s. 122; A. Brzeciecki, *Zaczęło się od wywiadu Bronisława Geremka dla „Konfrontacji”, skończyło porozumieniem przy Okrągłym Stole. Historia z końca PRL*, wyborcza.pl, <https://wyborcza.pl>, 12.02.2018 (21.05.2021).

¹⁹ „Zespół trzech” tworzyli: Jerzy Urban – rzecznik rządu, Stanisław Ciosek – sekretarz KC PZPR, i Władysław Pożoga – generał, szef wywiadu.

PZPR, neutralnych autorytetów osobistych (naukowych, kulturalnych itp.), umiarkowanej opozycji i wyposażonego w prawo inicjatywy ustawodawczej i weta zawieszającego obalanego przez Sejm większością 2/3 głosów. Instytucja Senatu miała ponadto neutralizować liczne problemy polityczne i personalne łącznie z problemem „Lecha Wałęsy”, dla którego przewidywano wejście do Senatu²⁰. Dla aparatu władzy w PRL parlament, *de facto* złożony z jednej izby, stanowił instytucję fasadową i nawet przebudowa jego struktury na dwuizbową niczego w tym względzie miała nie zmieniać²¹. Do osiągnięcia pożądanego stanu rzeczy potrzebne było stworzenie skutecznej przeciwwagi. Stąd pomysł reaktywowania instytucji prezydenta łączącego urząd z przywództwem w partii i zarazem wyposażonego w szerokie uprawnienia, który stanowiłby przeciwwagę dla procesu demokratyzacji²².

W czerwcu 1988 r. władze komunistyczne skierowały do opozycji solidarnościowej ofertę podjęcia rozmów przy „okrągłym stole”²³. Decyzja w sprawie izby drugiej parlamentu została przesądzona jesienią 1988 r., gdy strona rządowa przedstawiła zamiar utworzenia organu wyposażonego głównie w uprawnienia opiniodawcze; kompetencje stanowiące, wspólnie z Sejmem, dotyczyły m.in. ordynacji wyborczej do Sejmu i rad narodowych, referendum, zmiany konstytucji, ustaw w zakresie praw i wolności obywatelskich, planu społeczno-gospodarczego, wyboru prezydenta PRL²⁴. Była to koncepcja trzeciej instytucji opiniodawczej – po Radzie Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL²⁵ i Radzie Konsultacyjnej (początkowo Społecznej Radzie Konsultacyjnej) przy Przewodniczącym Rady Państwa PRL²⁶. Pomysłodawcą izby drugiej jako politycznej przeciwwagi dla izby pierwszej był Stanisław Ciosek²⁷. Koncepcja członka KC PZPR stanowiła wyraz poglądów na to, w jaki sposób do-

²⁰ A. Dudek, *op. cit.*, s. 128–129.

²¹ B. Geremek, *Rok 1989. Bronisław Geremek opowiada Jacek Żakowski pyta*, Warszawa 1990, s. 93.

²² A. Dudek, *op. cit.*, s. 128.

²³ M.F. Rakowski, *Oświadczenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie proponowanego składu i programu prac rządu*. Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu PRL IX kadencji, 13 października 1988 r., Warszawa 1988.

²⁴ K. Trembicka, *Okrągły stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003, s. 170.

²⁵ Uchwała Sejmu PRL z dnia 26 marca 1982 r. w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. 1982, nr 10, poz. 66).

²⁶ Inauguracyjne posiedzenie Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym Rady Państwa „Rada Narodowa – wydanie specjalne”, 21.03.1987, s. 1.

²⁷ *Jajakobyły: Spowiedź życia Jerzego Urbana. Spowiadali i zapisali Przemysław Ćwikliński i Piotr Gadzinowski*, Warszawa 1992, s. 168–169.

tychczas niezalegalizowana opozycja może zostać włączona do funkcjonującej struktury politycznej²⁸. Natomiast inicjatywa powołania izby drugiej jako Senatu mającego wielowiekowe zakotwiczenie w polskiej tradycji ustrojowej, a nie Izby Pracy czy Izby Samorządowej²⁹, należy, według mnie, uznać za próbę łagodzenia nastrojów społecznych przez stronę rządową. Bowiem „w społeczeństwa narasta fala dużego niezadowolenia [...], może nastąpić silny, niekontrolowany wybuch społeczny o trudnych do przewidzenia skutkach ekonomicznych i politycznych”³⁰. Pomysł utworzenia Senatu był więc efektem kalkulacji politycznej, a nie rezultatem refleksji historycznej i dostrzeżenia wartości istnienia tej izby w przeszłości czy analizy porównawczej ustrojów współczesnych państw demokratycznych³¹.

Podział miejsc w Sejmie miał być następujący: 60% otrzyma PZPR wraz ze stronnictwami sojuszniczymi, natomiast pozostałe 40% przypadnie bezpartyjnym; w Senacie miało być odwrotnie. Jednak z racji tego, że strona partyjno-rządowa uznała, iż taki podział mandatów jest „zbyt daleko idący”, skorygowano go do proporcji w Sejmie 65% i 35%³². Strona opozycyjna stała na stanowisku, że zmiany w Polsce powinny rozpocząć się od ponownej legalizacji NSZZ „Solidarność”³³. W gronie działaczy tego ruchu – o czym była już mowa – rozważano utworzenie izby drugiej, ale identyfikowano ją z ustrojem wolnej Polski. Natomiast koncepcja aparatu władzy zakładała, iż Senat będzie powoływany w 1/3 przez Sejm, w 1/3 przez głowę państwa, a 1/3 stanowić będą przewodniczący wojewódzkich rad narodowych. W lutym 1989 r. „Solidarność” poparła ideę przywrócenia izby drugiej, ale wybieranej w sposób demokratyczny.

Efekt kompromisu w sprawie Senatu przy „okrągłym stole”

27 stycznia 1989 r. na spotkaniu roboczym w Magdalence Czesław Kiszczał – członek Biura Politycznego KC PZPR i minister spraw wewnętrznych – oznajmił, że temat „drugiej izby” i „prezydenta” wymaga przedyskutowania. To była odpowiedź na opinię Bronisława Geremka,

²⁸ J. Ciemniewski, *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy”, 2010, nr 5, s. 53.

²⁹ Ż. Semprich, *Izba rozsądku, rozwagi i miary*, „Rzeczpospolita” 30.11.1992, nr 281, s. 2.

³⁰ Cyt. za A. Dudek, *op. cit.*, s. 143.

³¹ J. Ciemniewski, *op. cit.*, s. 53.

³² M.F. Rakowski, *Jak to się stało*, Warszawa 1991, s. 199–200.

³³ *Jajakobyły...*, s. 169.

iż „rząd po to robi wybory, żeby je wygrać. My kierujemy się inną intencją: chcemy uzyskać jak najwięcej wolności. Jeśli kontrakt ma być zawarty, te racje trzeba pogodzić”³⁴. Przy „okrągłym stole” strona partyjno-rządowa zaproponowała zmianę formuły wyłaniania mandatariuszy izby drugiej. Senatorowie mieli być powoływani przez prezydenta na wniosek określonych organizacji społecznych i związkowych. „Solidarność” nie zaakceptowała projektu przedstawionego przez kierownictwo PZPR. Władza nie mogła całkowicie zlekceważyć sprzeciwu opozycji, ponieważ do rozstrzygnięcia pozostawała jeszcze kwestia przywrócenia urzędu prezydenta. Taką inicjatywę przedstawili komuniści na początku 1989 r. Prezydent wyposażony w szeroki zakres kompetencji miał być gwarantem ustroju państwa³⁵.

Ostatecznie o utworzeniu izby drugiej przesądziły rozmowy prowadzone w pierwszej dekadzie marca 1989 r. w tzw. grupie magdalenkowej. Rozstrzygnięto wówczas dwie istotne kwestie. PZPR zaaprobowała wolne i demokratyczne wybory do Senatu. Natomiast „Solidarność” zgodziła się, że elekcji prezydenta dokona Zgromadzenie Narodowe – czyli połączone izby parlamentu³⁶, tak jak to miało miejsce pod rządami konstytucji marcowej. „Celem opozycji – relacjonował Jarosław Kaczyński – było uzyskanie takich zasad wyborów i uprawnień, by społeczeństwo zyskało realny wpływ na decyzje państwowe – a nie tylko prawo krytyki i sprzeciwu”³⁷. Bowiem tylko izba wyłaniana w rzeczywistości demokratycznych i jak najszerzych pod względem powszechności wyborach może ustanawiać normy będące wyrazem woli powszechnej³⁸. „Senat był też odpowiedzią na zgłoszoną przez władzę propozycję instytucji prezydenta, aby zrównoważyć układ sił politycznych. Rokowania Senat – prezydent, najbardziej burzliwe z politycznej debaty przy «okrągłym stole», zakończyły się sukcesem. Wybory do Senatu – choć osobliwe z uwagi na przyjęcie województw jako okręgów wyborczych (przy czym władza upierała się, licząc na sukces w województwach wiejskich) – były demokratyczne, jego uprawnienia zaś daleko idące”³⁹. Propozycję wolnych i demokratycznych wyborów do Senatu jako pierwszy przy

³⁴ K. Dubiński, *Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak – Wałęsa*, Warszawa 1990, s. 55.

³⁵ *Uroczyste Posiedzenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z okazji 10 rocznicy odrodzenia Senatu w Trzeciej Rzeczypospolitej 3 lipca 1999 r.*, „Diariusz Senatu RP – IV kadencja”, Kancelaria Senatu, s. 30.

³⁶ K. Trembicka, *op. cit.*, s. 172.

³⁷ J. Kaczyński, *Senat po polsku*, „Gazeta Wyborcza”, 13.07.1989, nr 47, s. 3.

³⁸ J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 239.

³⁹ J. Kaczyński, *op. cit.*, s. 3.

„okrągłym stole” przedstawił Aleksander Kwaśniewski⁴⁰. Natomiast schemat funkcjonowania tego organu władzy, na prośbę ówczesnego Ministra Kultury Fizycznej i Sportu, opracował Ryszard Kalisz. Konstrukcja projektu napisanego przez warszawskiego adwokata bazowała przede wszystkim na przedwojennej koncepcji Senatu oraz kilku „nowych ciekawych pomysłach” A. Kwaśniewskiego⁴¹. Zgodnie z koncepcją, którą opracował R. Kalisz, izba druga miała liczyć 100 członków. Okręgiem wyborczym było województwo. W 48 jednostkach podziału terytorialnego wyborcy mogli wybierać po dwóch senatorów, w stołecznym warszawskim zaś czterech. Pomysł wyposażenia Senatu m.in. w prawo zgłaszania merytorycznych poprawek do uchwalonych przez Sejm ustaw czynił zeń istotny element procesu legislacyjnego⁴².

Po dokonaniu uzgodnień podjętych w ramach „grupy magdalenkowej”, dotyczącej idei utworzenia izby drugiej jako klasycznego Senatu, rozpoczęły się negocjacje na temat jej pozycji ustrojowej oraz kompetencji. Mimo że przełom w tych rozmowach nastąpił dopiero 3 kwietnia 1989 r. na spotkaniu w gmachu Urzędu Rady Ministrów (URM)⁴³, to już 15 marca tego roku Rada Państwa wniosła do Sejmu projekt zmiany Konstytucji PRL, który proponował wpisanie w dotychczasowy tekst Ustawy zasadniczej instytucji Senatu oraz projektu ustawy Ordynacja wyborcza do Senatu⁴⁴. Wnioskodawca obu inicjatyw uzasadnił, że wynegocjowane w toku obrad „okrągłego stołu” zmiany w systemie władzy państwowej wymagają przyjęcia nowej konstytucyjnej regulacji statusu i kompetencji naczelnych organów władzy państwowej. Następnie wskazał, a właściwie podtrzymał kompromisowe rozstrzygnięcie „grupy magdalenkowej”, iż Senat – organ przedstawicielski, obok Sejmu i rad narodowych – będzie wybierany w wyborach powszechnych⁴⁵. Ustalenia podjęte przy „okrągłym stole” odnośnie do izby drugiej zostały zawarte zaledwie w pięciu artykułach znowelizowanej Konstytucji z 7 kwietnia

⁴⁰ M.F. Rakowski, *Jak to się stało...*, s. 203.

⁴¹ R. Kalisz, *Z prawa na lewo. Rozmawia Krzysztof Kotowski*, Warszawa 2012, s. 25–26.

⁴² Informacja uzyskana w rozmowie autorki z Ryszardem Kaliszem w Warszawie 17 stycznia 2014 r.

⁴³ Wówczas strony zgodziły się, aby zarówno weto prezydenta, jak i poprawki Senatu były odrzucane przez Sejm większością 2/3 głosów. K. Trembicka, *op. cit.*, s. 172–176.

⁴⁴ Druki Sejmu IX kadencji, nr 470 i 472. Te druki są także udostępniane przez Archiwum Akt Nowych [AAN], KC PZPR, sygn. III/192, s. 75–82 i 83–85.

⁴⁵ Przewidywano, że 10 senatorów będzie wybieranych z tzw. krajowej listy wyborczej. Art. 2 projektu ustawy, *Ordynacja wyborcza do Senatu*, Biblioteka Sejmowa, Warszawa.

1989 r.⁴⁶, czyli przy niewielkiej ingerencji w tekst istniejącej Ustawy zasadniczej oraz *Stanowisku w sprawie reform politycznych* z 5 czerwca 1989 r.⁴⁷. Jednak wprowadzone przez Sejm IX kadencji zmiany do treści Ustawy zasadniczej nie w pełni odpowiadały wcześniejszym uzgodnieniom dotyczącym Senatu. „Niestety, ustalenia nie zostały dotrzymane. Kompetencje Senatu – w ocenie Alicji Grześkowiak – zostały zawężone w stosunku do decyzji «okrągłego stołu»”⁴⁸. W kwietniowej noweli konstytucyjnej nie została jednoznacznie określona pozycja prawno-ustrojowa izby drugiej. Zdaniem Andrzeja Gwiżdża przede wszystkim zabrakło „takiej wypowiedzi ustrojodawcy, która by w sposób ogólny określiła status Senatu, cel jego powołania, jego podstawowe zadania i jego miejsce w strukturze organów państwowych”⁴⁹. Marek Dobrowolski uważa, że pozostawienie kwestii usytuowania izby drugiej i tworzonego wówczas systemu w formie niedoprecyzowanej było zamierzonym celem ustrojodawcy⁵⁰.

Przepisy dotyczące tego organu władzy zostały zawarte w rozdziale 3 Konstytucji zatytułowanym „Sejm i Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. W strukturze dwuizbowego parlamentu Sejm uzyskał nadrzędną pozycję względem Senatu, dla którego znowelizowana Ustawa zasadnicza przewidywała tylko rolę kontrolera ustawodawstwa Sejmu⁵¹. Senat został wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej i zapewniono mu współudział w procesie ustawodawczym. Wszystkie uchwalone przez posłów ustawy, z wyjątkiem ustawy budżetowej, były przedstawiane do rozpatrzenia członkom izby drugiej. Senat mógł w ciągu miesiąca od dnia przekazania ustawy zgłosić Sejmowi propozycje dokonania w niej określonych zmian lub jej odrzucenia. Jeśli izba druga nie miała zastrzeżeń do ustawy, zawiadamiała o tym głowę państwa. Senat rozpatrywał również projekty narodowego planu społeczno-gospodarczego oraz ustawy budżetowej i planów finansowych państwa. W stosunku do tych aktów prawnych mógł on zgłosić propozycje zmian

⁴⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 161).

⁴⁷ *Porozumienia...*, s. 111–117.

⁴⁸ *Uroczyste...*, s. 31.

⁴⁹ A. Gwiżdż, *Sejm i Senat 1989–1990*, XXXII Ogólnopolska Sesja Katedr i Zakładów Prawa Państwowego – Konstytucja po nowelizacjach z 1989 r. w praktyce, Popowo koło Warszawy, 31 maja – 3 czerwca 1990 r., s. 3.

⁵⁰ M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 142.

⁵¹ R. Mojak, *Transformacja ustroju politycznego w latach 1989–1997* [w:] *Prawo konstytucyjne. Stan prawny na dzień 1 września 1998*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 81.

w ciągu 7 dni. Nieprzyjęcie przez Sejm sugestii Senatu uchwalane było większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Należy dodać, że ówczesne przepisy nie przewidywały „poprawek” do ustawy, tylko dokonanie w niej określonych „zmian”. Pojęcie poprawek zostało wprowadzone przez Małą konstytucję z 1992 r. Senat nie sprawował kontroli nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej; funkcja kontrolna była zarezerwowana dla Sejmu. Izba druga uczestniczyła w powoływaniu organów państwa – wyrażała zgodę na dokonaną przez Sejm personalną obsadę stanowiska Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich. Senat wraz z Sejmem tworzył Zgromadzenie Narodowe, które wybierało Prezydenta PRL i mogło stawiać go, większością 2/3 głosów, w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. W skład Senatu wchodziło 100 mandatariuszy wybieranych na okres kadencji Sejmu, tj. na cztery lata. Wybory do tej izby były powszechne, bezpośrednie i odbywały się w głosowaniu tajnym. W dokumencie podpisanym 5 czerwca 1989 r. przez Bronisława Geremka, będącego przedstawicielem strony solidarnościowo-opozycyjnej, i Janusza Reykowskiego, reprezentującego stronę koalicyjno-rządową, stwierdzono między innymi, że „istotnym umocnieniem władzy ustawodawczej będzie nowa instytucja Senatu. [...] Senat [zostanie] wybrany suwerenną wolą narodu”⁵².

Decyzja o powołaniu dwuizbowego parlamentu została pozytywnie zaopiniowana przez dorosłych Polaków. Z sondażu przeprowadzonego przez CBOS w maju 1989 r. wynikało, że 71% ankietowanych było zwolennikami bikameralizmu. Wśród adherentów powyższego rozwiązania zarysowały się jednak pewne różnice: prawie 63% (62,6%) opowiedziało się za Sejmem i Senatem, natomiast 8,5% poparło Sejm i Izbę Samorządową. Tylko niespełna co piąty ankietowany (19%) optował za parlamentem jednoizbowym⁵³.

Pierwsze w pełni demokratyczne wybory do izby drugiej odbyły się 4 i 18 czerwca 1989 r. Kandydaci „Solidarności” zdobyli w nich 99 ze 100 mandatów. Jednak to spektakularne zwycięstwo nie oddziaływało w realny sposób na praktykę rządzenia, ponieważ poza wyborem prezydenta Senat nie miał większego wpływu na istniejący wówczas układ władzy. Wygrana w wyborach do Senatu niewątpliwie dała opozycji pewien impuls do podjęcia działań związanych z utworzeniem rządu

⁵² *Porozumienia okrągłego stołu Warszawa – 5 kwietnia 1989 r. Załącznik do stenogramu z XII Plenum Komitetu Centralnego PZPR w dniu 15 kwietnia 1989 r.* [AAN] KC PZPR, sygn. III/193, s. 208–209.

⁵³ *Zamiary udziału w wyborach do Sejmu.* Komunikat z Badań Centrum Badania Opinii Społecznej – BS/116/10/89, Warszawa, maj 1989, s. 4.

Tadeusza Mazowieckiego – pierwszego niekomunistycznego premiera. Chociaż zdefiniowanie politycznej transformacji w Polsce „wasz prezydent, nasz premier” nastąpiło dopiero po zaakceptowaniu, przez głównych strategów ruchu „Solidarności”: Bronisława Geremka, Jacka Kuronia i Adama Michnika, planu przekształcenia gospodarki socjalistycznej w gospodarkę rynkową, opracowanego przez George’a Sorosa i Jeffrey’a Sachsa, to wątpliwe jest, czy byłoby ono wówczas możliwe bez miażdżącego zwycięstwa opozycji w tamtych wyborach do Senatu. „W porządku – powiedział Michnik do Sachsa – dostarczyłeś mi ostatni element do mojej układanki. Wiem co trzeba zrobić od strony politycznej. Teraz mówisz mi, że jest również strategia gospodarcza. W takim razie wchodzimy do rządu”⁵⁴.

Zakończenie

Pomysł utworzenia, a właściwie odtworzenia Senatu był efektem kalkulacji politycznej, a nie rezultatem refleksji historycznej i dostrzeżenia wartości istnienia tej izby w przeszłości czy analizy porównawczej ustrojów współczesnych państw demokratycznych. Aparat władzy w PRL postrzegał parlament jako instytucję fasadową i nawet jeszcze na początku 1989 r. wyrażał przekonanie, że koncepcja przebudowy jego struktury na dwuizbową zmieni bardzo niewiele, a jeśli zmieni, to tylko tak, żeby nic się w rzeczywistości nie zmieniło. W kręgach „Solidarności” wprawdzie rozważano utworzenie izby drugiej, ale nie jako Senatu, tylko jako Izby Samorządowej lub Izby Społeczno-Gospodarczej. „Solidarność” była wówczas o wiele bardziej zainteresowana kwestią pluralizmu związkowego niż politycznego. Reaktywowanie Senatu, które nastąpiło w wyniku porozumień „okrągłego stołu”, poprzedziła niezwykle burzliwa debata. Za cenę zgody opozycji „solidarnościowej” na utworzenie urzędu prezydenta o dość szerokich uprawnieniach przyjęty został model Senatu jako izby drugiej parlamentu, wyłanianej w demokratycznych wyborach. Powierzenie władzy ustawodawczej zarówno Sejmowi, jak i Senatowi miało zapobiec negatywnym skutkom jej koncentracji w obrębie większości parlamentarnej, czyli zrównoważyć układ sił politycznych. Przywrócenie Senatu w ramach reformy ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r. wynikało z utożsamiania przez „Solidarność” dwuizbowości parlamentu z suwerennością państwa w jej tradycyjnym rozumieniu. Ustalenia podjęte przy „okrągłym stole” odnośnie do izby drugiej nie były jednak tożsame ze zmianami, które do Konstytucji PRL

⁵⁴ J. Sachs, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, przekł. Z. Wiankowska-Ladyka, Warszawa 2006, s. 120–127.

z 1952 r. wprowadzono w kwietniu 1989 r. Należy przychylić się do opinii, że to było nieprzypadkowe działanie ustrojodawcy. Bowiem przyznane Senatowi konstytucyjne kompetencje, jak wykazała praktyka, nie stanowiły wystarczającej wskazówki dotyczącej jego pozycji.

Bibliografia

- Brzeciecki A., *Zaczęło się od wywiadu Bronisława Geremka dla „Konfrontacji”, skończyło porozumieniem przy Okrągłym Stole. Historia z końca PRL*, wyborcza.pl, <https://wyborcza.pl>, 12.02.2018 (21.05.2021).
- Ciemniewski J., *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy”, 2010, nr 5.
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Druki Sejmu PRL IX kadencji, nr 470 i 472, Archiwum Akt Nowych [AAN], KC PZPR, sygn. III/192.
- Dubiński K., *Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczyk – Wałęsa*, Warszawa 1990.
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2005.
- Gebethner S., *Podsumowanie konferencji [w:] Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP 27 listopada 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Geremek B., *Rok 1989. Bronisław Geremek opowiada Jacek Żakowski pyta*, Warszawa 1990.
- Gwiżdż A., *Sejm i Senat 1989–1990*, XXXII Ogólnopolska Sesja Katedr i Zakładów Prawa Państwowego – Konstytucja po nowelizacjach z 1989 r. w praktyce, Popowo koło Warszawy, 31 maja – 3 czerwca 1990 roku.
- Inauguracyjne posiedzenie Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym Rady Państwa „Rada Narodowa – wydanie specjalne”, 21.03.1987.
- Jajakobyły: Spowiedź życia Jerzego Urbana. Spowiadali i zapisali Przemysław Ćwikliński i Piotr Gadzinowski*, Warszawa 1992.
- Kaczyński J., *Senat po polsku*, „Gazeta Wyborcza” 13.07.1989, nr 47.
- Kalisz R., *Z prawa na lewo. Rozmawia Krzysztof Kotowski*, Warszawa 2012.
- Konstytucja PRL uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. – jednolity tekst z dnia 16 lutego 1976 r., art. 3 ust. 1 (M.P. 1976, nr 7, poz. 36).
- Łopieńska B.N., Szymańska E., *Stare numery: Po prostu – tygodnik studentów*, Warszawa 1990.
- Majchrowski J., *Senat w polskim systemie ustrojowym 1922–1997 [w:] Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012.
- Mojak R., *Transformacja ustroju politycznego w latach 1989–1997 [w:] Prawo konstytucyjne. Stan prawny na dzień 1 września 1998*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998.

- Mordwiłko J., *Doświadczenia i perspektywy Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL*, „Państwo i Prawo”, 1985, nr 7–8.
- Ogłoszenie Generalnego Komisarza głosowania ludowego o wyniku głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1946 r. (M.P. 1946, nr 61, poz. 115).
- Osekowski C., *Referendum 30 czerwca 1946 roku w Polsce*, Warszawa 2000.
- Paczkowski A., *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Próba wstępnego bilansu* [w:] *Dokumenty do dziejów PRL*, z. 4, *Referendum z 30 czerwca 1946 r. Przebieg i wyniki*, oprac. A. Paczkowski, Warszawa 1993.
- Pietrzak J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Tradycja i współczesność XV–XXI w.*, Warszawa 2010.
- Początki pracy odrodzonego Senatu*, oprac. D. Mycielska, J. Zawadzki, Warszawa 2000.
- Porozumienia okrągłego stołu Warszawa – 5 kwietnia 1989 r. Załącznik do stenogramu z XII Plenum Komitetu Centralnego PZPR w dniu 15 kwietnia 1989 r.* [AAN] KC PZPR, sygn. III/193.
- Projekt ustawy Ordynacja wyborcza do Senatu, Biblioteka Sejmowa.
- Rachtan P., *Posiedzenie Komisji Krajowej 3–4 listopada*, „Tygodnik Solidarność”, 13.11.1981, nr 33.
- Rakowski M.F., *Jak to się stało*, Warszawa 1991.
- Rakowski M.F., *Oświadczenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie proponowanego składu i programu prac rządu*. Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu PRL IX kadencji, 13 października 1988 r., Warszawa 1988.
- Sachs J., *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, przekł. Z. Wiankowska-Ładyka, Warszawa 2006.
- Semprich Z., *Izba rozsądku, rozważgi i miary*, „Rzeczpospolita”, 30.11.1992, nr 281.
- Sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu PRL VIII kadencji*, 26 marca 1982 r., Warszawa 2021.
- Strzelecka J., *Społeczna Rada Gospodarki Narodowej*, „Tygodnik Solidarność”, 27.11.1981, nr 35.
- Szymanek J., *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005.
- Trembicka K., *Okrągły stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003.
- Uchwała Komisji Krajowej o Społecznej Radzie Gospodarki Narodowej*, „Tygodnik Solidarność”, 13.11.1981, nr 33, s. 1.
- Uchwała programowa I Krajowego Zjazdu Delegatów Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”*, teza 22 [w:] *I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”*, Stenogramy t. 1 – I tura, Warszawa 2013.
- Uroczyste Posiedzenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z okazji 10 rocznicy odrodzenia Senatu w Trzeciej Rzeczypospolitej 3 lipca 1999 r.*, „Diariusz Senatu RP – IV kadencja”, Kancelaria Senatu.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 161).
- Zamiary udziału w wyborach do Sejmu*. Komunikat z Badań Centrum Badania Opinii Społecznej – BS/116/10/89, Warszawa, maj 1989.

**The Senate of the Republic of Poland as the result
of the Polish Round Table compromise**

Abstract

The objective of the present article is to systematize the knowledge about the political conditions that in 1989 were decisive for the restoration of the Senate with quite limited powers. The reasoning consists of an introduction, two main parts listed in chronological order, and a conclusion. The article presents the concepts of reactivation of the second chamber of parliament, which usually appeared in the years of Polish socio-political crises, and then goes on to present the political and constitutional effect of negotiations on the Senate at the "Polish round table". The main result of the research carried out is the fact that the 1989 Senate decision, part of the consensus enabling the "Polish round table" agreement to be reached, resulted in fully democratic elections to the Second House, in which the political opposition won 99 out of 100 senatorial seats. The success of "Solidarity" did not have any real impact on the practice of governance, because (apart from the election of the president) the Senate had no major influence on the then existing system of power. However, the unprecedented victory of the opposition in this election undoubtedly gave an impulse to take steps to establish the cabinet of Tadeusz Mazowiecki - the first non-communist prime minister, who initiated the political process of establishing democracy and a free market economy.

Keywords: Senate of the Republic of Poland, Polish round table talks, political compromise, structure of the parliament, bicameralism.