

Gabriel Muszak

*Uniwersytet Wrocławski**Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*ORCID: [0000-0001-9854-8856](https://orcid.org/0000-0001-9854-8856)

Senat w prawnopolitycznej rzeczywistości po 1989 r.

The Senate in the legal and political environment after 1989

Streszczenie

Celem artykułu jest przybliżenie czytelnikowi instytucji Senatu, a następnie odpowiedzenie na pytanie, czy ma ona rację bytu w obecnej formie. Pracę otwiera rys historyczny izby wyższej, w którym przedstawiona została poprzedniczka Senatu – Rada królewska. W dalszej kolejności znalazł się opis sposobu wyboru senatorów, struktury organizacyjnej Senatu, jego kompetencji oraz podstawowych praw i obowiązków senatorów. Przedstawiona w artykule analiza tej instytucji wykazała, iż jest ona potrzebna, gdyż jest prawodawczym strażnikiem. Niemniej jednak autor wskazuje, że przydałyby się w niej pewne zmiany. Konsekwencją tego jest zaprezentowanie w artykule pomysłów na jej modyfikację poprzez sposób wyboru senatorów, zmianę w ich kadencyjności oraz dodanie cenzusu wykształcenia, który byłby wymagany do posiadania prawa wybieralności do Senatu.

Słowa kluczowe

Senat, izba wyższa, izba niższa, ustawodawstwo, organy Senatu, Konstytucja

Abstract

The purpose of this article is to make the reader familiar with the institution of the Senate, and then to answer the question of whether its existence is justified in its current form. This article goes into a historical overview of the Upper House, where the predecessor of the Senate, the Royal House, was introduced. Next, the method of selecting senators is described, along with the structural organization of the Senate, its powers, and the basic rights and responsibilities of senators. The analysis of this institution reveals that the Senate is a necessary institution when it is a legislative guardian. However, the author suggests that certain changes might be required. Therefore, several reforms are suggested in regards to methods of electing senators, their terms of office, and their eligibility requirements.

Keywords

Senate, Upper House, Lower House, Legislation, Subsidiary organs of the Senate, Constitution

1. Wstęp

Senat, jego kompetencje oraz pozycja ustrojowa są zagadnieniami bardzo szerokimi. Jak w każdym przypadku, opisując organ czy problem, możemy podejść do nie-

go mniej lub bardziej krytycznie. Artykuł ma na celu przybliżenie pojęcia Senatu, zarysu jego historii, organów wewnętrznych oraz kompetencji, by następnie odpowiedzieć sobie na pytanie, czy w obecnej formie izba wyższa ma rację bytu¹.

Senat jest jednym z częściej spotykanych określeń w prawnopaństwowym nomenklaturze. Samo słowo senat pochodzi od słowa *senatus* – dosłownie rada starszych, ponieważ *senex* znaczy starzec. Rzymska nazwa tego organu wciąż występuje w wielu europejskich i pozaeuropejskich konstytucjach².

Zgodnie z dość popularnym poglądem wraz z rozwojem państwa monarcha miał coraz mniej czasu, by zajmować się każdą kwestią w nim powstającą. W związku z tym powoływał on swoich doradców, w tym również sędziów. Z tych drugich właśnie powstał starorzyski senat. Do tej pory możemy zauważyć na przykładzie niektórych państw, że tradycja senacka jest kontynuowana³.

Inny pogląd opisujący genezę senatu mówi o istnieniu zgromadzenia ludowego, które wybierało monarchę⁴. Jedna koncepcja nie musi stać w sprzeczności z drugą. Nie oznacza to, że tam, gdzie wyższa izba nazywa się inaczej, nie ma ona genetycznego związku z jej rzymskim archetypem⁵.

2. Stare i nowe elementy tożsamości Senatu

Uważa się, że mamy monarchiczny lub monarchiczno-arystokratyczny model ustroju politycznego, którego jednym z istotnych składników jest senat⁶. Jeśli założyć, że to właśnie monarchia jest pierwotna, a republika wtórna, możemy ze stanowczością stwierdzić,

¹ Upřednio Senat został zlikwidowany po sfalszowanym referendum ludowym przeprowadzonym 30 czerwca 1946 r. C. Osękowski, *Referendum 30 czerwca 1946 roku w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 32 i n.

² *Senat*, [w:] *Encyklopedia powszechna PWN*, 2009, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/senat;4009967.html> [dostęp: 10.01.2021].

³ A. Ławniczak, *Czy polski Senat w XXI wieku jest izbą wyższą?*, [w:] *Rola Senatu w ustroju RP – w stronę przyszłości*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019, s. 61-62. W wielu państwach (np. w Polsce) istnieją organy nazywające się tak samo jak starorzyska rada starszych. Nie jest to tylko rozwiązanie występujące nad Tybrem, ponieważ na kontynencie europejskim istniał porównywalny organ w postaci spartańskiej geruzji. Jednakże z powodu większego znaczenia Rzymu w historii politycznej Europy w nomenklaturowym wymiarze utrwaliło się łacińskie określenie. Precyzując, byłby to wymiar instytucjonalny. Z kolei od geruzji wywodzi się gerontokracja. Nie oznacza to, że dzisiejsze nazewnictwo odpowiedniki antycznego senatu nie wykazują sporych odmienności od starorzyskiego wzorca. Wynika to z tego, że żyjemy w innych czasach charakteryzujących się nasileniem demokracji, a w związku z tym współczesne senaty przeważnie są słabsze od bliżej związanych z demokratycznym ideałem izb niższych. Istnieją też pewne wyjątki od tej współczesnej reguły, spośród których najbardziej znanym wyjątkiem jest Senat USA.

⁴ M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, *Historia starożytna*, Warszawa 2008, s. 272-274.

⁵ G. Alföldy, *Historia społeczna starożytnego Rzymu*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1998, s. 26-29. Najbardziej znanym przykładem tego typu rozwiązania jest brytyjska Izba Lordów, która ma swoją bogatą tradycję. Tym niemniej w głębszym wymiarze realizuje ona tę samą ideę, co starożytny rzymski senat.

⁶ A. Ławniczak, *Czy polski Senat...*, s. 62.

że w tej drugiej nie stworzono nic znaczącego, kardynalnego. Do tej pory przypadek Rzymu potwierdza tę prawidłowość. Niemniej jednak obecnie panuje coś na wzór ustroju mieszanego, gdzie występują zarówno rządzący, jak i ci, którymi się rządzi⁷.

Mając na względzie przykład Polski, zauważyć możemy element monokratyczny – nie mamy króla, niemniej jednak posiadamy głowę państwa⁸. Następnie element oligarchiczny lub arystokratyczny, który objawia się pod postacią Sejmu, Senatu, Trybunału Konstytucyjnego itd., czyli organów współtworzących sformalizowaną elitę⁹, o czym świadczy elitarność pod względem wykształcenia¹⁰.

Curia regis, czyli z łaciny rada królewska była w średniowiecznych monarchiach europejskich grupą najwyższych dostojników towarzyszących monarsze przy podejmowaniu najważniejszych decyzji. W wielu krajach organ wyewoluował w izbę wyższą parlamentu – czyli senat¹¹.

3. Okres staropolski

Organ ten pojawił się w Polsce w połowie XIV w. i pełnił funkcję doradczą. Rada zajmowała się najważniejszymi sprawami w państwie. Niemniej jednak jej kompetencje dosyć długo nie były określone *de iure*, a zwyczajowo¹². Jej skład nie był stały, decydował o nim król, który zapraszał do niego arcybiskupów oraz biskupów rzymskokatolickich, najwyższych dostojników państwowych i urzędników ziemskich¹³. Do rady koronnej wchodził np. kanclerz wielki koronny, podkanclerzy koronny, marszałek wielki koronny, podskarbi wielki koronny, dygnitarze ziemscy, arcybiskup gnieźnieński, arcybiskup lwowski, biskupi katoliccy¹⁴. Rada z królem tworzyła sąd królewski, czyli była istotnym fragmentem wymiaru sprawiedliwości dawnej Rzeczypospolitej, w jakim brał udział monarcha¹⁵. Była zwierzchnikiem sądowym w sprawach o szczególnej wadze¹⁶.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako Konstytucja RP) pełni rolę głowy państwa.

⁹ P. Daniluk, *Amnestia i jej konstytucyjne uwarunkowania*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 56.

¹⁰ Sędziowie muszą mieć wykształcenie prawnicze zgodnie z art. 61 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2072).

¹¹ *Rada królewska*, [w:] *Encyklopedia powszechna PWN*, 2009, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/rada-królewska;3965271.html> [dostęp: 10.01.2021].

¹² Na podstawie przyjętego zwyczaju i praktyki, *ibidem*, s. 2.

¹³ A. Podolska-Meducka, *Historia polskiego Senatu*, [w:] *Noty o Senacie*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 1, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2016/18.pdf [dostęp: 10.01.2021].

¹⁴ *Ibidem*, s. 2-4.

¹⁵ A. Prochaska, *Przywilej czerwiński z 1422 r.*, „Przegląd Historyczny” 1907, nr 3, tom 4, s. 282-290.

¹⁶ O. Balzer, *Geneza trybunału koronnego: studium z dziejów sądownictwa polskiego XVI wieku*, Warszawa 1886, s. 29.

Razem ze szlachtą, przedstawicielami miast i kapituł katedralnych rada królewska uczestniczyła w zjazdach zwoływanych przez monarchę. Celem tych zjazdów było uzyskanie przez króla poparcia społecznego, w szczególności w sprawach dotyczących podatków. Częścią ceremoniałów zjazdów były wspólne obrady rady królewskiej oraz króla. Zjazd generalny w Piotrkowie, który odbył się w 1493 r., był pierwszym, na który szlachta wysłała swoich przedstawicieli wybieranych na sejmikach wojewódzkich. Przedstawicieli tych nazywano posłami i stworzyli oni Izbę Poselską. Członków rady królewskiej zaczęto nazywać senatorami (od łacińskiego słowa *senex*, oznaczającego *starzec*), ją samą zaś – Senatem. Senat wraz z Izbą Poselską oraz królem tworzył trzy stany sejmujące¹⁷.

W 1505 r. konstytucja *Nihil novi*¹⁸ nadała Senatowi pozycję równoprawną pozycji Izby Poselskiej¹⁹, gdyż zgodnie z nią zgoda Senatu była konieczna do ustanowienia nowego prawa²⁰.

Skład Senatu ustalił się w pierwszej połowie XVI w., a jego urzędników mianował dożywotnio król. Obejmował on: arcybiskupów i biskupów rzymskokatolickich, wojewodów, kasztelanów większych i mniejszych oraz ministrów (marszałek wielki, marszałek nadworny, kanclerz, podkanclerzy, podskarbi wielki). Prezesem Senatu był natomiast arcybiskup gnieźnieński, który przewodniczył obradom w czasie nieobecności króla²¹.

4. Księstwo Warszawskie i Królestwo Polskie

W czasach Księstwa Warszawskiego Senat pełnił funkcję kontrolną w stosunku do Izby Poselskiej (obie wchodziły w skład Sejmu). Kontrolował on przestrzeganie przez nią przepisów konstytucji oraz procedurę ustawodawczą. Oprócz tego sprawował on nadzór nad spisem osób, które miały prawo wyborcze do Izby, a także orzekał o ważności wyborów do niej oraz sejmików i zgromadzeń gminnych²². W przypadku procesu legislacyjnego Senat miał jeden dzień na zaakceptowanie lub nie ustawy. Przestankami, które nie pozwalały na udzielenie sankcji, było stwierdzenie niezgodności z obowiązującą konstytucją, możliwe zagrożenie bezpieczeństwa państwa, złamanie zasad przez izbę niższą podczas procedowania projektu. Sprzeciw Senatowi wcale nie oznaczał, że

¹⁷ A. Podolska-Meducka, *op. cit.*, s. 2.

¹⁸ H. Samsonowicz, *Historia Polski do roku 1795*, wyd. IV, Warszawa 1985, s. 130-133.

¹⁹ J. Michalski, *Historia sejmu polskiego. Tom I. Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1984, s. 5-62.

²⁰ A. Podolska-Meducka, *op. cit.*, s. 2.

²¹ *Ibidem*, s. 2 i 3.

²² *Ibidem*, s. 3.

prawo nie wchodziło w życie, bowiem król posiadał uprawnienie, które pozwalało na ogłoszenie aktu mimo sprzeciwu izby wyższej²³.

W będącym monarchią konstytucyjną Królestwie Polskim Sejm, w którego skład wchodził król, Senat oraz Izba Poselska, sprawował władzę ustawodawczą. Senat składał się z biskupów, wojewodów i kasztelanów. W ich kompetencjach znajdowało się ustawodawstwo dotyczące: prawa administracyjnego, sądowego, konstytucyjnego (w związku z pierwszymi statutami organicznymi króla), spraw menniczych, podatkowych, budżetowych, zaciągu do wojska oraz kontroli rządu. W rzeczywistości Sejm (a w tym Senat) zajmował się zmianami prawa cywilnego i karnego. Ponadto izba wyższa pełniła funkcję sądu sejmowego zajmującego się sprawami urzędników pod względem odpowiedzialności konstytucyjnej. Orzekał również o najcięższych przestępstwach politycznych – zbrodniach stanu²⁴.

5. II Rzeczpospolita

Pierwsze wybory do Senatu stały się możliwe dzięki konstytucji marcowej z 1921 r., która wprowadziła też podział władzy ustawodawczej na dwuizbowy parlament. Kadencja Senatu trwała pięć lat, począwszy od wyborów w 1922 r., a jego skład stanowił ¼ składu Sejmu, czyli 111 senatorów. Jednak jego uprawnienia zostały bardzo ograniczone – nie miał prawa do inicjatywy ustawodawczej, ani nie posiadał uprawnień kontrolnych w stosunku do rządu²⁵.

Natomiast konstytucja kwietniowa z 1935 r. wzmocniła pozycję izby wyższej, gdyż powierzyła jej marszałkowi pełnienie funkcji prezydenta w przypadku jego śmierci albo niemożności wykonywania obowiązków. Oprócz tego stał się on przewodniczącym Zgromadzenia Elektorów oraz otrzymał możliwość zwoływania połączonych izb. Podwyższona została także większość sejmowa, konieczna do odrzucenia zmian w projektach ustawy zaproponowanych przez Senat. Od konstytucji kwietniowej w Senacie zasiadało 96 senatorów. 1/3 składu izby powoływał prezydent, natomiast 2/3 składu wybierane było w wyborach pośrednich. Udziału w nich nie mogli jednak brać wszyscy obywatele – konieczne było posiadanie minimum średniego wykształcenia oraz szczególne zasługi dla państwa. Szczególne zasługi oznaczało bycie wyróżnionym odznaczeniem państwowym, posiadanie stopnia oficerskiego i pełnienie funkcji w instytucjach samorządowych, społecznych oraz związkach zawodowych²⁶.

²³ A. Dziadzio, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego 1807. Polska odmiana bonapartyzmu*, „Państwo i Społeczeństwo” 2007, t. VII (nr 1), s. 119-121.

²⁴ A. Podolska-Meducka, *op. cit.*, s. 3.

²⁵ *Ibidem*, s. 3.

²⁶ *Ibidem*, s. 3.

6. Okres powojenny i odrodzenie Senatu

Władze komunistyczne po zakończeniu II wojny światowej za cel postawiły sobie likwidację dwuizbowego parlamentu. Poprzez propagandę ukazywały Senat jako przeciwnika reform, czego punktem kulminacyjnym było przeprowadzenie 30 czerwca 1946 r. referendum ludowego, które w efekcie sfałszowania wyników doprowadziło do likwidacji Senatu. Od 19 lutego 1947 r., czyli od dnia uchwalenia małej konstytucji, parlament stał się organem jednoizbowym. Sytuacja zmieniła się dopiero w 1989 r., gdy w wyniku porozumień Okrągłego Stołu z dnia 5 kwietnia 1989 r. Senat został przywrócony, a 4 czerwca 1989 r. przeprowadzono wolne, demokratyczne wybory do izby wyższej.

W roku 1989 przywrócono w Polsce Senat²⁷, którego skład ustalono na 100 senatorów ze względu na podział naszego kraju na 49 województw. Wzorowano się na USA, gdzie każdy stan jest reprezentowany przez dwu przedstawicieli. Przekładało się to w polskich warunkach na 98 senatorów²⁸. Stuosobowy skład osiągnięty został ze względu na to, że województwo warszawskie oraz katowickie reprezentowało trzech senatorów. Komuniści wykorzystali to też jako argument polityczny, którym chcieli dowartościować słabo zurbanizowane województwa, co też w konsekwencji miało zapewnić im łatwą wygraną. Niemniej jednak reforma premiera Jerzego Buzka spowodowała zmniejszenie województw do 16, co też w wyborach do Senatu w dużym stopniu unicestwiło pierwotną ideę. Obecnie województwa nie stanowią żadnych okręgów wyborczych, a koncepcja związana z równym przedstawicielstwem części Rzeczypospolitej Polskiej w wyższej izbie uległa zapomnieniu²⁹.

7. Sposób wybierania senatorów

Jednomandatowe okręgi wyborcze w przypadku wyborów do Senatu podkreślają jego większościowy charakter. Zasadniczo odróżnia go to od proporcjonalnych wyborów do Sejmu³⁰. Kadencja Sejmu i Senatu trwa cztery lata³¹. Rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwa aż do dnia poprzedzającego dzień

²⁷ Zrobiono to za pomocą Noweli kwietniowej (ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101), która zmieniła strukturę i kompetencje naczynych organów w państwie, wprowadzając m.in. urząd prezydenta, Senat oraz w części wolne wybory parlamentarne. S. Rogowski, *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989-1991*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, t. 12, s. 312-313.

²⁸ A. Ławniczak, *Rozdział IV. Sejm i Senat*, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2014, s. 267-268.

²⁹ *Ibidem*, s. 268-269.

³⁰ Art. 260 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej jako k.w.).

³¹ Zgodnie z art. 98 ust. 1 Konstytucji RP i art. 257 oraz 194 k.w.

zebrania się Sejmu następnej kadencji, chyba że prezydent lub Sejm – gdy zaistnieją odpowiednie przesłanki – podejmą decyzję o jej skróceniu³².

Ustrojodawca określa pewne wyjątki od zasady powszechności wyborów³³. Odnoszą się one do kandydatów, którzy aspirują do otrzymania mandatu parlamentarnego. Wskutek dynamicznego procesu demokratyzacji z obowiązujących kiedyś cenzusów ostały się dwa – jeden dotyczący wymogu obywatelstwa, a drugi wiążący się z wiekiem. Pierwszy jest niepodzielnie związany z państwowością, w ujęciu rozumianym jako ekskluzywna wspólnota polityczna, która zakłada istnienie odrębnej od innych grupy politycznej, w której władza przypada członkom pewnej zbiorowości związanej prawnopolitycznym węzłem obywatelstwa³⁴.

8. Cenzus wiekowy – czynne i bierne prawo wyborcze

Wyborcza rywalizacja obwarowana jest określonymi w Ustawie Zasadniczej programami wiekowymi. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) wszyscy otrzymujemy wraz z ukończeniem 18. roku życia³⁵. Natomiast prawo bycia wybranym do Senatu (bierne prawo wyborcze) uzyskujemy, kończąc 30 lat najpóźniej w dniu wyborów³⁶.

Zróżnicowanie to stoi w sprzeczności z dogmatem egalitaryzmu, jaki możemy zaobserwować na szczeblu niższym, tj. samorządowym, w którym czynne i bierne prawo wyborcze otrzymuje się wraz z ukończeniem 18. roku życia³⁷ (wyjątkiem jest cenzus dotyczący biernego prawa wyborczego wójta, burmistrza, prezydenta miasta)³⁸.

Sam cenzus wiekowy wynika z przekonania dotyczącego potrzeby posiadania pewnej wiedzy i doświadczenia, których młody obywatel nie jest w stanie wykazać. Oczywiście jest, że każda z tych barier jest ustalana arbitralnie, co też może prowadzić do kwestionowania wspomnianych właściwości potencjalnego posła czy senatora³⁹. Wymagany wiek, by uzyskać bierne prawo wyborcze do Senatu, też jest daleki od pojęcia dośrojnej starości, która winna cechować taką osobę, gdy spojrzymy na to przez pryzmat dawnych wyobrażeń wiążących się z osobami piastującymi tę funkcję.

³² Art. 98 ust. 3 Konstytucji RP.

³³ Art. 99 Konstytucji RP.

³⁴ A. Ławniczak, *Rozdział IV...*, s. 274. Granat M., *Jak wybierani są senatorowie*, Kancelaria Senatu, <https://senat.edu.pl/senat/wybory> [dostęp: 15.01.2021].

³⁵ Zgodnie z art. 10 k.w.

³⁶ Zgodnie z art. 11 § 1 pkt 2 k.w.

³⁷ Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 k.w.

³⁸ Zgodnie z art. 11 § 1 pkt 6 k.w.

³⁹ M. Wrzalik, *Wybrane polskie cenzusy wyborcze w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] M. Jałłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez (red.), *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, Wrocław 2015, s. 83-85.

Parlamentarzysta, również senator, nie ma limitu reelekcji ani określonego wieku, po którym musi złożyć mandat. Natomiast ani do Sejmu, ani do Senatu nie może być wybrana osoba, która została skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za umyślne przestępstwo, jakie jest ścigane z oskarżenia publicznego⁴⁰. Jest to ograniczenie praw politycznych, bowiem uniemożliwia wyborcom udzielenie poparcia politykom, którzy w przeszłości weszli w konflikt z prawem wskutek głoszonych przez siebie racji.

Senatorowie wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich i w wyniku głosowania tajnego. Powszechność tych wyborów dotyczy opisanych wcześniej dwóch aspektów, czyli czynnego⁴¹ i biernego⁴² prawa wyborczego, bez względu na płeć, przynależność narodową, rasową, wyznanie czy czas zamieszkiwania w Polsce⁴³.

Zasada bezpośredniości wyborów dotyczy sposobu wybierania senatorów. Obywatele osobiście dokonują ostatecznego wyboru, stawiając „X” przy nazwisku kandydata. W celu lepszego zobrazowania – pośredniość wyborów możemy zaobserwować na przykładzie wyborów prezydenckich w USA, gdzie obywatele wybierają elektorów, a dopiero ci oddają głos na prezydenta⁴⁴. Mamy tu widoczne rozróżnienie na wybory jednostopniowe i dwustopniowe.

Ostatnią cechą w konstytucyjnym ujęciu wyborów do Senatu jest tajność, która odnosi się tylko i wyłącznie do aktu głosowania. Jest ona uważana za strażnika swobody. Dzięki tej zasadzie wyborca nie powinien obawiać się konsekwencji związanych ze swą wyborczą opcją⁴⁵.

Prawo do zgłaszania kandydatów na senatorów posiadają komitety wyborcze, które są przedstawicielami partii politycznych albo wyborców. Każdy kandydat winien być poparty podpisami co najmniej 2 tysięcy wyborców i może startować tylko i wyłącznie z 1 okręgu wyborczego. Nie można jednocześnie kandydować do Sejmu i Senatu⁴⁶.

Każdy kandydat urodzony przed 1 sierpnia 1972 r. musi złożyć oświadczenie o pracy lub służbie w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. – tzw. oświadczenie lustracyjne⁴⁷. Złożenie fałszywego oświadczenia jest równoznaczne z utratą mandatu *ex lege*.

⁴⁰ Art. 99 ust. 3 Konstytucji RP.

⁴¹ Zgodnie z art. 11 § 1 pkt 2 k.w.

⁴² Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 1 k.w.

⁴³ Zgodnie z art. 97 ust. 2 Konstytucji RP.

⁴⁴ Ł. Żołądek, *Kolegium Elektorów w amerykańskich wyborach prezydenckich*, „Infos” 2020, nr 14, Biuro Analiz Sejmowych, s. 1.

⁴⁵ Zgodnie z art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2 i art. 127 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁶ Zgodnie z art. 263, 264, 265 i 265a k.w.

⁴⁷ Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 2141 ze zm.).

Ważność wyborów do Senatu rozstrzyga Sąd Najwyższy, zarówno w kwestii całości elekcji, jak i wyboru poszczególnych senatorów oprotestowanych przez obywateli⁴⁸.

W przypadku wygaśnięcia mandatu mają miejsce wybory uzupełniające, niemniej jednak tylko na terenie kraju. Nie są one przeprowadzane, jeżeli do końca kadencji zostało mniej niż 6 miesięcy⁴⁹.

9. Organy Senatu

Organami Senatu są Marszałek Senatu, Prezydium Senatu, Konwent Seniorów oraz komisje Senatu⁵⁰. Marszałek wybierany jest podczas pierwszego posiedzenia Senatu spośród kandydatów uprzednio zgłoszonych przez co najmniej 10 senatorów. Jego wybór przeprowadza Marszałek Senior, będący najstarszym z senatorów, powołany przez Prezydenta RP⁵¹.

Najważniejszą postacią wśród członków izby refleksji jest Marszałek Senatu, będący oficjalnie trzecią osobą w RP. Dlatego też w kryzysowych sytuacjach, gdy zachodzi potrzeba tymczasowego zastąpienia republikańskiej głowy państwa, a Marszałek Sejmu nie jest w stanie spełniać tej roli, Marszałek Senatu staje się zastępcą zastępcy⁵².

Władzę i godność Marszałka Senatu symbolizuje jego laska. To nią otwiera i zamyka obrady, uderzając nią trzykrotnie. Marszałek jest reprezentantem Senatu. Ustala on plan pracy izby wyższej oraz projekty porządku obrad, zasięgając opinii Konwentu Seniorów. Zwołuje on zgodnie z Regulaminem Senatu posiedzenia, przewodniczy im oraz czuwa nad ich przebiegiem. Nadzoruje pracę w komisjach oraz zleca rozpatrywanie pewnych ustaw. Zwołuje i przewodniczy posiedzeniom Prezydium Senatu oraz Konwentu Seniorów. Zgodnie z Ustawą Zasadniczą Marszałek Senatu jest trzecią osobą w państwie – następną po Prezydencie i Marszałku Sejmu. Jego zastępcami są wicemarszałkowie (maksymalnie 4)⁵³.

Marszałek wraz z wicemarszałkami tworzy Prezydium Senatu. Tradycyjnie jego skład odzwierciedla zróżnicowanie polityczne senatorów zasiadających w izbie. Spośród jego kompetencji wymienić należy interpretację Regulaminu Senatu, zlecanie rozpatrywania spraw przez odpowiednie komisje senackie, opiniowanie spraw przedkładanych przez marszałka oraz pilnowanie praw i obowiązków senatorów⁵⁴.

⁴⁸ Zgodnie z art. 101 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. A. Ławniczak, *Rozdział IV...*, s. 276-282.

⁴⁹ Zgodnie z art. 283 k.w.

⁵⁰ Zgodnie z art. 4 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (t.j. M.P. z 2018 r. poz. 846), dalej jako Regulamin Senatu.

⁵¹ Zgodnie z art. 30 Regulaminu Senatu.

⁵² *Kompetencje Marszałka Senatu*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019, s. 20.

⁵³ *Kompetencje Marszałka...*, s. 5-15.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 58-63.

Marszałek, wicemarszałkowie oraz senatorowie, którzy są przedstawicielami klubów senackich, składają się na Konwent Seniorów. Kluby wraz z kołami mogą dochodzić do porozumień i wspólnie oddelegować przedstawiciela do Konwentu Seniorów. Klubom parlamentarnym posiadającym co najmniej 7 senatorów przysługuje 1 przedstawiciel w Konwencie⁵⁵.

Organ ten ma charakter opiniodawczy. Zajmuje się opiniowaniem projektów porządku obrad Senatu, planu jego pracy oraz terminów posiedzeń tej izby. Wskazuje też potrzebne inicjatywy ustawodawcze. Rozpatruje on i przedstawia wnioski, które dotyczą sposobu prowadzenia dyskusji czy obrad⁵⁶.

Komisje powoływane są przez Senat celem rozpatrywania oraz przygotowywania spraw, które stanowią przedmiot prac Senatu. Mogą być stałe lub tymczasowe. Wyrażają one swoje stanowisko w sprawach przekazanych im przez Senat, Marszałka Senatu albo Prezydium Senatu. Ich skład osobowy jest ustalany na początku kadencji. Przewodniczącym, jak i członków komisji powołuje i odwołuje Senat. Obecnie w Senacie RP funkcjonuje 16 stałych komisji senackich⁵⁷.

Sprawne funkcjonowanie Senatu oraz jego organów zapewnia jego kancelaria. Szczególna uwaga kierowana jest na obsługę posiedzeń izby, a także pomoc senatorom w sprawowaniu ich mandatu. Kluczowym obowiązkiem tego wewnętrznego organu jest dbanie o prawidłowe funkcjonowanie Senatu jako organu ustawodawczego. Kancelaria Senatu składa się z wielu mniejszych komórek⁵⁸.

10. Podstawowe kompetencje

Do elementarnych kompetencji Senatu należy inicjatywa dotycząca zmiany Ustawy Zasadniczej. Poza izbą wyższą posiada ją również Prezydent, a także Sejm⁵⁹. Zmiana Konstytucji musi być przegłosowana większością co najmniej $\frac{2}{3}$ głosów w obecności

⁵⁵ Zgodnie z art. 15 Regulaminu Senatu.

⁵⁶ Zgodnie z art. 16 Regulaminu Senatu.

⁵⁷ Zgodnie z załącznikiem do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu funkcjonujące komisje stałe dzielą się na: Komisję Budżetu i Finansów Publicznych, Komisję Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, Komisję Infrastruktury, Komisję Kultury i Środków Przekazu, Komisję Nauki, Edukacji i Sportu, Komisję Obrony Narodowej, Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisję Regulaminową, Etyki i Spraw Senatorskich, Komisję Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisję Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą, Komisję Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej, Komisję Środowiska, Komisję Ustawodawczą, Komisję Zdrowia.

⁵⁸ Zgodnie z art. 100 Regulaminu Senatu dzieli się na: Gabinet Marszałka, Dyrektora generalnego, Biuro Prac Senackich, Biuro Legislacyjne, Biuro Polonijne, Centrum Informacyjne Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Biuro Spraw Senatorskich, Biuro Prawne, Kadr i Organizacji, Biuro Finansowe, Biuro Administracyjne, Pion Ochrony Informacji Niejawnych, Samodzielne Stanowisko Audytu Wewnętrznego, Zespół Radców Prawnych.

⁵⁹ Zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji RP.

minimum połowy ustawowej liczby posłów. Następnie wymagana jest większość bezwzględna w izbie wyższej co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, by zmianę taką wprowadzić⁶⁰.

Uchwalanie ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej leży zarówno w kompetencji Sejmu, jak i Senatu⁶¹. Rada Ministrów, a więc organ należący do egzekutywy, ściśle współpracuje z Senatem w sprawach, które wiążą się z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i dotyczą takich zagadnień jak stanowienie prawa unijnego, wnoszenie skarg do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sprawowanie przez przedstawicieli rządu prezydencji składów Rady⁶².

Senat tworzy wraz z Sejmem Zgromadzenie Narodowe, w którym senatorowie zasiadają na równych prawach z posłami. Oznacza to, że głos senatora jest równy głosowi posła, co uwidocznione jest w przypadku podejmowania uchwały o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu lub o uznaniu jego trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia⁶³.

Senat ma prawo inicjatywy ustawodawczej i jest uczestnikiem procedury legislacyjnej. Po uchwaleniu przez Sejm ustawy trafia ona do Senatu, który ma 30 dni na procedowanie jej, następnie jest ona przekazywana do właściwej komisji senackiej (jednej lub kilku), która wypracowuje swoje stanowisko, a następnie przedstawia je na forum Senatu w formie sprawozdania. Senat ma trzy możliwości działania⁶⁴:

- odrzucenie ustawy – przekazywana jest ona z powrotem do Sejmu z adnotacją, że Senat nie wyraża zgody na nią⁶⁵,
- przyjęcie ustawy bez zmian – Marszałek Sejmu przekazuje ustawę Prezydentowi do podpisu⁶⁶,
- wniesienie poprawek do ustawy – powraca ona do Sejmu, by ten je rozpatrzył⁶⁷.

W tym procesie możemy zauważyć ułomność izby wyższej, której stanowisko może odrzucić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Senat nie pełni żadnej roli w przypadku zastosowania

⁶⁰ W. Orłowski, *Pozycja Senatu w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2002, s. 44.

⁶¹ Zgodnie z art. 90 ust. 2 Konstytucji RP.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ E. Gierach, *Zgromadzenie Narodowe – wybrane zagadnienia*, „Infos” 2015, nr 14, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, s. 1-4.

⁶⁴ M. Grzybowski, *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu...*, s. 32.

⁶⁵ Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu.

⁶⁶ Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Senatu.

⁶⁷ Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Senatu.

weta prezydenckiego do ustawy, które to Sejm może odrzucić większością kwalifikowaną $\frac{3}{5}$ głosów w obecności minimum połowy ustawowej liczby członków tej izby⁶⁸.

Ważną kompetencją jest powierzenie Marszałkowi Senatu i grupie 30 senatorów obowiązku czuwania nad przestrzeganiem konstytucyjnych postanowień. Daje to możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, które dotyczą zgodności prawa z Ustawą Zasadniczą – w tym również zgodności celów oraz działalności partii politycznych⁶⁹.

Senat ma prawo zgodzić się na zarządzenie przez Prezydenta RP referendum ogólnokrajowego w sprawach o ważnym znaczeniu dla państwa⁷⁰.

11. Immunitet

Niezwykle ważnym przywilejem senatora jest immunitet. Daje on gwarancję ochrony senatora przed urzędowymi naciskami, co pomaga zachować niezależność podczas sprawowania mandatu – senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania, które zostały podjęte w wyniku sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego ustaniu. Za tego typu czynności odpowiedzialność ponoszona jest tylko przed Senatem⁷¹.

Immunitet chroni też senatorów przed możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za aktywność innego rodzaju, ale tylko i wyłącznie w czasie trwania ich mandatu. Jeśli uprzednio, tj. przed kadencją, zostało wszczęte wobec niego postępowanie karne, jest ono z urzędu zawieszane aż do momentu wygaśnięcia mandatu. Bez zgody izby wyższej senator nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej, chyba że sam zrezygnuje z immunitetu⁷².

Opisana tutaj instytucja pozostaje w sprzeczności z dogmatycznie rozumianą zasadą jurydycznego egalitaryzmu.

12. Zasada *incompatibilitas*

Mandatu posła i senatora nie można pełnić równoległe⁷³. Jest to uzasadnione tym, że istnieją pewne sprzeczności między izbami mogące rodzić konflikt lojalności. Istotą

⁶⁸ M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 32.

⁶⁹ *Kompetencje Marszałka...*, s. 20.

⁷⁰ M. Jabłoński, *Rola Senatu w procesie inicjowania i zarządzania referendum ogólnokrajowego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 142

⁷¹ Zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji RP.

⁷² Zgodnie z art. 105 ust. 2 i 3 Konstytucji RP – tzw. immunitet formalny.

⁷³ Zgodnie z art. 102 Konstytucji RP.

bikameralizmu⁷⁴ jest pewnego rodzaju kontrola wtórna wraz z elementami współpracy dwóch izb parlamentu. Z pewnością dwuizbowość uległaby zatarciu w momencie, gdyby te same osoby występowały po obu stronach, co możemy zaobserwować u posługujących ministrów, którzy biorą udział w kontrolowaniu samych siebie. Rozdzielenie funkcji posła i senatora pozwala uniknąć wspomnianych dwuznaczności, co też przekłada się na właściwe realizowanie przypisanych im powinności⁷⁵.

Mandatu senatora nie można łączyć z mandatem posła do Parlamentu Europejskiego, a także z funkcjami: Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka oraz ich zastępców, prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, ambasadora oraz z członkostwem w Radzie Polityki Pieniężnej oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Funkcji senatora nie wolno też łączyć z zatrudnieniem w kancelariach: Sejmu, Senatu, Prezydenta RP lub w administracji rządowej (z wyjątkiem ministrów i wiceministrów). Senatorem nie mogą też zostać: radny, prezydent miasta, wójt, burmistrz, sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz czynnej służby wojskowej, policjant i funkcjonariusz służb ochrony państwa⁷⁶.

Poza funkcjonowaniem bezwzględnego zakazu łączenia mandatu senatora z pewnymi stanowiskami, urzędami czy funkcjami, tj. wymagającego stałej rezygnacji z nich, ustanowiono niepołączalność względną. Wybór na senatora skutkuje zawieszeniem do tychczas pełnionej funkcji publicznej, bez konieczności rezygnowania z niej. Lista funkcji, które obejmuje niepołączalność względna, została opisana w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁷⁷. Senator nie może wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy – otrzymuje urlop bezpłatny z urzędu⁷⁸.

⁷⁴ Bikameralizm może przyjąć formę symetryczną, gdzie dwie izby mają podobne kompetencje (USA, Szwajcaria, Belgia), lub formę asymetryczną, gdzie w jednej izbie skoncentrowana jest władza ustawodawcza (Francja, Wielka Brytania, Polska).

⁷⁵ Zgodnie z art. 102 Konstytucji RP.

⁷⁶ Zgodnie z art. 103 Konstytucji RP.

⁷⁷ Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 1996 r. Nr 73, poz. 350, dalej jako u.w.m.p.s.) lista tych funkcji to: w Kancelarii Sejmu, w Kancelarii Senatu, w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego, w Biurze Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego, w Najwyższej Izbie Kontroli, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Biurze Rzecznika Praw Dziecka, w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w Krajowym Biurze Wyborczym, w Państwowej Inspekcji Pracy, w administracji rządowej i samorządu terytorialnego – z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru – oraz nie mogą wykonywać pracy w charakterze sędziego, asesora sądowego i prokuratora, pracownika administracyjnego sądu i prokuratury, a także nie mogą pełnić zawodowej służby wojskowej.

⁷⁸ Zgodnie z art. 30 ust. 2 u.w.m.p.s.

13. Prowadzenie działalności zarobkowej i uposażenie

Zakaz prowadzenia działalności zarobkowej ma na celu oddzielenie działań nastawionych na zysk materialny od tych, które należą do sfery publicznej. Ograniczenie w prowadzeniu takiej działalności dotyczy głównie osiągania korzyści z majątku Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego bądź nabywania tychże majątków. Ponadto, senator nie może być zatrudniony w firmie, która jest powiązana kapitałowo ze Skarbem Państwa lub komunalną osobą prawną. W przypadku naruszenia takiego zakazu, sankcję wymierza Trybunał Stanu w przedmiocie ewentualnej decyzji o pozbawieniu mandatu⁷⁹.

Senator otrzymuje uposażenie senatorskie, jeżeli nie pracuje zarobkowo. Każdemu natomiast przysługuje dieta parlamentarna, której celem jest zapewnienie pokrycia kosztów, które wynikają ze sprawowania mandatu. Gwoli lepszego zobrazowania – uposażenie senatorskie jest równe wynagrodzeniu podsekretarza stanu (wiceministra), czyli wynosi mniej więcej 9 tys. złotych. Dieta, o której wspomniano, to ¼ tej wartości⁸⁰.

Mimo skromniejszych kompetencji Senat sprawdza się lepiej niż Sejm. Wynika to z tego, że jest mniej licznym, a zatem wg ustaleń teorii organizacji i zarządzania sprawniejszym organem⁸¹, w którym na ogół zasiadają osoby z wyższym wykształceniem oraz doświadczeniem, czemu sprzyja bardziej wymagający – niż w przypadku posłów – cenzus wieku⁸².

14. Miejsce Senatu w systemie organów władzy państwowej

Pozostawienie w naszym konstytucyjnym porządku Senatu będzie ukłonem w stronę kilkusetletniej tradycji, którą warto zachować, aby uwypuklić ciągłość państwa polskiego oraz jego tradycji parlamentarnej. Senat, jako izba refleksji, ma czas na korygowanie błędów legislacyjnych, których Sejm nie zauważa. Zatem możemy przyjąć, że Senat pełni rolę prawodawczego strażnika, który w integralny sposób uzupełnia i kontynuuje pracę niższej izby. Dopóki Sejm będzie popełniał błędy, a jest to raczej nieuchronne, ponieważ *errare humanum est*, dopóty Senat będzie miał ogrom pracy. Instytucji tej z pewnością przydałyby się pewne zmiany, powinny one wszakże być reakcją na prze-myślane, merytorycznie nacechowane postulaty. Wyjście naprzeciw nim przyczyniłoby się do utrwalenia w społecznej świadomości wizerunku Senatu jako swego rodzaju izby eksperckiej, uciekającej od typowego dla Sejmu pospiesznego i niekoniecznie głęboko przemyślanego ujmowania rozpatrywanych kwestii⁸³.

⁷⁹ *Kompetencje Marszałka...*, s. 19, 41 i 43.

⁸⁰ *Przewodnik Senatora – uposażenie senatorskie*, oprac. Biuro Spraw Senatorskich, Warszawa 2019, s. 1 i 2.

⁸¹ W. Orłowski, *op. cit.*, s. 37-51.

⁸² M. Wrzalik, *op. cit.*, s. 83-85.

⁸³ A. Ławniczak, *Czy polski Senat...*, s. 64-65.

Problemem, który można zauważyć, jest również niewielki zakres oryginalnych kompetencji własnych Senatu. W obecnej formie izba wyższa jest właściwie powtórzeniem Sejmu. Co prawda istnieją pewne różnice, jednak są one niewielkie. Można by wprowadzić inny sposób wybierania senatorów, mimo że wybory do Sejmu i Senatu odbywają się oddzielnie, to dominacja sił wygląda w nich tak samo, przy czym w Senacie jest ona jeszcze bardziej uwypuklona, ze względu na ordynację większościową. Czasem może to prowadzić do niepożądanego sytuacji, gdzie Senat jedynie przytakuje postanowieniom Sejmu, samemu nic większego nie wprowadzając⁸⁴.

15. Zakończenie

De lege ferenda wypada się zastanowić, jaka jest potencjalna przyszłość Senatu. Zasadniczo na gruncie logiki mamy do czynienia z trzema możliwościami. Jedną z nich, radykalniejszą, byłaby likwidacja polskiego Senatu. Drugą – pozostawienie go w obecnym kształcie. Natomiast trzecią, kompromisową, dokonanie reformy wyższej izby polskiej legislatury. Odpowiadając zatem na postawione już we wstępie pytanie, opowiadam się za trzecią koncepcją, z czego wynika, że odrzucam wariant ponownej likwidacji⁸⁵. Jestem przekonany, że dalsza obecność wyższej izby w konstytucyjnym schemacie władania jest pożądana pod warunkiem dokonania gruntownych przekształceń.

Jednym z pomysłów reformatorskich na ulepszenie działalności Senatu jest wprowadzenie w Rzeczypospolitej Polskiej modelu podobnego do tego, który istnieje w Stanach Zjednoczonych, czyli zróżnicowanie kadencji izb przez wybieranie jedynie części jej członków, następnie kolejnej części itd. Oznaczałoby to, że senatorowie byłiby wybierani na sześcioletnią kadencję. Wybory byłyby organizowane co dwa lata, przy czym głosowano by na $\frac{1}{3}$ składu izby wyższej⁸⁶.

Inne z rozwiązań zakłada wprowadzenie modelu mieszanego, w którym część senatorów wybierana byłaby w drodze głosowania, a druga poprzez losowanie. Podobnie jak w przypadku poprzedniej propozycji senatorowie byłby wyłaniani na kilkuletnią kadencję, ale co roku dokonywano by wymiany części składu⁸⁷. Sposób losowania moż-

⁸⁴ *Ibidem*, s. 65.

⁸⁵ Uprzednio Senat został zlikwidowany po sfałszowanym referendum ludowym przeprowadzonym 30 czerwca 1946 r. C. Osękowski, *op. cit.*, s. 32 i n.

⁸⁶ Zgodnie z Konstytucją USA każdy stan jest reprezentowany przez dwóch senatorów, co przekłada się na to, że zazwyczaj w każdym z dwuletnich cykli ludność $\frac{2}{3}$ stanów bierze udział w wyborach do senatu. W RP nie ma stanów, w związku z czym mechaniczne przenoszenie tego schematu niekoniecznie jest wskazane. Gdyby ustrojodawca stanął na stanowisku, że taka zmiana byłaby pożądana, to wówczas szczegóły odnoszące się do takiej reformy konstytucyjnej zostałyby dopracowane podczas prac odpowiedniej komisji.

⁸⁷ Dla wyjaśnienia zalet takiego paradygmatu jest to, że unikamy w ten sposób ryzyka radykalnej wymiany składu osobowego, co może mieć negatywne konsekwencje dla sytuacji w kraju. Przeprowadzanie wyborów „na raty” jest bardziej umiarkowanym rozwiązaniem, które pozwala oderwać zagadnienie składu

na byłoby wzorować na gdańskich samorządowych panelach obywatelskich, które przyznawały możliwość współdecydowania oraz dyskusowania o ważnych sprawach reprezentatywnej grupie mieszkańców wybranej wskutek losowania. Ta metoda elekcyjna zapewnia reprezentację różnych grup społecznych, bo wśród kandydatów możemy wziąć pod rozagę rozkład płci, wykształcenia i miejsca zamieszkania. Można to porównać do konstrukcji pewnej próby na potrzeby sondażu. Największym zagrożeniem takiego systemu byłaby kwestia uniezależnienia osób wylosowanych od wpływów partyjnych. Zaleta proponowanego rozwiązania polegałaby na tym, że izba wyższa w połowie pochodząca z losowania mogłaby okazać się bardziej demokratyczna aniżeli aktualny Senat.

Senat powinien być „izbą mądrości”, więc być może dobrym pomysłem byłoby uzależnienie sposobu kształtowania składu osobowego tego organu od stopnia wykształcenia, kojarzonego przez wielu z mądrością. Gdyby tak się stało, to wówczas doszłoby do zróżnicowania sejmowego i senackiego elektoratu. Odwołuję się tutaj do znanego w prawie politycznym rozwiązania w postaci cenzusu wykształcenia⁸⁸. Jego zastosowanie we współczesnej Polsce polegałoby na uzależnieniu uczestnictwa w procesie elekcyjnym od posiadania dyplomu ukończenia uczelni wyższej⁸⁹.

Ciekawy pomysł przedstawiony został kiedyś przez Unię Demokratyczną. Zgodnie z nim w skład Senatu wchodziłoby byli prezydenci⁹⁰. Uzyskali oni sporą oddolną legitymizację jako osoby wybrane niegdyś przez Naród, dzięki czemu mogły zdobyć spore doświadczenie polityczne na niezwykle eksponowanym w republikańskiej formie pań-

osobowego Senatu od składu osobowego Sejmu. Ponieważ uważam, że bikameralizm jest warty podtrzymania, to przydałoby się w imię stosowania ockhamowskiej zasady niemnożenia bytów ponad konieczność, doprowadzić do jakościowego zróżnicowania między obydwoma częściami polskiej legislatury. W tym celu można pomyśleć o swego rodzaju arystokratyzacji nawiązującej do tradycyjnych wzorców arystokratycznej izby nazywanej wyższą. W polskiej literaturze problem ten został przedstawiony w wyrazisty sposób przez krakowskiego konstytucjonalistę podczas poprzedzającego referendum z 1946 r. kampanii propagandowej. Zob. K. Grzybowski, *Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny*, Łódź 1946, *passim*. Co prawda opracowanie to niekoniecznie służyło dobrej sprawie, tym niemniej zawarta w tytule myśl w sporej mierze jest słuszna. Ewentualnie zarystokratyzowany Senat niekoniecznie musiałby być radykalnie antydemokratyczny, ale pewna doza niedemokratycznej idei ustrojowej nie powinna zaszkodzić. Odwołuję się teraz do przesłania o pozytkach płynących z ustroju mieszanego zawarte już w starożytnej literaturze. A. Klęczar, *Polibiusz z Megalopolis*, [w:] J. Bartyzel (red.), *Encyklopedia polityczna*, t. 2, Radom 2009, s. 459.

⁸⁸ A. Ławniczak, *Czy polski Senat...*, s. 64-65.

⁸⁹ W pewnej mierze taki sposób myślenia zaprezentował były prezydent Wrocławia Rafał Dutkiewicz, kiedy postulował włączenie w skład Senatu rektorów najważniejszych polskich uczelni.

⁹⁰ Takie rozwiązanie odwołuje się do znanej chociażby z przedrozbiorowej Polski koncepcji umieszczania w składzie zbiorowego organu osób zajmujących ważne stanowiska w systemie społeczno-politycznym. W rezultacie w Senacie I Rzeczypospolitej zasiadali zarówno świeccy, jak i kościelni dostojnicy, otrzymujący mandaty *ex lege* bez potrzeby odwoływania się do woli wyborców. Współcześnie jest tak jeszcze w Zjednoczonym Królestwie, ponieważ w Izbie Lordów zasiada 26 lordów duchownych. Zob. <https://members.parliament.uk/members/Lords> [dostęp: 31.03.2021].

stwowości stanowisku. Jest to argument na rzecz ich potencjalnej obecności w wyższej izbie parlamentu polskiego⁹¹.

Jeśli już jesteśmy przy instytucji prezydenta – czy dobrym rozwiązaniem nie byłoby danie mu możliwości obsadzenia jakiejś części Senatu? Kiedyś głową państwa był król, w którego kompetencjach leżał wybór senatorów, a obecnie głową państwa – np. w Polsce – jest prezydent⁹².

Nieco innym zagadnieniem jest tajność wyborów, która co prawda jest zapisana w Konstytucji, ale być może należałoby się nad nią zastanowić. Alternatywą dla niej jest jawność występująca chociażby w głosowaniach parlamentarnych. Warto przypomnieć, że nie jest ona rozwiązaniem nieznanym w polskiej oraz szerzej europejskiej tradycji prawnopolitycznej. Takie rozwiązanie, aby uniknąć zbytniego radykalizmu, proponuję ograniczyć do wyborów senackich. W efekcie posłowie byłiby w dalszym ciągu wybierani przez elektorat w wyborach tajnych, natomiast senatorzy w jawnych.

Zakładając, że zależy nam na jak najlepszym funkcjonowaniu organów w naszym państwie, to uważam, że warto byłoby rozpocząć prace dotyczące implementacji modelu wyboru części senatorów poprzez losowanie⁹³. Pozwoliłoby to na posiadanie przedstawicieli niemalże każdej grupy obywateli, co też przełożyłoby się na znajomość ich problemów oraz próbę ich rozwiązania.

Bibliografia

Akty normatywne

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2072.

Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. z 2020 r. poz. 2141 ze zm.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, t.j. M. P. z 2018 r. poz. 846.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK-A 1999, nr 2, poz. 23.

⁹¹ A. Ławniczak, *Czy polski Senat...*, s. 64-65, s. 65.

⁹² *Konstytucja Włoch*, tłum. Z. Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

⁹³ Istnieje zagrożenie, że niewłaściwa osoba uzyska stanowisko, dlatego należałoby stosować zasadę znaną z czasów antycznych, tj. dokimazję, czyli urzędowe badanie (lustrację) urzędników przed objęciem funkcji.

- Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK-A 1999, nr 3, poz. 41.
- Wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., K 36/01, OTK-A 2001, nr 8, poz. 255.
- Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 43.
- Wyrok TK z dnia 24 czerwca 2002 r., K 14/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 45.
- Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK-A 2004, nr 4, poz. 30.
- Wyrok TK z dnia 8 listopada 2004 r., K 38/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 104.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.
- Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.
- Wyrok TK z dnia 20 lipca 2006 r., K 40/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 82.
- Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48.
- Wyrok TK z dnia 22 maja 2007 r., K 42/05, OTK-A 2007, nr 6, poz. 49.
- Wyrok TK z dnia 19 września 2008 r., K 5/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 124.
- Wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK-A 2008, nr 9, poz. 160.
- Wyrok TK z dnia 4 listopada 2009 r., Kp 1/08, OTK-A 2009, nr 10, poz. 145.
- Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.
- Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2012 r., K 33/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 40.
- Wyrok TK z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK-A 2012, nr 7, poz. 82.
- Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r., P 35/12, Dz. U. z 2013 r., poz. 796, OTK-A 2013, nr 5, poz. 59.
- Wyrok SN z dnia 29 października 2010 r., I CSK 651/09, OSNC 2011, nr 6, poz. 74.

Monografie

- Alföldy G., *Historia społeczna starożytnego Rzymu*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1998.
- Balzer O., *Geneza trybunału koronnego: studium z dziejów sądownictwa polskiego XVI wieku*, Warszawa 1886.
- Dziadzio A., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego 1807. Polska odmiana bonapartyzmu*, „Państwo i Społeczeństwo”, t. VII (nr 1), Kraków 2007.
- Granat M., *Jak wybierani są senatorowie*, Kancelaria Senatu, <https://senat.edu.pl/senat/wybory/> [dostęp: 15.01.2021].
- Jaczynowska M., Musiał D., Stępień M., *Historia starożytna*, Warszawa 2008.
- Kompetencje Marszałka Senatu*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019.
- Michalski J., *Historia sejmu polskiego. Tom I. Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1984.
- Osekowski C., *Referendum 30 czerwca 1946 roku w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Podolska-Meducka A., *Historia polskiego Senatu*, [w:] *Noty o Senacie*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2016/18.pdf [dostęp: 10.01.2021].
- Samsonowicz H., *Historia Polski do roku 1795*, wyd. IV, Warszawa 1985.
- Przewodnik Senatora – uposażenie senatorskie*, oprac. Biuro Spraw Senatorskich, Warszawa 2019.

Artykuły i rozdziały w pracach zbiorowych

- Grzybowski M., *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2002.
- Jabłoński M., *Rola Senatu w procesie inicjowania i zarządzania referendum ogólnokrajowego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.
- Kłęczar A., *Polibiusz z Megalopolis*, [w:] Bartyzel J. (red.), *Encyklopedia polityczna*, t. 2, Radom 2009.
- Ławniczak A., *Czy polski Senat w XXI wieku jest izbą wyższą?*, [w:] *Rola Senatu w ustroju RP – w stronę przyszłości*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2019.
- Ławniczak A., *Rozdział IV. Sejm i Senat*, [w:] Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Orłowski W., *Pozycja Senatu w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2002.
- Wrzalik M., *Wybrane polskie cenzusy wyborcze w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] Jabłoński M., Jurczyk T., Gutierrez P. (red.), *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, Wrocław 2015.

Hasła encyklopedyczne

- Rada królewska*, [w:] *Encyklopedia powszechna PWN*, 2009, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/rada-królewska;3965271.html> [dostęp: 10.01.2021].
- Senat*, [w:] *Encyklopedia powszechna PWN*, 2009, <https://encyklopedia.pwn.pl> [dostęp: 10.01.2021].

Czasopisma

- Daniluk P., *Amnestia i jej konstytucyjne uwarunkowania*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3.
- Gierach E., *Zgromadzenie Narodowe – wybrane zagadnienia*, „Infos” 2015, nr 14, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.
- Prochaska A., *Przywilej czerwiński z 1422 r.*, „Przegląd Historyczny” 1907, nr 3, tom 4.
- Rogowski S., *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989-1991*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, t. 12.
- Żołądek Ł., *Kolegium Elektorów w amerykańskich wyborach prezydenckich*, „Infos” 2020, nr 14, Biuro Analiz Sejmowych.