

Krzysztof Skotnicki

SPÓR O DRUGĄ IZBĘ POLSKIEGO PARLAMENTU

I. Dyskusje o roli i miejscu parlamentu w systemie naczelnych organów państwa towarzyszą z różnym natężeniem wszystkim polskim pracom poprzedzającym uchwalenie kolejnych konstytucji. Tak było w latach 1919–1921 w trakcie przygotowywania konstytucji marcowej 1921 r.¹, w latach 1930–1934, gdy opracowywano konstytucję kwietniową 1935 r.², oraz po zakończeniu II wojny światowej – w okresie kształtowania państwowości socjalistycznej i przygotowywania projektu konstytucji PRL z 1952 r.³ Zwiększenie zainteresowania tą problematyką miało również miejsce w czasach politycznych przemian z lat 1956, 1970, a zwłaszcza 1980–1981 oraz 1989. Także obecnie, w toku prac nad przyszłą polską ustawą zasadniczą, kwestie te są jednymi z podstawowych do rozstrzygnięcia. Jest to w pełni zrozumiałe i nie wymaga w moim przekonaniu szerszego uzasadnienia. Parlament jest najwyższym organem przedstawicielskim reprezentującym Naród i od jego pozycji zależeć będzie, czy Naród rzeczywiście stanie się suwerenem.

Wśród wielu problemów związanych z koncepcją przyszłego parlamentu jednym z bardziej kontrowersyjnych zagadnień wydaje się być kwestia jego struktury: czy ma to być parlament jedno- czy dwuizbowy. W literaturze prawniczej formułowany jest wprawdzie pogląd, że problem ten ma wyłącznie charakter teoretyczny, nie uważam jednak, aby był on słusznym⁴. Wręcz przeciwnie – wybranie określonego modelu będzie mieć szczególne znaczenie

¹ Por. S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977; *Historia Sejmu Polskiego*, t. II, red. A. Ajnenkiel, Warszawa 1989.

² Por. *Historia Sejmu* ...

³ Por. A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji PRL*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej (1947–1952)*, Wrocław–Warszawa 1977, s. 308; J. Repel, *Naczelne organy władzy państwowej de lege lata i de lege fundamentalis ferenda*, [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1983, s. 151.

⁴ Por. J. Zakrzewska, *Parlament w Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 11, s. 8.

dla przyszłej praktyki. Przede wszystkim będzie to związane z funkcjonowaniem samego parlamentu i wymaga prawnego uregulowania (już w samej konstytucji) wzajemnego stosunku do siebie obu izb (jeżeli dojdzie do utworzenia parlamentu dwuizbowego). Może mieć również istotne znaczenie dla różnych form samorządu, a w szczególności dla samorządu terytorialnego. Wysuwane koncepcje różnią się bowiem znacznie od siebie i przyjęcie jednej z propozycji może znacznie wpłynąć na skład i pracę przyszłego polskiego parlamentu.

II. Problem struktury parlamentu zawsze należał w Polsce do jednej z najbardziej spornych kwestii. Działo się tak już w trakcie prac nad projektem konstytucji marcowej 1921 r., kiedy to decyzja o istnieniu Senatu została podjęta dopiero pod koniec prac Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego⁵. Również później, w okresie II Rzeczypospolitej, był to często podnoszony problem. Także po II wojnie światowej, gdy wydawało się, że oficjalnie ogłoszone wyniki referendum z 1946 r. zakończyły ten spór jednoznacznie, to jednak odżywał on co pewien czas. Należy tutaj przede wszystkim przypomnieć propozycję Oskara Langego zgłaszaną w 1956 r. oraz szereg postulatów formułowanych przez środowisko konstytucjonalistów. W latach osiemdziesiątych podkreślano przy tym, że nie ma przeszkód doktrynalnych w funkcjonowaniu dwuizbowego parlamentu w socjalistycznym państwie unitarnym, a rozwiązanie takie zwiększy nawet reprezentację różnych grup interesów w najwyższym organie przedstawicielskim, odzwierciedlając tym samym pełniej wielość poglądów istniejących w społeczeństwie⁶. Pewnym krokiem zmierzającym w tym kierunku było utworzenie przy Sejmie PRL VIII i następnie IX kadencji Rady Społeczno-Gospodarczej⁷. Oceny i krytyka tego organu sprawiły jednak, że przedstawiciele doktryny prawa państwowego byli przeciwni szybkiemu jej przekształceniu w drugą izbę parlamentu⁸.

Utworzenie Senatu w 1989 r. było wynikiem kompromisu zawartego podczas obrad „okrągłego stołu”. Pomimo początkowej niechęci do tej

⁵ Por. S. Kurowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 64–65. Spór ten przypominał ostatnio P. Ołdek, *Senat u progu niepodległości (1919)*, „Współnota” 5.01.1991, nr 1.

⁶ Por. J. Mordwiłko, *Doświadczenia i perspektywy Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 7–8, s. 41–42.

⁷ Por. tamże; D. Górecki, *Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1982–1985)*, „Acta Universitatis Lodzensis” 1991, Folia iuridica 45, s. 59–73.

⁸ Por. Mordwiłko, *Doświadczenia ...*, s. 41; M. Domagała, K. Skotnicki, *XXIX Ogólnopolska Sesja Katedr Prawa Konstytucyjnego (Sulejów, 29–31 V 1987)*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, s. 172; *Teoretyczne zagadnienia prac nad reformą Konstytucji PRL. Konferencja w Warszawie, 19 I 1988*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 5, s. 132.

propozycji ze strony ówczesnej władzy, została ona przez nią zaakceptowana, gdy strona „solidarnościowa” przystała na przywrócenie w Polsce instytucji prezydenta. Zawarty kontrakt gwarantował rządzącej koalicji 65% miejsc w Sejmie oraz przy uzgodnionym trybie wyboru Głowy Państwa przez Zgromadzenie Narodowe (połączone Sejm i Senat) wydawał się zapewniać objęcie tego Urzędu przez jej przedstawiciela. Dlatego też przyjęto, że Senat będzie pochodzić z całkowicie wolnych wyborów, nie ograniczonych żadnym uzgodnieniem dotyczącym podziału mandatów, oraz że zostanie wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej, sprzeciwu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm (ponowne ich uchwalenie przez Sejm wymaga większości 2/3 głosów), wpływu na powoływanie rzecznika praw obywatelskich i prezesa Najwyższej Izby Kontroli, oraz uczestnictwa w nowelizowaniu i uchwalaniu konstytucji. W przyjętym ostatecznie w dniu 5.04.1989 r. dokumencie podkreślono, że w ten sposób Senat będzie „sprawował istotną kontrolę w szczególności w zakresie praw człowieka i praworządności oraz życia społeczno-gospodarczego”⁹. Uzgodnienia te znalazły następnie wyraz w nowelizacji konstytucji w dniu 7.04.1989 r. oraz przyjętej w tym samym dniu ordynacji wyborczej do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁰.

III. Podjęcie i zintensyfikowanie prac nad nową polską konstytucją przez Sejm X kadencji ponownie rozbudziło dyskusję o strukturze przyszłego parlamentu. Celem niniejszych uwag jest próba przeanalizowania i usystematyzowania zgłaszanych propozycji. Zadanie to jest o tyle trudne, że obok opracowanych i opublikowanych już projektów konstytucji, np. projektu Polskiego Stronnictwa Ludowego (dalej – PSL)¹¹ czy projektów prywatnych, np. J. Ciemniewskiego i J. Zakrzewskiej¹² oraz A. Mycielskiego i W. Szyszkowskiego¹³, w dalszym ciągu trwają prace Komisji Konstytucyjnych powołanych przez Sejm i Senat, a także pojawiają się liczne opracowania naukowe, publicystyczne czy wypowiedzi w środkach masowego przekazu aktywnych uczestników życia politycznego i obywateli, sporadycznie przeprowadzane są również sondaże i ankiety¹⁴. Żadna ze zgłaszanych w ten sposób koncepcji nie została niestety przedstawiona w sposób bardziej rozwinięty, przez co w wielu

⁹ Por. *Porozumienia „okrągłego stołu”*, Warszawa 1989, s. 7.

¹⁰ Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101 i 103.

¹¹ Por. „Zielony Sztandar”, 22.07.1990, nr 38.

¹² Por. „Rzeczpospolita”, 14.12.1990, nr 291.

¹³ Projekt ten został opublikowany w: *Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, z. 3, red. J. Pietrzak, Z. Witkowski, Warszawa 1991, s. 137–156.

¹⁴ Przykładem może być zapoczątkowana w „Gazecie Wyborczej” 9.01.1991, nr 7, rubryka *Czy Senat jest potrzebny?* oraz ankieta pod takim samym tytułem w „Kurierze Polskim”, 27.02.1991, nr 41.

wypadkach nie jest możliwym przeprowadzenie pełniejszej analizy. Tak liczne wypowiedzi odnoszące się do struktury przyszłego parlamentu przeczą przy tym tezie stawianej przez J. Zakrzewską, iż fakt wrośnięcia Senatu w krajobraz polityczny Polski i jego istnienie „dyskutują raczej naukowcy i politycy mieszkający poza krajem, a tym samym nieco inaczej dostrzegający realia polityczne Polski”¹⁵.

Nie ulega również dla mnie najmniejszej wątpliwości, że na formułowane obecnie poglądy w zbyt dużym stopniu wywierają wpływ opinie powstające w wyniku chwilowych emocji wynikających z kontrowersji wokół działalności Senatu I kadencji (czego najlepszym przykładem może być dyskusja w związku z wystąpieniem z inicjatywą ustawodawczą w sprawie ochrony dziecka poczętego). Nie sprzyja to w moim przekonaniu obiektywnej ocenie pracy tego organu. Często jest ona przecież bardzo wysoka, co dotyczy zwłaszcza sytuacji, w których Senat korygował błędy popełnione przez Sejm przy uchwalaniu ustaw, wynikłe z pośpiechu w działalności legislacyjnej. Obecnej, blisko dwuletniej działalności Senatu (podobnie jak doświadczeń dwuizbowego parlamentu z okresu międzywojennego) nie można jednak nie uwzględnić w toczącej się dyskusji.

1. Podstawowe i najważniejsze pytanie dotyczy tego, czy przyszły parlament powinien być w ogóle dwuizbowy. Zdania w tym względzie są bardzo podzielone, a w wielu wypowiedziach negowany jest sens utrzymania drugiej izby.

1.1. Przeciwnicy istnienia drugiej izby mają przede wszystkim zastrzeżenia do Senatu utworzonego w 1989 r., a nie do idei wieloizbowego parlamentu w ogóle. Podkreślając jego „okrągłostołowy” rodowód, uważają, że rola jego skończyła się wraz z wygaśnięciem samej umowy. Ich zdaniem, nastąpiło to w chwili rozpadu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej – jednego z głównych sygnatariuszy tego kontraktu¹⁶.

Jednocześnie podnoszone są wszystkie negatywne oceny wystawiane obecnemu Senatowi. Podkreśla się, że w praktyce korzystał on stosunkowo sporadycznie z prawa inicjatywy ustawodawczej, zaś te budziły stosunkowo często niechęć i sprzeciw (np. ustawa o ochronie dziecka poczętego, projekt ustawy o zwrocie aptek byłym właścicielom). Pomimo wielu uwag zgłaszanych w dyskusjach nad uchwalonymi w Sejmie ustawami, ostatecznie przekazywane są one do prezydenta bez żadnych zmian, zaś ewentualne sporadyczne poprawki najczęściej nie znajdują następnie akceptacji w oczach posłów (średnio co ósma lub dziewiąta). Utrzymywanie tego organu

¹⁵ Por. Zakrzewska, *Parlament...*, s. 8.

¹⁶ Por. np. M. Janicki, *Senat zrobił swoje*, „Polityka” 29.12.1990, nr 52.

jest przy tym bardzo kosztowne i uciążliwe dla i tak pustego budżetu państwa¹⁷.

Wiele krytycznych i powszechnie uznawanych za słuszne uwagi odnosi się również do samego trybu pracy Senatu. Ich zasadność potwierdziła nawet wice marszałek Senatu Zofia Kuratowska, która stwierdziła: „Poza nierealnymi, nadmiernymi oczekiwaniami od wszystkich nowych instytucji widzę inne przyczyny rozczarowania Senatem. Jedną z nich był nasz regulamin (już zmieniony), w którym nie ograniczaliśmy czasu wypowiedzi. Nasi senatorowie nigdy poprzednio nie pracowali w parlamencie. Ponadto są ludźmi, którzy w minionych latach nie mogli publicznie zabierać głosu. Nic więc dziwnego, że czasami wystąpienia były zbyt długie, rozgadane. Zaszкодziły nam także bezpośrednie transmisje telewizyjne”¹⁸.

Wzrastająca negatywna ocena instytucji Senatu znajduje również swoje odzwierciedlenie w obserwowanym wyraźnie w dłuższym okresie zmniejszaniu się popularności tego organu w oczach opinii publicznej. Najlepiej dowodzą tego najnowsze badania przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Publicznej w lutym 1991 r. O ile bowiem rok wcześniej 69% ankietowanych uważało, że działalność tej izby parlamentu dobrze służy interesom społeczeństwa, to obecnie ocenę taką wyraziło już tylko 39% respondentów. Podobnie w styczniu 1990 r. ocenę negatywną Senat uzyskał zaledwie u 13% ankietowanych, zaś rok później już u 38% respondentów¹⁹.

1.2. Kwestii przydatności drugiej izby w przyszłym parlamencie nie można jednak rozpatrywać wyłącznie przez pryzmat stosunku do Senatu powołanego do życia w 1989 r. i oceny jego działalności. Stąd też w obecnym sporze w wielu wypowiedziach stawiane jest pytanie: czy u progu XXI w. i w aktualnej sytuacji w Polsce rzeczywiście jest to najwłaściwsze rozwiązanie? Zgodnie podkreślane jest wprawdzie, że model wieloizbowego parlamentu ma u nas duże tradycje ustrojowe, zaś jednoizbowość kojarzy się z okresem powojennej władzy komunistycznej. Nie wydaje się jednak, aby był to argument, który powinien zdecydować o utrzymaniu Senatu. Druga izba jest konieczna w państwach federacyjnych, w których broni praw słabszych jej podmiotów, występuje również tam, „gdzie są bardzo ugruntowane instytucje przeddemokratyczne godne zachowania”²⁰. Generalnie stanowi jednak „nieco odmienną, skorygowaną czy wypaczoną, reprezentację społeczeństwa. W zależności od sposobu, w jaki wybierani czy powoływani są jej członkowie, wyższa izba może

¹⁷ Por. tamże.

¹⁸ Por. wywiad dla „Życia Warszawy”, 19.03.1991, nr 66.

¹⁹ Tak zwany wskaźnik aprobaty „netto” (różnica między zwolennikami i przeciwnikami) wynosi więc zaledwie 1 punkt. Por. Głos Poranny”, 6.03.1991, nr 55.

²⁰ Por. W. Wasiutyński, *Odpowiedź na Ankietę Konstytucyjną*, [w:] *Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, z. 2, red. J. Pietrzak, Warszawa 1990, s. 154.

reprezentować określoną klasę społeczną (np. Izba Lordów), grupy interesów w tym również zawodowe, starszą generację lub wreszcie w państwach federalnych – stany, prowincje czy kantony. Nie wydaje się, by którekolwiek z tych rozwiązań odpowiadało rzeczywistym potrzebom dzisiejszej Polski. Wyższy cenzus wieku czy majątku jest oczywiście sprzeczny z zasadą równości. Formuły korporacyjne są dziś również całkowicie skompromitowane. Wreszcie koncepcja Senatu złożonego z przedstawicieli jednostek terytorialnych (np. dwóch senatorów z każdego województwa), nie tylko nie ma w Polsce uzasadnienia, z uwagi na wąską ich autonomię, ale ponadto stwarzałaby ogromną nadreprezentację ludności wiejskiej w stosunku do mieszkańców wielkich zespołów miejskich”²¹.

Przeciwnicy drugiej izby odwołują się również do pozytywnych doświadczeń państw skandynawskich (Finlandii, Danii, Szwecji), które – równie głęboko jak Polska przywiązane do swoich tradycji – zrezygnowały jednak w XX w. z utrzymania tego organu. Zadecydowało o tym dążenie do tworzenia efektywnych struktur państwowych i przyjęcie za słuszną filozoficznej dewizy, iż „nie należy mnożyć bytów ponad potrzebę”²².

Pomimo tych stosunkowo bardzo licznych głosów krytycznych pod adresem Senatu i dwuizbowości parlamentu w ogóle, jedynym spośród ogłoszonych do tej pory projektów konstytucji, który opowiada się jednoznacznie za jednoizbową strukturą przyszłego parlamentu, jest projekt zespołu pracowników naukowych z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego kierowany przez prof. Sylwestra Zawadzkiego²³.

2. W wypowiedziach w sporze o jedno- czy dwuizbowości parlamentu w zdecydowanej większości przeważają w moim przekonaniu głosy, które opowiadają się za utrzymaniem drugiej izby. Podkreśla się w nich nie tylko głębokie tradycje tej instytucji w Polsce, lecz wskazuje, że współcześnie w państwach postsocjalistycznych traktowane jest to jako element demokratyzacji systemu politycznego. Tym też należy tłumaczyć propozycje utworzenia Senatu w projektach nowych konstytucji w Bułgarii i na Węgrzech.

Jako najważniejszy argument za zachowaniem drugiej izby podnoszona jest jej rola i znaczenie w procesie ustawodawczym. Jej istnienie pozwala bowiem na inne spojrzenie na projekty ustaw, a tym samym na dokonanie korekt

²¹ Por. L. Dembiński, *Odpowiedź na Ankietę Konstytucyjną*, [w:] *Prace ...*, z. 2, s. 39. Autor ten wyraził również swoje poglądy w artykule *Uwagi o ustroju III Rzeczypospolitej*, „Tygodnik Powszechny” 1990, nr 28. Przeciwnikiem dwuizbowości parlamentu jest również M. Pietrzak (*Propozycje w sprawie przyszłej Konstytucji*, [w:] *Prace...*, z. 3, s. 90), czego jednak nie uzasadnił w swoim opracowaniu.

²² Mówi o tym S. Zawadzki w rozmowie z E. Rosolak zamieszczonej w „Trybunie” 21.01.1991, nr 17.

²³ Por. tamże.

i wyeliminowanie błędów, których nie ustrzegł się Sejm w swojej pracy. W parlamencie jednoizbowym jest to przecież niesłychanie trudne do uniknięcia, nawet przy bardzo złożonej procedurze ustawodawczej²⁴, gdyż debaty odbywają się zawsze w tym samym gronie. I już wyłącznie ta przyczyna – pomijając wszystkie inne funkcje drugiej izby – sprawia, że jest to organ bardzo istotny i potrzebny²⁵. W dyskusji wskazywane są liczne przykłady, gdy powściągał on niektóre „zapędy” izby poselskiej, jak i rozwiązania, których był inicjatorem, jak chociażby w przypadku ustaw samorządowych²⁶.

Bardzo słusznie i trafnie zwolennicy utrzymania drugiej izby polemizują również z argumentem wysuwany przez przeciwników tego organu, że jest on bardzo kosztowny. Jest to bowiem rozumowanie bardzo niebezpieczne, które można wysunąć przeciwko każdej demokratycznej instytucji²⁷.

Za bardzo interesujący i wart szczególnego podkreślenia uważam też ten wątek dyskusji – chociaż dla istoty problemu niewątpliwie nienajważniejszy – który dotyczy nazwy przyszłego polskiego dwuizbowego parlamentu oraz jego członków. W wielu wypowiedziach przypomina się bowiem, że od końca XV w. aż do 1793 r. nazwa „sejm” była używana w Polsce na określenie całego parlamentu. Początkowo składał się on z trzech „stanów sejmowych”, tj. króla, senatu i izby poselskiej, zaś po uchwaleniu Konstytucji 3 maja w 1791 r., gdy król został pozbawiony uprawnień osobnego stanu sejmowego, tworzyły go tylko dwie izby: poselska i senatorska. Nazewnictwo to zostało utrzymane w napoleońskiej konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r. oraz w nadanej przez Aleksandra I w 1815 r. konstytucji Królestwa Kongresowego. Zmiana nastąpiła dopiero w konstytucji marcowej 1921 r., która mianem „Sejm” określiła tylko izbę poselską. Taki stan rzeczy utrzymał się do dzisiaj²⁸. Obecnie postulowany jest słuszny moim zdaniem powrót do dawnego nazewnictwa²⁹. Postulat ten został przyjęty w tezie III uchwały Komisji Konstytucyjnej Senatu RP z dnia 18.07.1990 r. w sprawie I rozdziału projektu Konstytucji Rzeczypospolitej

²⁴ Projektowane jest m. in. wprowadzenie trzykrotnego czytania projektów ustaw.

²⁵ Por. wypowiedź poseł H. Suchockiej z Sejmowej Komisji Konstytucyjnej w „Gazecie Wyborczej”, 9.01.1990, nr 7, w rubryce: *Czy Senat jest potrzebny?*

²⁶ Por. *Szczypanie Senatu. Rozmowa z Andrzejem Stelmachowskim, marszałkiem Senatu*, „Wiadomości dnia”, 13.03.1991, nr 51.

²⁷ Por. wypowiedź poseł H. Suchockiej (przyp. 25).

²⁸ Na temat stosowanego w Polsce nazewnictwa na określenie parlamentu i jego izb por. bardzo ciekawy artykuł senatora J. Pietrzaka, *Sejm, czyli Izba Poselska i Senat*, „Rzeczpospolita”, 9.10.1990, opublikowany również w: *Prace ...*, z. 3, s. 134–136.

²⁹ Por. np. S. Grodziski *Ankieta konstytucyjna sporządzona na zaproszenie Komisji Konstytucyjnej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prace...*, z. 3, s. 2, 71; S. Krukowski, *Wstępne założenia Konstytucji*, [w:] *Prace...*, z. 3, s. 50; Pietrzak, *Sejm ...*

Polskiej – *Zasady naczelne*³⁰, a także np. w projekcie konstytucji opracowanym przez A. Mycielskiego i W. Szyszkowskiego³¹.

2.1. Wszyscy zwolennicy utrzymania drugiej izby parlamentu są całkowicie zgodni co do tego – co jest w pełni zrozumiałe – że sposób wyłaniania tego organu musi być zróżnicowany w stosunku do trybu, na podstawie którego będzie wybierana izba poselska. Proponowane sposoby wyłaniania drugiej izby są jednak bardzo odmienne. Jest to konsekwencją różnej wizji składu tego organu. Problemem, który się tutaj wyłania, jest odpowiedź na pytanie, czy organ ten ma być (podobnie jak izba poselska) reprezentacją polityczną, czy też ma to być inna reprezentacja – np. samorządowa? Wydaje się, że ta kwestia jest obecnie najistotniejszą w całym sporze o dwuizbowość przyszłego polskiego parlamentu i niewątpliwie przesłania ona wszystkie inne wątki tej dyskusji.

Głosy za utrzymaniem wyłącznie politycznego charakteru drugiej izby wydają się być w mniejszości. Zwolennicy tej koncepcji proponują przy tym wiele całkowicie odmiennych rozwiązań szczegółowych. Postulują m. in.: w wyborach do tego organu podniesienie granicy czynnego i biernego prawa wyborczego³², a także wprowadzenie cenzusu wykształcenia³³ czy też kryterium zasług, doświadczenia życiowego i zaufania społecznego³⁴. Jedni opowiadają się za przeprowadzeniem wyborów w okręgach jednomandatowych opartych na zasadzie większościowej³⁵, inni natomiast są zdania, że wybory powinny odbywać się na podstawie pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego, a więc m. in. podziału mandatów w okręgach wielomandatowych na podstawie zasady proporcjonalności³⁶. W tym drugim przypadku sporną jest przy tym kwestia wprowadzenia procentowych klauzul zaporowych. Pojawiają

³⁰ Por. *Prace...*, z. 3, s. 22 oraz referat senator A. Grześkowiak (przewodniczącej Komisji Konstytucyjnej Senatu RP) *Zasady naczelne w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Referat generalny przedstawiony w Komisji Konstytucyjnej Senatu RP w dniu 17 VII 1990 r.*, [w:] *Prace ...*, z. 3, s. 30.

³¹ Por. rozdz. III – *Władza ustawodawcza* (art. 24–54).

³² Por. W. Chrzanowski, *Odpowiedź na Ankiętę Konstytucyjną*, [w:] *Prace...*, z. 2, s. 32; S. Grzybowski, *Odpowiedź na Ankiętę Konstytucyjną*, [w:] *Prace...*, z. 2, s. 86; W. J. Wagner, *Odpowiedź na Ankiętę Konstytucyjną*, [w:] *Prace ...*, z. 2, s. 145–150.

³³ Np. L. Moczulski proponuje wprowadzenie wymogu posiadania matury dla kandydatów na posłów i senatorów urodzonych po 1.01.1980 r., gdyż: „... jeśli ktoś nie potrafi zdać matury, chyba nie ma kwalifikacji do rządzenia państwem”. Por. L. Moczulski, *Odpowiedź na Ankiętę Konstytucyjną*, [w:] *Prace ...*, z. 2, s. 106.

³⁴ Por. np. Grodziski, *Ankieta...*, s. 72.

³⁵ Por. np. Krukowski, *Wstępne założenia ...*, s. 50; Moczulski, *Odpowiedź ...*, s. 106.

³⁶ Por. np. Chrzanowski, *Odpowiedź ...*, s. 32; W. Zabłocki, *Systematyka Konstytucji*, [w:] *Prace ...*, z. 3, s. 100; B. Wierzbiański *Odpowiedź na Ankiętę Konstytucyjną*, [w:] *Prace ...*, z. 2, s. 156–157; L. Garlicki, *Odpowiedź na Ankiętę Konstytucyjną*, [w:] *Prace...*, z. 2, s. 56.

się bowiem głosy zarówno negujące jakikolwiek sens ich wprowadzenia w aktualnej sytuacji w Polsce³⁷, jak i opowiadające się za ustanowieniem wymogu osiągnięcia minimum 5% poparcia w okręgu wyborczym³⁸. Jak bardzo są to przy tym przeciwstawne propozycje, najlepiej świadczy fakt, że zgłaszane są zarówno postulaty, aby wybory do izby poselskiej były proporcjonalne, zaś do izby drugiej – większościowe³⁹, jak i całkowicie odwrotne: aby wybory do izby poselskiej były większościowe, zaś do drugiej izby proporcjonalne⁴⁰. Pojawiają się również sugestie wydłużenia kadencji drugiej izby w stosunku do izby poselskiej⁴¹.

Generalnie należy stwierdzić, że koncepcji utrzymania Senatu jako reprezentacji politycznej stawiany jest przede wszystkim zarzut, że w znacznej mierze prowadzi to do powielenia składu politycznego Izby Poselskiej. Powstaje zatem pytanie, czy rzeczywiście w takiej sytuacji organ ten będzie stać na inne spojrzenie na rozpatrywane zagadnienia niż będzie to czynić Izba Poselska, czy względy partyjne nie wezmą góry nad względami społecznymi, czy będzie to zatem owa „izba rozsądku” korygująca pomyłki posłów?

2.2. Dlatego też coraz większą popularność wydają się zdobywać wszelkie poglądy, które opowiadają się za utrzymaniem drugiej izby, ale pod warunkiem, że z założenia będzie ona reprezentować inne interesy niż polityczne. Jest to zatem wizja zupełnie innego parlamentu (Sejmu), w którym dotychczasowa dwuizbowość zostanie zastąpiona przez zupełnie inną, którą obok Izby Poselskiej jako reprezentacji politycznej tworzyć będzie również izba określana najczęściej umownie mianem „samorządowej”. W koncepcjach tych można wyróżnić dwa główne kierunki propozycji. W myśl pierwszego, węższego – Senat powinien być wyłącznie reprezentacją samorządu terytorialnego. W myśl drugiego, znacznie szerszego – w organie tym powinni zasiadać obok przedstawicieli samorządu terytorialnego również reprezentanci innych form samorządu, np. gospodarczego czy wyznaniowego, a także przedstawiciele różnych organizacji społecznych, np. związków zawodowych, mniejszości narodowych, świata nauki i kultury czy nawet Polonii. Są to zatem koncepcje, o których można powiedzieć, że są przeciwko Senatowi w jego dotychczasowym kształcie, ale za dwuizbowością parlamentu.

2.2.1. Żądanie przekształcenia Senatu w Izbę Samorządową jako organu reprezentującego wyłącznie samorząd terytorialny pochodzą przede wszystkim od obecnych działaczy samorządowych. Postulat ten wydaje się być konsek-

³⁷ Por. np. Garlicki, *Odpowiedź* ..., s. 56.

³⁸ Por. np. Wierzbiański, *Odpowiedź* ..., s. 157.

³⁹ Por. np. Moczulski, *Odpowiedź* ..., s. 106.

⁴⁰ Por. np. A. Stelmachowski, *Odpowiedź na Ankietę Konstytucyjną*, [w:] *Prace* ..., z. 2, s. 128.

⁴¹ Por. np. Moczulski, *Odpowiedź* ..., s. 157.

wencją bardzo negatywnej oceny z ich strony obowiązującej regulacji prawnej samorządów. Zamiast oczekiwanej samodzielności – gminy są bardzo ograniczone w możliwości swojego działania. Dlatego w proponowanym rozwiązaniu upatrywana jest możliwość stworzenia instytucjonalnego obrońcy interesów gmin. Jako jedna z izb parlamentu, będzie ona bowiem mogła decydować w sprawach samorządu terytorialnego. Obecnie przedstawiciele samorządu mogą jedynie postulować i opiniować projekty dotyczących ich aktów prawnych, bez możliwości wiążącego wpływu na ich ostateczny kształt⁴².

W moim przekonaniu postulat ten wynika również po części z dążenia wielu działaczy samorządowych do zaspokojenia ich nie zrealizowanych ambicji politycznych. W Izbie Samorządowej dostrzegają oni łatwiejszą dla siebie drogę do ław parlamentarnych.

Postulat przekształcenia Senatu w reprezentację samorządu terytorialnego znalazł swój wyraz w kilku opracowanych już i opublikowanych projektach konstytucji. Ustanowienie Izby Samorządowej składającej się ze 100 senatorów, wybieranych przez elektorat składający się z członków rad gminnych ze swego grona – po 3 w Warszawie i w Katowicach oraz po 2 w pozostałych województwach – przewiduje projekt PSL (art. 49). Podobna koncepcja jest zgłoszona w projekcie J. Ciemniewskiego i J. Zakrzewskiej: spośród 111 senatorów – 98 ma być wybieranych przez sejmiki wojewódzkie w liczbie po 2 z każdego województwa, zaś pozostałych 13 ma reprezentować Polaków mieszkających za granicą i ewentualnie mniejszości narodowe żyjące w Polsce⁴³.

Koncepcja ta zyskała również poparcie Prezydenta RP Lecha Wałęsy, który jeszcze jako prezydent-elekt w liście z 14.12.1990 r. skierowanym do Krajowego Sejmiku Samorządowego napisał m. in.: „Pragnę wyrazić wolę umocnienia idei samorządności, która jest podstawą rozwoju idei społeczności regionalnych. Zdaję sobie sprawę, że konieczne będą zmiany przepisów prawnych odnośnie ustawodawstwa samorządowego. Konieczny jest również lepszy sposób finansowania gmin, tak aby miały one większy wpływ na swoje sprawy. Należy również przygotować się do stworzenia samorządu terytorialnego wyższych szczebli. Popieram pomysł przekształcenia Senatu w izbę reprezentantów samorządu”⁴⁴.

⁴² Por. np. *Protokół z posiedzenia przedstawicieli Sejmików Samorządowych odbytego w Łodzi w dniu 7 grudnia 1990 r., zorganizowanego przez Sejmik Samorządowy Województwa Łódzkiego*, s. 2–3. W posiedzeniu tym uczestniczyli przewodniczący sejmików samorządowych z następujących województw: sieradzkiego, piotrkowskiego, płockiego, skierniewickiego, częstochowskiego i łódzkiego.

⁴³ Szersze uzasadnienie tego rozwiązania por. Zakrzewska, *Parlament ...*, s. 11–12.

⁴⁴ Por. „Wspólnota”, 5.01.1991, nr 1.

Jednak pomimo tak znaczącego wsparcia oraz silnych nacisków bardzo przecież wpływowej grupy działaczy samorządowych, nie wydaje się, aby w przypadku ewentualnego wprowadzenia takiego rozwiązania został osiągnięty podstawowy zamierzony cel zabezpieczenia interesów gmin. Koncepcji tej stawianych jest szereg różnorodnych zarzutów. W niektórych wypowiedziach podkreśla się, że jest to może i słuszny pomysł, jednak można go wprowadzić w życie dopiero w przyszłości, bowiem „do tego jeszcze nie dojrzelismy”⁴⁵. Inni wskazują, że zamierzony cel stworzenia szerszej reprezentacji gmin został już osiągnięty z momentem utworzenia Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego⁴⁶. Proponowany sposób wyboru członków Izby Samorządowej prowadzi natomiast – co podkreśla wielu autorów – do stworzenia nadreprezentacji ludności wiejskiej w tym organie⁴⁷, i upodabnia polski parlament do parlamentu w państwie federacyjnym (na wzór USA)⁴⁸. Ponadto polityczny w gruncie rzeczy charakter wyborów do rad gmin sprawia, że druga izba nie będzie reprezentacją samorządu terytorialnego, lecz stanie się również izbą o charakterze politycznym, podobnie jak Izba Poselska⁴⁹; będzie dublowaniem reprezentacji terytorialnej⁵⁰.

2.2.2. W tej sytuacji coraz liczniejsze stają się głosy postulujące stworzenie z drugiej izby parlamentu organu reprezentującego inne – poza politycznym – interesy społeczne, samorządowe czy społeczno-produkcyjne⁵¹. Wyrażany jest nawet pogląd, że: „Bez takiej reprezentacji silne grupy interesów i tak znajdą pozakonstytucyjne sposoby realizacji swoich potrzeb, najpewniej na drodze korupcji”⁵². Propozycje te są niewątpliwie najmniej skonkretyzowane, stąd też w ich przypadku można raczej mówić o formułowaniu jedynie samej

⁴⁵ Por. Chrzanowski, *Odpowiedź ...*, s. 32; podobnie Garlicki, *Odpowiedź ...*, s. 56.

⁴⁶ Por. *Szczypanie Senatu ...* Na temat Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego por. M. Domagała, *Panadgminne struktury samorządu terytorialnego w Polsce (Wojewódzki i Krajowy Sejmik Samorządowy)*, [w:] *Informator Samorządowy Województwa Łódzkiego*, nr 1 (2), Łódź 1991, s. 11 i n.

⁴⁷ Por. Dembiński, *Odpowiedź ...*, s. 39.

⁴⁸ Por. S. Ehrlich, *Tysiąc Solonów wkracza do Warszawy*, „Gazeta Wyborcza”, 24.10.1990, nr 248.

⁴⁹ Por. K. Skotnicki, *Opinia o utworzeniu w Polsce Izby Samorządowej*, [w:] *Informator samorządowy województwa łódzkiego*, nr 2 (3), Łódź 1991, s. 17; Janicki, *Senat ...*; K. Wojdan, *Senat potrzebny?* „Gazeta Samorządowa”, 10.02.1991, nr 6; K. M. Ujazdowski, *Przyszłość Senatu*, „Wspólnota”, 16.02.1991, nr 7.

⁵⁰ Por. Ehrlich, *Tysiąc...*

⁵¹ Por. np. Z. Ziembiński, *Założenia prac nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prace...*, z. 3, s. 71.

⁵² Por. W. Osiatyński, *Wstępne założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prace ...*, z. 3, s. 54.

idei, która dopiero w przypadku szerszej akceptacji społecznej będzie wymagać bardziej szczegółowych rozwiązań⁵³.

Zwolennicy tej koncepcji w sposób mniej lub bardziej świadomy, a zarazem w mniejszym lub większym zakresie, nawiązują do znacznie wcześniejszych propozycji. Mam tutaj na myśli przede wszystkim projekt konstytucji skierowany do Sejmu Ustawodawczego w 1919 r. przez Polską Partię Socjalistyczną, a konkretnie przez posła Mieczysława Niedziałkowskiego oraz innych posłów należących do Związku Polskich Posłów Socjalistycznych. Podobne postulaty były zgłaszane również po II wojnie światowej. Ideę taką wysuwał początkowo m. in. Oskar Lange, a następnie przewijała się ona w naszej literaturze prawniczej (m. in. propozycja Andrzeja Gwiżdża). Zbliżone koncepcje były również formułowane w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych, w trakcie dyskusji poprzedzającej utworzenie Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie VIII kadencji.

W obecnej dyskusji wskazywany jest przede wszystkim krąg podmiotów uprawnionych do reprezentacji w tym nowym organie. Powinny to być: szeroko pojęte środowiska wytwórców dóbr materialnych, stowarzyszenia gospodarcze, związki zawodowe, związki rolników, rzemieślników itp.⁵⁴; przedstawiciele wszystkich form samorządu społecznego⁵⁵; przedstawiciele central związków zawodowych, organizacji społecznych, grup społecznych, organizacji i środowisk szczególnie zainteresowanych w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej i socjalnej państwa⁵⁶; „przedstawiciele: a) przedsiębiorców (prywatnych i publicznych), b) pracowników najemnych, c) rolników indywidualnych, d) spółdzielczości, e) inteligencji twórczej”⁵⁷. A. Mycielski i W. Szyszkowski w swoim projekcie konstytucji postulują przy tym konkretnie, aby przyszła druga izba parlamentu (Senat) była wybierana w głosowaniu pośrednim odpowiednio: w jednej trzeciej przez przedstawicieli samorządu terytorialnego, w jednej trzeciej przez samorządy zawodowe i związki zawodowe, oraz w jednej trzeciej przez instytucje naukowe, szkoły wyższe i związki kulturalne (art. 48). W myśl jeszcze innej propozycji, organ ten winien składać się z trzech grup senatorów: grupy wybieranej w sposób pośredni przez władze samorządu terytorialnego, grupy stanowiącej reprezentację świata nauki i kultury, oraz nominantów prezydenckich⁵⁸.

⁵³ W sposób wyraźny mówią o tym: Ehrlich, *Tysiąc ...*; Z. Radwański, *Odpowiedź na Ankietę Konstytucyjną Senatu*, [w:] *Prace ...*, z. 2, s. 118.

⁵⁴ Por. Wojdan, *Senat potrzebny?*

⁵⁵ Por. R. Krawczyk, *Samorząd a kształt ustrojowy II izby parlamentu w Polsce*, [w:] *Informator samorządowy ...*, nr 3(4), s. 39.

⁵⁶ Por. Skotnicki, *Opinia ...*, s. 17.

⁵⁷ Por. Ehrlich, *Tysiąc ...*; podobnie A. Ajnenkiel, *Problematyka nowej Konstytucji*, [w:] *Prace ...*, z. 3, s. 43.

⁵⁸ Por. Ujazdowski, *Przyszłość Senatu*.

Zarzuty stawiane tej grupie koncepcji są w wielu wypadkach bardzo zbliżone do argumentów wysuwanych przez przeciwników przekształcenia Senatu w izbę reprezentującą samorząd terytorialny, stąd też nie będę ich tutaj powtarzać. Generalnie należy stwierdzić, że jest to wynikiem krytyki próby złamania dotychczasowej koncepcji parlamentu jako wyłącznie reprezentacji politycznej czy polityczno-terytorialnej. Bardzo wyraźnie sformułował to B. Wierzbiański, który napisał: „Stanowiłoby to pomieszanie w zakresie pojęć, jak i funkcjonowania”⁵⁹. O ile argument ten nie jest do końca przekonywającym, to trudno również zgodzić się ze stanowiskiem przeciwnym, trącącym mocno prowincjonalizmem, że: „Stać nas przecież na bardziej samodzielne rozwiązania”⁶⁰.

IV. Jak już podkreślałem wcześniej, spór o drugą izbę parlamentu jest zdecydowanie zdominowany przez dyskusję właśnie o charakter i skład tego organu. Niestety na dalszy plan zeszła natomiast dyskusja o jego kompetencjach. Jest to w moim przekonaniu zagadnienie nie mniej istotne i dlatego należy żałować, że jest ono podnoszone tylko sporadycznie. Problem ten jest najczęściej w ogóle pomijany w poszczególnych wypowiedziach, przez co można w moim przekonaniu domniemywać, że ich autorzy są za utrzymaniem obecnego bądź bardzo zbliżonego modelu⁶¹. Wśród głosów opowiadających się za utrzymaniem drugiej izby nie spotkałem również poglądu domagającego się zdecydowanie ograniczenia dotychczasowych kompetencji Senatu, chociaż niewątpliwie częściowo w kierunku osłabienia znaczenia tej izby zmierza propozycja PSL przewidująca dla przyjęcia poprawek senackich tryb kwalifikowany, zaś dla ich odrzucenia – jedynie tryb zwykły (art. 47 projektu konstytucji).

W dyskusji bardzo słusznie postulowane jest przede wszystkim, aby kompetencje drugiej izby były uregulowane bardzo wyraźnie, w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych⁶². Proponuje się przy tym raczej zachowanie jej dotychczasowej roli organu kontrolująco-weryfikacyjnego zarówno wewnątrz parlamentu, jak i w stosunku do władzy wykonawczej. Oznacza to utrzymanie jej dotychczasowych uprawnień, a więc tym samym pewną supremację Izby Poselskiej⁶³.

⁵⁹ Por. Wierzbiański, *Odpowiedź* ..., s. 157.

⁶⁰ Por. Ujazdowski, *Przyszłość Senatu*.

⁶¹ Por. Ajnenkiel, *Problematyka* ..., s. 43.

⁶² Por. np. Ziemiński, *Założenia prac* ..., s. 71.

⁶³ Por. np. Garlicki, *Odpowiedź* ..., s. 56; Moczulski, *Odpowiedź* ..., s. 106; Wierzbiański, *Odpowiedź* ..., s. 159–161; *Projekt konstytucji*, oprac. A. Mycielski i W. Szyszkowski.

Sporadycznie pojawiają się również głosy o potrzebie zwiększenia zadań drugiej izby, np. o wyrażanie zgody na ratyfikowanie niektórych umów międzynarodowych⁶⁴, bądź wręcz zrównanie praw obu izb w procesie legislacyjnym, co w przypadku sporu może prowadzić do ich przedterminowego rozwiązania⁶⁵.

W moim przekonaniu sprawy kompetencji drugiej izby nie można jednak rozpatrywać w zupełnym oderwaniu od dyskusji o charakterze tego organu i jego składzie. W opinii na temat utworzenia w Polsce Izby Samorządowej podkreślałem, że w przypadku powstania takiego organu powinien on „z mocy prawa zajmować się tylko niektórymi zagadnieniami należącymi do uprawnień Sejmu. Mam tutaj na myśli przede wszystkim sprawy gospodarcze, a także socjalne, dotyczące polityki kulturalnej i oświatowej państwa itd. Wydaje mi się przy tym, że w akcie tworzącym Izbę Samorządową (powinna nim być nowa polska konstytucja) nie powinno być wyczerpującego wyliczenia katalogu spraw do niej należących, lecz odwrotnie, należy raczej wskazać te sprawy, które z działalności tego organu będą wyłączone. Są to niewątpliwie: polityka zagraniczna, sprawy obronności i bezpieczeństwa publicznego, wymiar sprawiedliwości (co jednak nie powinno dotyczyć sądownictwa gospodarczego). Izba nie powinna w ich zakresie wywierać również wpływu na obsadzanie stanowisk w niektórych naczelnych organach państwowych. Za szczególnie ważne uprawnienia, które powinny przysługiwać takiej drugiej izbie parlamentu, uznaję prawo inicjatywy ustawodawczej, interpelacji i zapytań w zakresie należących do niej spraw”⁶⁶.

V. Która z koncepcji jest najlepsza, która ostatecznie zwycięży? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Nie ulega wątpliwości, że na formułowane poglądy, w wielu wypadkach wywierają wpływ – co już podkreślałem – chwilowe emocje. Wiele koncepcji nie zostało również przedstawionych jak dotąd w formie bardziej rozwiniętej, co pozwoliłoby na ich pełniejszą ocenę. Mam jednak nadzieję i przekonanie, że „zwycięży” jedna z koncepcji samorządowych. Utrzymywanie drugiej izby jako reprezentacji politycznej nie ma w moim przekonaniu najmniejszej racji bytu.

Katedra Prawa Państwowego
Uniwersytet Łódzki

⁶⁴ Por. Wagner, *Odpowiedź ...*, s. 149.

⁶⁵ Por. M. Kallas, *Systematyka ogólna Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prace ...*, z. 3, s. 83.

⁶⁶ Por. Skotnicki, *Opinia ...*, s. 19; podobnie Krawczyk, *Samorząd ...*, s. 40.

*Krzysztof Skotnicki***DISPUTE ABOUT THE SECOND CHAMBER
OF THE POLISH PARLIAMENT****Summary**

The problem of the structure of parliament has in Poland always been one of the most controversial questions. Discussions around the problem have accompanied, with different intensity, each preparatory work to introduce the successive Polish constitutions. It is the same now. The present paper is an attempt to analyse and systematize the proposals which have been put forward.

The basic and most important question is whether the future parliament should at all have two chambers. Along with a number of supporters of that solution there are also many opponents to that conception.

The opponents to the two-chamber parliament can be classified into those whose negative opinion is based only on the experience from the Senate formed in 1989, and those who are fundamentally against a multi-chamber parliament. The arguments of the first group are that the „round table agreement”, restoring the second chamber in Poland, has already expired, that the Senate has only occasionally taken advantage of the right to propose legislation (those initiatives have often met with an unfavourable and opposing reaction from a substantial proportion of the community), that the Sejm has only exceptionnally accepted the Senate's amendments to the legislation being voted, and finally that the popularity of that organ has been definitely decreasing over a longer period of time. The other group of opponents maintain that, according to their opinion, such a solution does not correspond with the real needs of present-day Poland.

They also refer to the positive experience of the Scandinavian countries which in the 20th century resigned of keeping that organ.

However, in the discussion which is going on the opinions dominate which suggest to preserve the second chamber of the parliament. First of all it is stressed that there is a deep-rooted tradition of that institution in Poland. Also its role in the legislative process is pointed to. The only controversial question is the way of its formation, depending on different versions of its composition. One of the options suggests that it should be a political representation, similar to that of the Sejm, but elected according to different rules. Another option is the Senate as a representation of local self-governments, where in a narrower version it would be only a representation of local self-government, and in a broader version also a representation of other forms of self-government, social organizations or circles (e.g. scientific, cultural).

The dispute about the character and composition of the second chamber has pushed to the background a discussion on its competence. In general the opinions dominate to preserve the register of the existing rights or its slight broadening.

The author opts for preservation of the second chamber as a representation of various forms of self-government, and a proper adaptation of the competence of that chamber to its composition.

Tłumaczył Ludwik Lamentowski