



Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu

S-2

czerwiec 1994 roku

Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych

Seminarium

Warszawa, 26 – 27 kwietnia 1994
(zapis stenograficzny)

Dział Szybkiej Informacji

Seria: Stenogramy

Opracowanie redakcyjne, skład i łamanie:

Biuro Informacyjne oraz Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu

Dyrektor Biura Studiów i Analiz – Jacek Michałowski, tel. 694 24 32, fax 694 19 11

Wicedyrektor Biura Studiów i Analiz – Ewa Nawrocka, tel. 694 19 48

Dział Szybkiej Informacji, tel. 694 20 59, fax 694 20 49

(Początek seminarium o godzinie 11 minut 12)

(Seminarium przewodniczy wicemarszałek Senatu Ryszard Czarny)

Marszałek Senatu Adam Struzik

Szanowni Państwo! Witam serdecznie w sali posiedzeń Senatu Najjaśniejszej Rzeczypospolitej.

Tym razem przypadł mi w udziale honor otwarcia, nie jak to czynię zazwyczaj, posiedzenia Senatu, ale seminarium na temat dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych. Zdecydowaliśmy się na formułę seminarium, nie zaś konferencji czy sympozjum, chyląc czoła przed skomplikowaniem materii konstytucyjnej, i pragnąc wyrazić przekonanie, iż dzisiejszym spotkaniem otwieramy dopiero naszą senacką dyskusję nad senacką przyszłością.

W imieniu Prezydium Senatu, chciałem gorąco powitać obu moich szacownych poprzedników, marszałków Senatu pierwszej i drugiej kadencji: pana profesora Andrzeja Stelmachowskiego i pana senatora, profesora Augusta Chełkowskiego.

Witam pana ministra, profesora Lecha Falanysza. Dziękując za wsparcie merytoryczne w przygotowaniu seminarium, witam sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z jego wiceprzewodniczącym, panem Januszem Trzcińskim. Witam wszystkich, tak licznie zgromadzonych gości, profesorów prawa konstytucyjnego, dzięki którym nasze parlamentarne zmagania z materią konstytucyjną stają się możliwe.

Witam posłów i senatorów, członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, z jej przewodniczącym panem Aleksandrem Kwaśniewskim. Witam przewodniczącego tejże komisji w poprzedniej kadencji, pana Waleriana Piotrowskiego. Witam wszystkich byłych i obecnych posłów i senatorów, a także pracowników kancelarii obu izb.

Zasadniczo, przedmiotem seminarium jest dwuizbowość w europejskich systemach parlamentarnych. Wiadomo jednak, że nie traktujemy jej w sposób abstrakcyjny i tylko teoretyczny, lecz w ścisłym związku z zagadnieniem prac nad przyszłą konstytucją.

Wiadomo też, że z punktu widzenia dyskusji i prac konstytucyjnych problemy drugiej izby parlamentu, jej struktury, jej funkcji, a nawet samej racji istnienia, należą do najbardziej kontrowersyjnych. Choć bowiem w większości państw rozwiniętej demokracji parlamenty mają strukturę dwuizbową, to przecież nie było i nie ma jakiegos jednego modelu dwuizbowości, który mógłby służyć jako niezawodny wzorzec. Przeciwnie. Rozwiązania te są nadzwyczaj zróżnicowane, a także historycznie zmienne.

Wiadomo na przykład, że różne są racje istnienia dwuizbowości w państwach federalnych i unitarnych. Przy czym, o ile niegdyś w państwach unitarnych druga izba postrzegana była często jako czynnik mający hamować zbyt radykalizm tak zwanej izby niższej, czy ludowej, to dziś główną racją jej istnienia jest mniej czy bardziej partnerski udział w tworzeniu prawa, mający służyć pogłębionej refleksji w procesie ustawodawczym, czemu sprzyja między innymi zwykle większy, niż w wypadku pierwszej izby, dystans w stosunku do bieżącej działalności rządu.

Różnorodne są sposoby kształtowania składu drugiej izby: od zasady dziedziczności, czy mianowania, w tym także dożywotnio, aż do takich zasad wyboru, które pod względem swego demokratyzmu nie różnią się niczym od sposobu wybierania pierwszej izby.

Zróżnicowana jest też pozycja i rola drugiej izby w mechanizmie działania parlamentu i sprawowaniu władzy: od dwuizbowości w pełni równoprawnej, aż do takiej, gdzie rola tej izby, tak przedmiotowo, jak i funkcjonalnie, jest znacznie ograniczona. A wiadomo, że są też takie państwa, na przykład kraje skandynawskie, które z dwuizbowej struktury parlamentu współcześnie, w zasadzie, zrezygnowały.

Bliższe przyjrzenie się różnorodnym rozwiązaniom oraz występującym w tym zakresie tendencjom powinno stworzyć odpowiednią podstawę, teoretyczną i porównawczą, do dyskusji nad rozwiązaniami dla przyszłej konstytucji. Chcemy przyrzeć się także, w ramach tego seminarium, naszym własnym doświadczeniom z ponad czteroletniego okresu działania Senatu w III Rze-

czyzpospolitej. Choć bowiem jest to okres stosunkowo krótki, a uprawnienia Senatu, ukształtowane w konkretnych historycznych warunkach, dość ograniczone, to przecież są to doświadczenia niezwykle cenne, a wkład Senatu w kształtowanie ustawodawstwa w tym przełomowym okresie w żadnym razie nie może być niedoceniany.

Chcemy wreszcie podjąć próbę dyskusji nad przyszłym kształtem rozwiązań ustrojowych w tej materii. Będzie to zapewne dyskusja niełatwa. Biorąc pod uwagę chociażby tylko znane dotychczas projekty konstytucji, stwierdzamy i tu olbrzymią różnorodność propozycji i koncepcji. Od takich, które preferują parlament jednoizbowy, z ewentualnym uzupełnieniem w postaci reprezentacji pracodawców, pracobiorców oraz samorządu zawodowego jako ciała o charakterze konsultacyjnym, poprzez propozycje podobne do obecnie obowiązujących, aż po takie, które chciałyby znacznego wzmocnienia pozycji i uprawnień Senatu, jako reprezentacji o charakterze politycznym, zwłaszcza w dziedzinie ustawodawstwa. Ale jest na przykład projekt Konfederacji Polski Niepodległej, który proponuje, by wręcz przeciwnie, właśnie na Senat przenieść cały ciężar zadań związanych z kontrolą działalności rządu i administracji, przy pozostawieniu ustawodawstwa w zasadzie wyłącznie w rękach Izby Poselskiej.

Wydaje się, że na rozważenie zasługuje też zawarta w programie Polskiego Stronnictwa Ludowego koncepcja przekształcenia Senatu w izbę samorządową, stanowiącą reprezentację samorządu terytorialnego, zawodowego, gospodarczego i społecznego. Koncepcja ta – nawiązująca do sformułowanej przez Stronnictwo Ludowe w latach trzydziestych idei utworzenia obok Sejmu, Naczelnej Izby Gospodarczej, wybranej przez rozbudowane organizacje samorządu terytorialnego i gospodarczego – była wysuwana, na przykład na początku lat osiemdziesiątych także przez inne kręgi i rozważana w środowisku naukowym. Nigdy dotychczas nie stała się ona jednak przedmiotem szerszej dyskusji w bezpośrednim związku z pracami konstytucyjnymi.

Program seminarium jest więc niezwykle bogaty i ambitny. Dotyczy, jak stwierdziłem, problematyki złożonej i kontrowersyjnej. Jego wyniki mogą mieć nie tylko istotne znaczenie poznawcze, lecz także bezpośrednią doniosłość praktyczną, jako przyczynek do prac i dyskusji nad przyszłą konstytucją. Jest zrozumiałe, że Prezydium Senatu, które nie tylko czuje się odpowiedzialne za bieżące funkcjonowanie tej izby, lecz współodpowiedzialne także za ukształtowanie w przyszłych rozwiązaniach ustrojowych spraw jej dotyczących, przywiązuje do tego seminarium szczególną wagę. Chciałbym, aby nasze dzisiejsze spotkanie stworzyło nieskrępowaną niczym płaszczyznę przepływu myśli

i idei, dla dobra naszej przyszłej konstytucji i klarownego, jasnego miejsca Senatu w przyszłym systemie władzy ustawodawczej.

Jestem rzecznikiem dalszego istnienia Senatu. Widzę jego rolę w procesie ustawodawczym, jako izby inicjującej pracę nad problemami, na które zagoniony bieżącą pracą rząd i będący areną sporów politycznych Sejm, nie mają czasu. Widzę specjalną rolę Senatu w sferze problematyki międzynarodowej. Piękną, przedwojenną tradycją jest podjęcie przez Senat, przez jego marszałka w szczególności, opieki nad naszymi rodakami poza granicami kraju.

Praca nad konstytucją to nie tylko wyciąganie wniosków z doświadczeń przeszłości, ale także, i przede wszystkim, myślenie o przyszłości, tworzenie takich rozwiązań systemowych, które jej sprostają. Tak więc, znając tradycję polską, a także ogólnoeuropejską, przyglądamy się i takim modelom Senatu, które nie mają swoich wzorów sprawdzonych w przeszłości. Możliwe, że czekająca nas przyszłość wymaga podjęcia ryzyka zmiany, wymaga myślenia w niestandardowy sposób.

Jak już powiedziałem, chciałbym, aby to nasze spotkanie nie było ostatnim. Będziemy inicjować kolejne, może bardziej kameralne i robocze. Dzięki dzisiejszym i jutrzejszym obradom poznamy się lepiej. My, to znaczy grupa parlamentarzystów pracująca nad zmianami konstytucyjnymi, i wy, konstytucjonaliści, którzy możecie wesprzeć nas swoją wiedzą.

Raz jeszcze witam wszystkich państwa. Cieszę się, że tu państwo jesteście. Dziękuję za przybycie.

Przekazuję prowadzenie seminarium wice-marszałkowi Senatu, panu profesorowi Ryszardowi Czarnemu.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Marszałku.

Witam państwa serdecznie w gmachu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Otrzymali państwo wprowadzić program naszego dwudniowego seminarium, ale proszę pozwolić, że jednak przypomnę jeszcze raz planowany przebieg obrad.

Pierwszy referat wygłosi pan profesor Leszek Garlicki. Referat będzie poświęcony zagadnieniu idei dwulizbowości w parlamentarzystwie europejskim, wizjom przyszłości. Później, między godziną 12.00 a 12.15 planujemy przerwę na kawę. O 12.15 rozpoczniemy kolejną część naszych obrad, poświęconą drugiej izbie parlamentu, rozwiązaniom w europejskich systemach parlamentarnych. Referentem będzie pan profesor Adam Jamróz. I po kolejnej przerwie referat zatytułowany „Senat – cztery lata doświadczeń” pana profesora Zbigniewa Witkowskiego. O godzinie

16.00 planujemy dyskusję, a o wprowadzenie do dyskusji poprosiliśmy pana profesora Janusza Trzcíńskiego.

I na koniec o godzinie 19.00, w imieniu Marszałka Senatu, mam przyjemność zaprosić państwa na tak zwany obiad bufetowy, wydawany przez pana marszałka Adama Struzika.

Szanowni Państwo! Poprowadzenie seminarium w obecności takich znakomitości to nie tylko intelektualna przygoda, ale przede wszystkim olbrzymi dla mnie zaszczyt. Proszę pozwolić, że poproszę o krótką wypowiedź pana profesora Janusza Trzcíńskiego.

Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Janusz Trzcíński

Trybunał Konstytucyjny

Panie Marszałku! Szanowni Państwo! Pragnę w imieniu prezesa oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego serdecznie życzyć organizatorom udanego seminarium.

Temat seminarium, dobór referentów, jego uczestnicy obecni tutaj na sali – wszystko to gwarantuje powodzenie. Nie mam wątpliwości, iż efekty dzisiejszej i jutrzejszej dyskusji nad przygotowanymi referatami przyczynią się do wypracowania dla Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego opinii w sprawie przyszłej struktury parlamentu.

Mam także nadzieję, że dzisiejsza i jutrzejsza dyskusja rozwieje wiele nieporozumień, wiele mitów narosłych wobec problemu struktury parlamentu. Tym bardziej, że ta dyskusja, te spory, które toczą się w ostatnim czasie, prawdopodobnie w dużej mierze, taka jest przynajmniej moja opinia, obarczone są ciężarem historycznej przeszłości, a w znacznie mniejszym stopniu zapatrzone w przyszłość.

Jeszcze raz proszę przyjąć serdeczne życzenia powodzenia dla tego seminarium.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękujemy bardzo, Panie Profesorze. Możemy teraz przejść, proszę państwa, do stricte merytorycznej części naszych dzisiejszych obrad.

Bardzo proszę pana profesora Leszka Garlickiego o zajęcie miejsca przy mównicy. Pan profesor przedstawi nam zagadnienie dwuizbowości w parlamentarzystwie europejskim wraz z wizjami przyszłości.

Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Leszek Garlicki

Trybunał Konstytucyjny

Panie Marszałku! Proszę Państwa!

Ponieważ jestem pierwszym z długiej listy tak zwanych uczonych, którzy będą mieli okazję dzi-

siaj występować, to myślę, że mogę zacząć od wyrażenia podziękowania i za samo zorganizowanie tej konferencji, i za nadanie jej tego typu oprawy. Ale przede wszystkim właśnie za zauważenie, i to w tak szeroki i kompletny sposób, środowiska naukowego konstytucjonalistów, co jest bardzo dobrym, w moim przekonaniu, prognostykiem dla polskich prac konstytucyjnych.

Jedna uwaga porządkowa. Trochę zderzaliśmy się z panem profesorem Jamrozem, oczywiście tematami naszych wystąpień. Dokonał się w końcu cięcia, na zasadzie przedmiotowej, tak że w zasadzie jeden referat będzie wprowadzeniem do drugiego, a drugi kontynuacją pierwszego. Inaczej chyba nie dało się tego zrobić.

Zacznę od cytatu: „Podział ciała prawodawczego na dwie izby, albo zgromadzenia, jest powszechną prawie instytucją wszystkich ludów, które posiadają rząd reprezentacyjny. Konieczność takiego podziału jest niemal pewnikiem nowoczesnego prawa konstytucyjnego”. Te słowa napisał, chyba już ponad 100 lat temu, profesor Jean Esmein, jeden z najbardziej znanych francuskich komparatystów. Stały się one też znane polskiej nauce, między innymi dlatego, że praca Esmeina, w odróżnieniu od innych prac francuskich, została bardzo szybko przetłumaczona na język polski. Powstaje jednak pytanie, na ile teza sformułowana ponad sto lat temu jest nadal aktualna, na ile można do niej odnieść się w dzisiejszej rzeczywistości politycznej i konstytucyjnej.

I tu chciałbym zacząć moje wystąpienie od czterech uwag wprowadzających. Po pierwsze, trzeba chyba powiedzieć, że niesporne jest, iż także dzisiaj dwuizbowość ma charakter rozwiązania powszechnego we współczesnych parlamentach.

Są państwa, które mają legislatywę o jednoizbowej strukturze. Tu wspominano już systemy nordyckie. Rzeczywiście, państwa skandynawskie w taki czy w inny sposób, ale w zasadzie jednak pozbyły się drugiej izby. Mamy przykład Nowej Zelandii, Portugalii – co jest bardzo charakterystyczne, bo to jest przecież celowe rozwiązanie przyjęte przy tworzeniu konstytucji względnie młodej – gdzie od dwuizbowości odstąpiono. Mamy wreszcie różne kraje współcześnie kształtujące się demokratycznej Europie Wschodniej. Wspomnę tutaj o Litwie, Estonii, Słowacji. Można powiedzieć, że to są państwa małe, ale mamy też Węgry, Bułgarię. A więc niekoniecznie z wielkością, może raczej z tradycją należałoby wiązać kształtujące się w Europie Wschodniej rozwiązania. Bo przecież z drugiej strony, tam gdzie są parlamenty dwuizbowe, mamy takie kraje jak Czechy czy Słowenia, które pod względem populacji też nie są jakimiś olbrzymami.

Można więc powiedzieć, że dwuizbowość jest współcześnie modelem podstawowym, chociaż w żadnym razie nie wyłącznym. Przy tym, od

razu trzeba też powiedzieć, że dwuizbowość jest pewną klasyką. Parlamente, które miałyby mieć więcej izb, nie są właściwie znane współczesnym doświadczeniom prawa konstytucyjnego. Mamy wprawdzie przykład jugosłowiański, jednak doświadczenia tego kraju były dosyć specyficzne i umiarkowane zweryfikowane w praktyce. Tak więc, dwuizbowość jest rozwiązaniem powszechnym.

Podstawy aksjologiczne i teoretyczne istnienia drugiej izby nie są ani tak oczywiste, ani tak jednoznaczne, ani tak jednolite, jak podstawy aksjologiczne i teoretyczne istnienia pierwszej izby, w naszym rozumieniu – Sejmu, czy parlamentu w rozumieniu ogólnym.

Istnienie izby pochodzącej z demokratycznych wyborów powszechnych, izby będącej reprezentacją narodu, jest pewnym, można powiedzieć, *sine qua non* współczesnego demokratycznego państwa prawnego. Jest pewnym koniecznym standardem systemu demokracji politycznej. Można tu nawet użyć niezbyt lubianego określenia – pewną normą naturalnego prawa konstytucyjnego, które istnieje niezależnie od różnych wariantów czy pomysłów, jakie mogą przyjść do głowy różnym ustawodawcom konstytucyjnym. Wydaje się, że ustawodawca konstytucyjny nie ma większej swobody w ukształtowaniu pierwszej izby, czy izby przedstawicielskiej. Oczywiście, można przyjmować takie czy inne warianty prawa wyborczego, można tak czy inaczej modelować kompetencje, ale jest pewien podstawowy model, zwłaszcza model izby opartej na powszechnym i równym prawie wyborczym, na odstępstwa od którego nie pozwalają standardy powszechnej cywilizacji demokratycznej czy naturalne prawo konstytucyjne.

Jeśli mówimy o drugiej izbie, to sprawą dyskusyjną jest już samo jej istnienie, a także jej kształt i rola. Nie jest to sprawa nie podlegająca dyskusji i nie pozwalająca na pewną swobodę twórczą, jak w przypadku izby pierwszej. Istnienie, kształt i rola drugiej izby są wynikiem pewnych konkretnych decyzji podejmowanych w poszczególnych państwach pod wpływem tradycji, potrzeb, lepszych czy gorszych pomysłów. Z punktu widzenia owego właśnie naturalnego prawa konstytucyjnego, o ile takie w ogóle istnieje, problem ten pozostaje jak gdyby poza nawiasem. Jest kierowany do konkretnego ustawodawcy konstytucyjnego i on rozwiązuje go w sposób najwłaściwszy i najbardziej adekwatny do aktualnych potrzeb. W tym, moim zdaniem, tkwi najistotniejsza różnica pomiędzy aksjologicznym kształtem pierwszej i drugiej izby.

I tu przejdę do trzeciej uwagi wprowadzającej. Nie ma chyba we współczesnym porównawczym prawie konstytucyjnym drugiego takiego organu, który, chociaż powszechny, występowałby zarazem w tylu różnych wariantach, w tylu róż-

nych kombinacjach, był tak trudny i tak niewdzięczny przy układaniu w jakieś modele generalne.

Prowadzimy stale debaty nie tylko nad konkretnym kształtem kompetencji, bo tego typu rozważania dotyczą także pierwszej izby, ale także nad potrzebą, celowością istnienia drugiej izby parlamentu. Nie będę tutaj przypominał tego, co ktoś, w ramach *zwischenrufu*, zdążył powiedzieć jeszcze przed wejściem, przypominając hasło z 1946 r.: „Senat niepotrzebny albo reakcyjny”. Przeczytam natomiast zdanie sformułowane przez jednego z największych uczonych prawa konstytucyjnego, Hansa Kelsena, który stwierdził, że ideom demokratycznym odpowiada, aby organ władzy ustawodawczej składał się tylko z jednej izby. Jeżeli w niektórych krajach demokratycznych nadal istnieje miejsce dla systemu dwuizbowego, wynika to z tego, że konstytucje tych państw, świadomie bądź nie, zostały ukształtowane według wzoru dawnej monarchii konstytucyjnej. Moim zdaniem, mimo że pogląd ten wyraził niekwestionowany autorytet w zakresie prawa konstytucyjnego, można z nim dyskutować. Tak więc nie ma jakiegoś łatwego sposobu poklasyfikowania problemów drugiej izby.

Z owej odmienności aksjologii drugiej izby i z tych właśnie różnic wynika prawdopodobnie czwarta uwaga, że pewną regułą jest brak równości izb, że jest, jak to się potocznie mówi, jedna izba równa, a druga równiejsza. Jak się wydaje, regułą we współczesnym świecie jest to, że druga izba jest słabsza, że jej rola ogranicza się raczej do funkcji współustawodawcy i to niekoniecznie współustawodawcy najsilniejszego. Nie wszędzie sytuacja wygląda tak samo. Weźmy, na przykład, Senat w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Jest on akurat zaprzeczeniem tej tezy. Porównując miejsce drugiej izby w różnych krajach można stwierdzić, że nie jest ona w żadnym razie izbą wyższą, jakby się niekiedy wydawało i jak to czasami sugeruje terminologia. Wystarczy wspomnieć o holenderskim podziale na izbę pierwszą, która według naszej terminologii jest izbą drugą, i izbę drugą, która jest odpowiednikiem naszego Sejmu, czy chociażby o hierarchicznym podziale na Izbę Lordów i Izbę Gmin. Zupełnie się to we współczesnym świecie odwróciło. Dla drugiej izby owo miejsce powszechne nie jest miejscem tak zupełnie równym. Prowadzi to do pewnej refleksji nad powodami owej z jednej strony popularności, z drugiej – różnokształtności drugiej izby w świecie współczesnym.

Jak się wydaje, podstawowa przesłanka istnienia drugiej izby była wszędzie i zawsze mniej więcej ta sama. Chodziło o reprezentację i ochronę pewnych interesów politycznych. Ale na pytanie – jakich, w jakim kształcie, odpowiedzi udzielano bardzo różnych. Często prowadziły one do całkowicie przeciwnych rozwiązań.

Jeżeli chodzi o historię, to jeszcze raz trzeba podkreślić, że różne były koncepcje, różne były grupy, które chciało dzięki istnieniu drugiej izby zadowolić. Zwykle wymienia się tutaj cztery podstawowe modele czy przesłanki dwuizbowości.

Jako punkt wyjścia mówi się o dwuizbowości czy bikameralizmie arystokratycznym, który kiedyś określilibyśmy, zwłaszcza na tej sali, mianem bikameralizmu wynikającego z kompromisu klasowego. Dzisiaj słowo to jest niepopularne, więc nie będę go już zbyt szeroko rozwijał. W każdym razie, pamiętajmy, że druga izba jest starsza od pierwszej, że w wielu państwach druga izba ewoluowała z rady królewskiej, z organu, który był blisko monarchy. Jest to geneza angielskiej Izby Lordów, jeszcze nawet w XIII w., jak również, trochę późniejszego polskiego Senatu. A więc można powiedzieć, że ewolucja ta nabrała kształtu doskonałego, kiedy utworzyła się pierwsza izba, kiedy wyłonił się w Polsce Sejm, a w Anglii zaczęła się wyłaniać Izba Gmin. Wówczas, rzeczywiście dwie izby były przedstawicielami dwóch odmiennych elektoratów, dwóch odmiennych grupy interesów.

Do modelu tego trochę nawiązywał tak zwany konstytucjonalizm monarchiczny w Niemczech, w początkach XIX w. Spójrzmy na drugie izby w państwach, które znajdowały się na terenie obecnych południowo-zachodnich Niemiec. Tam także taka quasi-arystokratyczna izba zderzała się z izbą stanu trzeciego, wybieraną już na podstawie bardziej demokratycznego prawa wyborczego. Oczywiście, w praktyce może nie funkcjonowało to nigdy w zbyt dużym zakresie, ale owo przejście od klasycznej dwuizbowości arystokratycznej do koncepcji monarchii konstytucyjnej, o której wspominał Kelsen, jest zjawiskiem – zwłaszcza w praktyce konstytucjonalizmu państw niemieckich – bardzo wyraźnym. Zaznaczmy jednak, że zwłaszcza w ciągu dziewiętnastego wieku ów związek drugiej izby istniał przede wszystkim w powiązaniu z pewną podstawową zasadą ówczesnego konstytucjonalizmu, mianowicie zasadą podziału władzy. To właśnie decydowało, jak się wydaje, o przetrwaniu drugiej izby nawet tam, gdzie nie było innych przesłanek jej istnienia. Koncepcja podziału władz zakładała, wręcz nakazywała, istnienie pewnych struktur rozdzielonych.

Spójrzmy teraz na konstytucjonalizm europejski. Z jednej strony parlament był podzielony na dwie izby, z drugiej zaś, w ramach egzekutywy, występowało oddzielenie głowy państwa od rządu. Jeśli chodzi o władzę sądowniczą, to nastąpiło później oddzielenie organów sądownictwa powszechnego i Sądu Najwyższego od samodzielnego, silnego Trybunału Konstytucyjnego. To stwarzało pewnego rodzaju koncepcję podziału władz, ciągle jeszcze wewnętrznie rozbitych na odrębne struktury, wzajemnie się hamujące czy

ograniczające w ramach władzy ustawodawczej, wykonawczej, a później również sądowniczej. Wydaje się jednak, że jest to model niejako optymalnie charakteryzujący obecnie większość krajów europejskich.

Oczywiście, o ile nie znaleziono innych argumentów dla istnienia drugiej izby, to w momencie gdy odpadło owo uzasadnienie arystokratyczne czy uzasadnienie kompromisu społecznego, ewolucja poszła w różnych kierunkach. W niektórych systemach zamrożono drugą izbę w jej tradycyjnym kształcie – tak jak w Wielkiej Brytanii. W innych doszło do zaniku drugiej izby – tu trzeba wspomnieć o Skandynawii. W jeszcze innych doszło do ewolucji tej izby w kierunku uzyskiwania przez nią nowych demokratycznych podstaw istnienia – myślę tu zwłaszcza o Włoszech. Włoski bikameralizm stopniowo przekształcił się w dwuizbowość czysto polityczną, gdzie obie izby właściwie niemal tak samo demokratycznie reprezentują korpus wyborczy. Jest to więc inny kierunek tradycyjnej ewolucji systemu dwuizbowego. Można tu również wspomnieć o najnowszej konstytucji czeskiej, gdzie druga izba jest postrzegana jako gwarant praw parlamentu w ogóle, zwłaszcza zaś w przypadku rozwiązania pierwszej izby. Druga izba zostaje i ma pewne uprawnienia, może czuwać nad kontynuacją władzy ustawodawczej.

Jak widać, nawet tam, gdzie nie ma już dzisiaj żadnych tradycyjnych przesłanek dla istnienia drugiej izby, poszukuje się, w ramach owej ewolucji, nowych rozwiązań. A zresztą, proszę państwa, czy rzeczywiście koncepcja drugiej izby jako wyrazu kompromisu społecznego, to rzeczywiście jest owa koncepcja brytyjska z trzynastego wieku? W końcu nasza druga izba też powstała jako pewien kompromis. Wymyślono ją, gdyż pierwsza miała wyglądać inaczej niż druga. Los nie pozwolił na zrealizowanie tej wspaniałej koncepcji, ale to już naprawdę nie stanowi winy twórców noweli kwietniowej z 1989 r. Jest po prostu pewnym elementem polskiej specyfiki.

Tym, co uratowało istnienie drugiej izby w dalszym rozwoju historii jest chyba powstanie bikameralizmu federalnego jako drugiej zasadniczej, i chyba dzisiaj podstawowej, przesłanki formowania się dwuizbowości. O ile wtedy mówiliśmy o poziomym podziale władzy, teraz mówimy o podziale pionowym. Oczywiście, klasyczny jest model amerykański, model Senatu Stanów Zjednoczonych.

Nie ma potrzeby rozwijania tego tematu, ale pamiętajmy, że dla twórców Senatu w końcu osiemnastego wieku, podczas pisania konstytucji, koncepcja Rady Królewskiej czy Rady Prezydenckiej nie była tak zupełnie odległa. Pamiętajmy też, że Senat stał się organem w pełni przedstawicielskim dopiero na początku dwudziestego wieku, na podstawie bodajże siedemnastej poprawki do konstytucji. Ów „klasyczny model” nie

zawsze i nie od początku był więc tak bardzo klasyczny. Tak się jednak składa, że kiedy mówi się o federalnej dwuizbowości, to mówi się o dwuizbowości amerykańskiej. Mówi się także o dwuizbowości imitowanej czy nawiązującej do modelu amerykańskiego. Przykładami są tu Kanada czy Australia – kraje, w których mówi się po angielsku, które brały z owej koncepcji drugiej izby co mogły. Kraje Ameryki Łacińskiej również przepisywały konstytucję amerykańską, już to będąc federacjami, już to nimi nie będąc. W każdym razie, dość wyraźnie widać, że istnieje tu pewnego rodzaju kontynuacja.

Bez specjalnego chyba imitowania podobna federalna czy quasi-federalna koncepcja drugiej izby kształtuje się w takich krajach, jak Szwajcaria czy Niemcy od momentu zjednoczenia. Druga izba jest szczególnie, zwłaszcza w Niemczech, ale tam dwuizbowość rozumie się jako pewnego rodzaju element reprezentacji, gwarancji ochrony federalizmu. Stąd żywotność modelu drugiej izby jest, jak się wydaje, funkcją żywotności samej idei federalizmu. Nie ulega wątpliwości, że dzisiaj bikameralizm federalny jest instytucją mającą sens, służącą określonym interesom. Służącą ochronie specyficznych, odmiennych, silnych interesów, które wymagają tej ochrony. Dzisiejsza wersja modelu klasycznego jest przecież dostrzegana w wielu ustabilizowanych państwach, takich jak Stany Zjednoczone, Niemcy, Szwajcaria, Austria – można wymieniać w nieskończoność – ale również w tych, które chciałyby być ustabilizowane. Przypomnijmy, że we wszystkie rosyjskich pomysłach konstytucyjnych zawarta jest wizja zasady dwuizbowości. Czy kiedyś można będzie to wymienić wśród owych modeli, czy nie, to się dopiero okaże.

Pewną wersją, a może również odmiennym modelem, ale chyba jednak pewną wersją bikameralizmu federalnego jest bikameralizm terytorialny czy regionalny. Tu mamy sytuację braku federalizmu, to znaczy pewnego w miarę wyrównanego balansu pomiędzy szczeblem centralnym i szczeblem republik, stanów, mających swoje określone, mocne, zagwarantowane konstytucyjne kompetencje. Jednocześnie mamy do czynienia z uznaniem pewnej samodzielności poszczególnych wspólnot czy terytoriów i potrzeby wyraźnej reprezentacji interesów lokalnych.

Znowu mamy tu różne sytuacje, oczywiście w pewnym uproszczeniu. Jeżeli mamy do czynienia z systemami zregionalizowanymi, a więc takimi, które poszły najdalej w kierunku owej autonomii – niektórzy mówią nawet o quasi-federalizmie – to będzie się akcentowało rolę drugiej izby jako pewnej reprezentacji politycznej ludności, podobnie jak to jest w systemach federalnych. Wtedy druga izba, zarówno w sensie swojego kształtu, jak i trybu powoływania, będzie bardziej skierowana na demokratyczne proce-

dury wyborcze. Jeśli zaś chodzi o jej kompetencje, będą one również bardziej akcentowane; druga izba będzie mogła jak gdyby więcej wymagać od konstytucji. Najlepszym przykładem jest tu obecnie Belgia, jeżeli potraktujemy ją jako kraj zregionalizowany. Ale pewne ślady takiego podejścia widzimy chociażby w rozwiązaniach hiszpańskich, gdzie druga izba jest organem, który po trosze wyraża ideę regionalizmu, po trosze, powiedzmy, tradycyjnego podejścia do samorządności lokalnej.

Drugi z modeli, istniejących w ramach owego bikameralizmu terytorialnego czy niefederalnego, prezentuje po prostu dwuizbowość, wyrażającą pewną ideę samorządności lokalnej. Tu najlepszym przykładem, jak się wydaje, jest Francja z jej Senatem wyłanianym w bardzo szczególny sposób. Jest to jednak sposób nie nadający Senatowi przesadnie akcentowanej legitymacji demokratycznej, zwłaszcza gdy francuski Senat porówna się z legendą pozycji i władzy, którą zawsze przypisywano tam zgromadzeniu narodowemu. Jest to także po trosze Holandia, gdzie system wyboru drugiej izby ową samorządność lokalną ma reprezentować. Może by się i dało w jakiś sposób „wsadzić” do tego modelu również Polskę, bo przecież w końcu system mniej więcej równej reprezentacji nierównych pod względem liczby ludności województw, też jest systemem, z którym można byłoby wiązać akcentowanie samorządności lokalnej. Oczywiście, gdyby ta samorządność lokalna na szczeblu wojewódzkim już zaistniała.

Wydaje mi się jednak, że rzadszym i jak dotąd rzadziej weryfikowanym pozytywnie zjawiskiem jest coś, co można by nazwać bikameralizmem ekonomicznym. Chodzi o koncepcję drugiej izby jako reprezentacji pewnych interesów ekonomicznych, zawodowych. Tu dotykamy, w niebezpiecznie bliski sposób, idei korporacjonizmu w ogóle, chęci widzenia parlamentu jako organu przyporządkowanego podziałowi społeczeństwa według zawodów czy funkcji społecznych. Mieliśmy tego przykłady w Hiszpanii w okresie rządów Franco, żeby wymienić niezbyt skrajny przykład. W każdym razie wtedy widzielibyśmy już drugą izbę nie tyle jako polityczną reprezentację, według klasycznego choć niejako „przekręconego” kryterium terytorialnego, ale podstawowe kryterium reprezentacji nabierałoby innego charakteru, byłoby to kryterium zawodowe czy też ujmowane jeszcze inaczej.

Czy ćwiczyliśmy już ten model w prawie konstytucyjnym? Mamy doświadczenia jugosłowiańskie. Ich weryfikacja jest może rzeczą historyków, ale trudno byłoby tak od razu entuzjastycznie wskazać na ich pozytyw. Mamy jeszcze dziś pewne ślady tego, na przykład w konstytucji Słowenii, ale mamy też przykład Senatu irlandzkiego, gdzie część senatorów wybierana jest

w kolegiach zawodów związanych a to z kulturą, a to z rolnictwem, a to z przemysłem. Jest to więc poniekąd koncepcja tradycyjna, choć równocześnie rozwiązanie to trzeba by dziś zepchnąć daleko na margines owego porównawczego studiowania współczesnych drugich izb. Raczej poszukuje się tutaj tworzenia jakiegoś dodatku do klasycznej terytorialno-politycznej dwuizbowości parlamentu, tworzenia jakiejś rady społeczno-gospodarczej, czy to takiej, jaka w tej czy innej postaci istnieje we Francji, w V Republice, albo we Włoszech, którą proponowano przecież u nas w okresie prac nad konstytucją marcową. Wreszcie nasze polskie poszukiwania, z lat osiemdziesiątych, rady społeczno-gospodarczej, również były nieco zorientowane na ten kierunek. Choć bliżsi chyba byliśmy jednak koncepcji pewnego kompromisu, który po prostu nie mógł się zrealizować między ograniczeniami politycznymi a dążeniem do nadania parlamentowi po prostu ładniejszego „wyglądu”.

Proszę państwa, wydaje mi się, że owe odrębności koncepcji interesów, które mają być reprezentowane, chronione przez drugą izbę, połączone z naciskiem tradycji – bo wydaje się, że właśnie w kwestii kształtu parlamentu ciśnienie tradycji jest z reguły ogromne, zwłaszcza w tych krajach, gdzie owa tradycja istnieje – te dwa elementy determinują w sposób zasadniczy sprawę odrębności sposobu powoływania i składu, a także kompetencji i roli drugiej izby.

Jeśli chodzi o skład czy sposób powoływania drugiej izby, to tu można jak zwykle budować różne modele. Jak powiedziałem na wstępie, żaden z nich nie będzie modelem w pełni adekwatnym do rzeczywistości, ale jako pierwszy z czterech, o których będzie mowa, można chyba wyróżnić model drugiej izby jako organu o bezpośrednio przedstawicielskim charakterze. Mamy więc wtedy wybory do drugiej izby oparte na zasadzie powszechności, a z reguły też na zasadzie bezpośredniości i tajności głosowania. Bardzo często, może nawet jest to pewną regułą, nie będą one oparte na zasadzie równości materialnej, zgodnie z owym federalnym, terytorialnym, zregionalizowanym kształtem drugiej izby. To będzie oczywiście model odpowiadający dzisiejszemu modelowi amerykańskiemu. A od kiedy Senat jest wybierany w wyborach bezpośrednich, to będzie model szwajcarski, częściowo model hiszpański, a nawet i czeski, bo tam druga izba też jest wybierana w wyborach równych i w systemie większościowym.

Pamiętajmy zresztą i o Polsce. Przecież nasz system wyborów do Senatu, jak się wydaje, bardzo wyraźnie nawiązuje do potraktowania tej izby jako organu o bezpośrednio przedstawicielskim charakterze, nie czerpiącym swojej legitymacji z żadnego innego umocowania, jedynie bezpośrednio z woli wyborców. Jeżeli teraz nałożymy na to ów polski kompromis z roku 1989, to stwierdzimy, że prze-

cież ta legitymacja miała być większa, pełniejsza niż legitymacja Sejmu jako izby pierwszej. To oczywiście znowuż jest historia, ale, jak się wydaje, ona w różny sposób „gryzie się” z teraźniejszością, czy to w pewnych schematach, czy to w sposobach myślenia o polskiej dwuizbowości.

Jakie są, proszę państwa, efekty takiego charakteru drugiej izby? Starając się to ująć możliwie najbardziej krótko, więc i w uproszczony sposób, trzeba powiedzieć, że oznacza to, iż druga izba staje się polityczno-partyjnym odbiciem woli elektoratu, staje się zdeformowana. Powiedzmy sobie od razu, skoro druga izba najczęściej czy bardzo często jest wybierana przy odrzuceniu zasady materialnej równości prawa wyborczego, to owa polityczno-partyjna reprezentacja społeczeństwa będzie zdeformowana za cenę innego spojrzenia na potrzebę ochrony interesów terytorialnych. Ale czy to będzie proporcjonalna liczba senatorów wybierana w poszczególnych okręgach wyborczych – weźmy Czechy – czy to będzie liczba senatorów odpowiadająca pewnemu arbitralnemu podziałowi i odchodząca od związku z liczbą ludności – tak jak w Polsce – to w obydwu przypadkach senatorowie będą reprezentantami partii politycznych, będą wyłaniani w wyborach polityczno-partyjnych. Kształt polityczno-partyjny drugiej izby będzie – z punktu widzenia istoty, ale niekoniecznie personalnej kompozycji – niemalże identyczny z modelem czy koncepcją składu izby pierwszej.

Oczywiście, ta deformacja będzie z reguły powodowała nadreprezentację pewnych terytoriów, interesów. I tu znowuż łączy się to z ochronną funkcją drugiej izby, o czym wspominałem. Niewątpliwie owa nadreprezentacja będzie wynikała z założenia, zgodnie z którym pewne interesy tak wyraźnie wymagają ochrony, że możliwe jest poświęcenie – właśnie w odniesieniu do drugiej izby – innych wartości czy zasad demokracji, w imię równego dostępu do formułowania władzy.

Rodzi się teraz pytanie, jakie to są interesy, czy one są zdefiniowane, czy umie się je zdefiniować? Jeżeli druga izba istnieje, a zdefiniowanie owych interesów, których realizacji, czy reprezentacji ma ona służyć, napotyka trudności czy spory, to wtedy oczywiście podważa się sam sens istnienia, zwłaszcza w takim kształcie, drugiej izby. Niezależnie od owego partyjno-politycznego oblicza, co upodobnia w tym modelu obydwie izby, druga izba może mieć własną tożsamość polityczną, co znowu zależy od systemu wyborczego. Przejawem pewnego zbiegu okoliczności jest to, że dwa różne systemy wyborcze wyprodukowały w Polsce izby parlamentu o mniej więcej tym samym składzie politycznym.

Wydaje się, że raczej należałoby poszukiwać takich rozwiązań, które świadomie stymulowałyby, drogą systemu wyborczego, różny charakter obu izb. Czyniąc zupełnie osobistą dygre-

sję, muszę powiedzieć, że jeśli chodzi o ową kompozycję personalną, to zawsze podobała mi się taka koncepcja, ażeby wybory do Senatu w Polsce były przeprowadzane na podstawie skrajnie demokratycznej, proporcjonalnej ordynacji wyborczej. Chodzi o to, żeby tu byli reprezentowani wszyscy. Wybory do Sejmu zaś, byłyby przeprowadzane na podstawie, nazwijmy to, rozumnie mieszanej ordynacji, pozwalającej na łączenie efektywności prac parlamentarnych z ograniczeniami reprezentacji. Oczywiście, można sobie wyobrażać różnego rodzaju możliwości. W każdym razie, druga izba będąca organem o bezpośrednio przedstawicielskim charakterze, tworzy niewątpliwie najsilniejszą legitymację demokratyczną dla kompetencji, dla roszczeń o udział we władzy, dla zajmowania przez drugą izbę silnej pozycji w strukturze organów konstytucyjnych.

Model drugi proponuje izbę mającą pośrednio przedstawicielski charakter. Tutaj rozwiązaniem klasycznym będzie oczywiście wybór członków drugiej izby przez parlamenty lokalne, tak jak w Austrii, albo też przez inne organy typu lokalnego, na przykład przez rady prowincjonalne, jak w Holandii. Jeżeli do tego jeszcze, jak w Austrii, będzie zagwarantowana zasada proporcjonalności czy parytetu politycznego, to druga izba stanie się lustrzanym odbiciem parlamentów poszczególnych składników federacji. Będzie to najczęstsze rozwiązanie, możliwe w federacji, jeżeli będzie obowiązywała zasada, jak w Stanach Zjednoczonych przed 1913 r., że zwycięzca bierze wszystko. Wtedy dojdzie tutaj do pewnej deformacji, ale też jest ona zakładana. Tak czy owak, polityczno-partyjne odbicie układu sił w parlamentach lokalnych, a więc bezpośredni związek składu drugiej izby z pewnymi już ukształtowanymi elitami politycznymi, będzie wyraźniejsze niż przy owym pierwszym modelu izby, która jednak siłą rzeczy musi zdawać się na taką czy inną weryfikację ogółu wyborców. Czy musi to powodować brak tożsamości politycznej? Niekoniecznie, ale na pewno to niebezpieczeństwo jest tu znacznie wyraźniejsze. Czy osłabia to legitymację drugiej izby dla kompetencji? Chyba osłabia, w każdym razie stwarza nieco inny jej kształt.

W tej kategorii można też rozpatrywać instytucję Senatu francuskiego. Oczywiście, inny jest kształt lokalnej samorządności we Francji. Jednak senatorowie wybierani są tam przez kolegia wyborcze złożone, mówiąc w uproszczeniu, z miejscowym notabli – czy to posłów do parlamentu centralnego, czy członków rad lokalnych. Senat jest tam, tak jak u nas, pewnego rodzaju organem reprezentującym poszczególne terytoria dzięki formie, w jakiej jest powoływany. Co ciekawe, we Francji powoduje to, że Senat poprzez swój skład ma zwykle inny charakter polityczny niż Zgromadzenie Narodowe.

Trzeci sposób wyłaniania Senatu, to uznanie drugiej izby za organ reprezentacji lokalnej egzekutywy – tradycja wyłącznie niemiecka, tradycja Bundesratu. Nie wydaje się, żeby było konieczne rozwijanie tego tematu. Jedna tylko uwaga, oczywiście Bundesrat składa się z przedstawicieli rządów poszczególnych landów, nie jest więc teoretycznie czynnikiem parlamentarnym. Ale czy na pewno? Weźmy pod uwagę funkcjonowanie systemu parlamentarnego w niemieckich landach. Premierzy czy ministrowie rządów krajowych, którzy są w Bundesracie, to również politycy, będą oni zatem z reguły zajmować w swoich parlamentach miejsce wśród elity. Widzimy więc, że także i przy tej koncepcji – w każdym razie tak jest w Niemczech – druga izba dość wyraźnie stała się jednak izbą partyjno-polityczną, choć może większą rolę odgrywa tu pewien element biurokratyczny. Politycy, którzy mają za zadanie decydować o sprawach ogólnych, są tam zamieniani w biurokratów, urzędników wyróżniających się może większą zdolnością do dyskusowania czy decydowania o sprawach szczegółowych. Zobaczmy jednak, że kompetencje Bundesratu, a zwłaszcza rola, jaką odgrywa on w RFN, są bardzo poważne. Nie można zatem – oczywiście tam, gdzie mamy państwo federalne – lekceważyć tego jako pewnego rodzaju modelu.

Wreszcie czwarta możliwość, druga izba jako organ o charakterze innym niż przedstawicielski. Tu będzie się mieściła brytyjska Izba Lordów z „zamrożonym” składem lordów dziedzicznych czy nominowanych, a także rozwiązania nawiązujące do tradycyjnego modelu brytyjskiego, na przykład Senat kanadyjski, którego członkowie mianowani są właściwie według uznania głowy państwa czy osób działających w jej imieniu. Ale również tutaj zwyczajem jest równa reprezentacja polityczna stosowna do układu sił w parlamencie.

Należy też uwzględnić to, co jest chyba charakterystyczne dla drugiej izby, mianowicie różne układy mieszane, gdzie te trzy wymienione systemy są uzupełniane członkami z urzędu – na przykład we Włoszech, gdzie członkami Senatu są prezydenci – lub też osobami mianowanymi w taki czy inny sposób, jak chociażby w Senacie irlandzkim. To są różne modele, o których w tej chwili nie ma sensu zbyt dużo mówić.

Co z tego wszystkiego wynika? Czy można tu mówić o jakichś wizjach? To może nie jest takie oczywiste, ale ja powiedziałbym tak: przede wszystkim wydaje się, że koniecznym warunkiem tego, ażeby druga izba miała rzeczywistą przyszłość, a nie dekoracyjną przyszłość typu brytyjskiego, jest przyjęcie zasady reprezentatywności politycznej. Ta izba jednak reprezentuje istniejący układ partii politycznych i nastawiona jest na ochronę innych interesów. Kolejna sprawa: jest to zasada reprezentacji zdeformo-

wanej, ponieważ większy nacisk kładzie się na interes inny niż powszechna reprezentacja polityczno-partijna. Interes ten musi być przez ową drugą izbę reprezentowany. Myślę, że umiejętność jego zdefiniowania to klucz, który pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy druga izba jest w danym systemie potrzebna, czy nie.

Różnorodność owych interesów i tradycji, prowadząca do wielości i trudności klasyfikacyjnych, determinuje dalsze cechy drugiej izby: jej demokratyczną legitymację i wynikające stąd kompetencje czy roszczenia o przyznanie owych kompetencji. Krótko mówiąc, dla drugiej izby kluczowe znaczenie ma umiejętność sformułowania pewnych konkretnych interesów, których realizacji miałyby ona służyć, nie zaś nienaruszalna aksjologia współczesnego prawa konstytucyjnego. To jeszcze raz chciałem podkreślić. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Proszę państwa, w czasie przerwy na kawę będziecie mogli państwo zamówić materiały Biura Studiów i Analiz. Będą one rozłożone na stołach przed salą posiedzeń. Postaramy się też, abyście państwo mogli jutro rano otrzymać pełny stenogram z dzisiejszych obrad. Pragnę również bardzo serdecznie prosić o wypełnienie ankiety, którą otrzymaliście przy wejściu.

Informuję, że za organizację seminarium odpowiedzialne jest senackie Biuro Studiów i Analiz, którego pracownicy pełnią dyżury przy wejściu na salę.

Proszę państwa, chciałbym również być „nositелем” dobrej nowiny – pachnąca kawa czeka, zapraszam serdecznie. Ogłaszam przerwę do godziny 12.20, kiedy to chcielibyśmy wznowić obrady. Dziękuję bardzo.

(Przerwa do godziny 12 minut 20)

Przewodniczący Ryszard Czarny

Proszę o zajmowanie miejsc na sali.

Wznawiam seminarium z siedmiominutowym opóźnieniem, za co państwa przepraszam.

Kolejnym referentem będzie pan profesor doktor habilitowany Adam Jamróz, który będzie mówił na temat „Druga izba parlamentu – rozwiązania w europejskich systemach parlamentarnych”.

Bardzo proszę, Panie Profesorze, o podejście do mównicy.

Adam Jamróz

Uniwersytet Warszawski

Panie Marszałku! Wielce Szanowni Państwo!

Czuję się niezmiernie zaszczycony tym, że mam możliwość wystąpienia tutaj. Nic mnie do

tego nie upoważnia, jako że widzę na sali znakomitych, wybitnych konstytucjonalistów i polityków. Być może jednak Prezydium Senatu zdecydowało, że powinien przemówić ktoś „z klucza”, czyli osoba, która w ogóle nie uczestniczy w polityce. Wobec tego pozwolę sobie skorzystać z tej okazji.

Proszę państwa, do wyjaśnienia pozostaje jeszcze sprawa tytułu mojej wypowiedzi. Istotnie, we wcześniejszej rozmowie z panem profesorem Leszkiem Garlickim i z panem dyrektorem Jackiem Michałowskim rozstrzygnęliśmy, że te dwa referaty powinny stanowić pewną całość i nie nakładać się na siebie.

Chcę również podziękować za tak obfity materiał. Czuję się zwolniony z robienia jakiegokolwiek przeglądu rozwiązań, gdyż mogłoby to być dla państwa nużące. Skoncentruję się wobec tego na kilku kwestiach.

Powróć do typologii, o której wspominał pan profesor Garlicki, związanej, jak głoszą dokumenty, z ustalaniem składu izby lub też z rekrutowaniem do tych izb, że użyję zapewne niezbyt szczęśliwego sformułowania, które z czym innym się kojarzy.

Jeżeli spojrzeć na wszelkie typologie, a przytoczę tu tylko dwie bardzo ogólne, to wyłania się z nich rzecz jedna. Bikameralizm federalny, czy federalistyczny, jest po prostu niewątpliwy. Reszta rozwiązań bywa nazywana bikameralizmem politycznym, czyli w gruncie rzeczy zależy od pewnej opcji politycznej i niewątpliwie jest związana z takimi elementami, jak tradycja oraz odzwierciedlanie aktualnego stanu świadomości politycznej elit i społeczeństwa, a wreszcie rozwiązaniami systemowymi, czyli osadzeniem w konstytucji. Pierwszą taką typologią, spotykaną często w literaturze, jest właśnie podział na bikameralizm federalny i bikameralizm polityczny. Przy czym jeśli chodzi o ten ostatni, to do kategorii tej wrzuca się właściwie wszystko: bikameralizm terytorialny, zawodowy, arystokratyczny. Jedynym tego uzasadnieniem jest konieczność pewnej moderacji izby pierwszej, czy też izby zasadniczej, która w głównej mierze została obciążona procesem ustawodawczym.

Inne rozwiązanie, na które można się natknąć, przedstawia bardziej szczegółową typologię, już zasygnalizowaną przez pana profesora Garlickiego. Rozwiązanie takie uzasadnia istnienie tej izby – już dzisiaj nie nazywanej wyższą, tylko drugą – i ma charakter tradycyjny, arystokratyczny. Bo jest bardzo wątpliwe, czy któreś ze społeczeństw nie obciążonych tradycją na to by się zdecydowało. Aczkolwiek trudno jest przewidzieć pewne tendencje w społeczeństwie demokratycznym, jeśli taka byłaby wola większości.

Inne rozwiązanie to oczywiście odzwierciedlenie państwa federalnego oraz reprezentacja ekonomiczna. I w tej typologii napotykamy jednak

na kategorię, w której uzasadnieniem egzystencji drugiej izby jest konstrukcja, ażeby izba druga była bardziej konserwatywna niż izba pierwsza. To bardzo charakterystyczna sprawa. Powrócę do niej przedstawiając bardzo skrótowe rozważania, jako że chyba jesteśmy nieco spóźnieni w stosunku do programu.

Proszę państwa, gdy przejdzie się do funkcji drugiej izby, obojętne, czy pojmowanej jako główny kierunek działalności – choć w zasadzie zawsze to tak powinno się pojmować – czy jako zasadniczy cel, to oczywiście podstawowym uzasadnieniem jest uczestnictwo w procesie ustawodawczym. Tutaj jednak napotykamy pewne sprzeczności natury doktrynalnej. A w gruncie rzeczy każda konstytucja musi najpierw rozstrzygnąć te sprawy.

Proszę mi wybaczyć, ale patrząc z dystansu na życie polityczne, odnoszę wrażenie, że podłoża doktrynalnego, a więc i argumentów zasadniczych jest w naszym życiu politycznym za mało. Cóż to bowiem jest konstytucja? Konstytucja to nie tylko litera, ale także pewien duch. Jak mówią we Francji *l'esprit*, czyli także określona interpretacja i praktyka polityczna. Nieprzypadkowo o tym mówię, dlatego że w funkcjonowaniu całego systemu nie jest istotne tylko sformułowanie czy brzmienie konstytucji, ale też przyjęcie pewnej zasady, która zaczyna się kształtować w wielu państwach. Na przykład we Francji, która jest mi stosunkowo bliska. Mianowicie interpretacja konstytucji nie może być sprzeczna z brzmieniem ustawy zasadniczej, z jej literą, ale może być taka, na jaką zezwalają inne wchodzące w relacje podmioty. Jest to więc bardzo, powiedziałbym, luźna, szeroka interpretacja przestrzegania konstytucji. Wyraźnie to widać. Jeżeli mówię o tym, to dlatego, że dotyczy to również naszego życia politycznego. Można oczywiście zauważyć w innych państwach, że główną tendencją, która w przyszłości będzie się nasilać, jest dalsza racjonalizacja prac parlamentu. Można by powiedzieć: to już było. Oczywiście, to już było, ale proces ten będzie się pogłębiał. Jeśli aktualnie w naszym życiu politycznym zauważalne są pewne braki w zakresie porozumienia co do interpretacji konstytucji, to między innymi dlatego że nie ma określonej, dostatecznej racjonalizacji w samych przepisach prawnych oraz odpowiedniego, dostatecznego *consensusu*.

Żeby jednak nie wprowadzać zbyt wiele zamieszania, pozwolę sobie wymienić funkcje drugiej izby, uzasadniające jej istnienie.

W czasie prac przygotowawczych nad nową konstytucją co i rusz pojawia się zasadnicze pytanie: czy w ogóle jest potrzebna druga izba? Uprzedzając dyskusję – mam nadzieję, że nie wyjdę poza jej porządek – pozwolę sobie opowiedzieć się zdecydowanie za poglądem, że tak. Chciałbym jednak dorzucić do dyskusji pewien, być może nowy, argument pojawiający się czasem w literaturze.

Obok funkcji uczestnictwa drugiej izby w procesie ustawodawczym, obok funkcji kontrolnej, obok funkcji formowania elit politycznych – być może dyskusyjnej, ale i ją chciałbym zaakcentować w sytuacji społeczeństwa, które buduje demokrację – oraz obok funkcji moderowania systemu funkcjonowania życia politycznego i interpretacji praktyki politycznej, istnieje także funkcja, którą można by określić mianem stabilizacji systemu. Zdaję sobie sprawę z tego, że jest to teza dalece dyskusyjna. Stawiam ją celowo, albowiem wydaje mi się, że jest argumentem najbardziej istotnym.

Teraz pozwolę sobie pokrótce omówić poszczególne funkcje, biorąc oczywiście pod uwagę fakt, że materiały, które państwo otrzymali, zawierają w zasadzie wszelkie możliwe rozwiązania.

Jeśli idzie o funkcję uczestnictwa w procesie ustawodawczym, to pierwszą, podstawową ideą wyłaniającą się w sytuacji funkcjonowania obydwu izb jest jednak potrzeba stworzenia regulacji prawnej przyznającej ostateczne słowo tej izbie, przed którą – zwłaszcza w systemie parlamentarnym oraz w systemie półprezydenckim – rząd ponosi odpowiedzialność polityczną. To ostatnie słowo może podlegać określonej regulacji prawnej.

Chciałbym tu przedstawić państwu walory rozwiązania francuskiego, i to nie tylko dlatego, że są mi one najbliższe. W Polsce, tak jak i we Francji, opinii jest wiele, a *consensus* wyłania się w toku pewnych doświadczeń i jest to *consensus* stosunkowo trudny. We Francji instytucja systemu półprezydenckiego, gdyby przyjąć nazewnictwo za Duvergerem, sprawdziła się chyba najlepiej. W gruncie rzeczy chodzi bowiem o stabilizację władzy wykonawczej. Jeżeli do, oczywiście chyba, tezy, że ostateczne słowo musi należeć do tej izby, dodamy jeszcze drugą, że rząd powinien być głównym aktorem w procesie ustawodawczym, tak jak to ma miejsce we Francji... Nie będę cytował wszystkich przepisów, artykułów, jest ich całe mnóstwo... Otóż, gdyby w tym kierunku poszły instytucjonalizacja, racjonalizacja, to wszystkie doskonale znane argumenty – mówiące o tym, że wyłaniany w wyborach powszechnych i bezpośrednich Senat dubluje pozycję izby pierwszej, jest czymś zbędnym, kosztownym i opóźniającym proces ustawodawczy... Otóż nie musi opóźniać! Jeśli będą zapisane takie rozwiązania – co nie znaczy, że jestem bezkrytycznym zwolennikiem zapisów konstytucji francuskiej – że rząd jest głównym aktorem w procesie ustawodawczym, począwszy od priorytetu w ustalaniu porządku dnia, instytucji komisji mieszanej i tak dalej, to ryzyko związane z opóźnianiem prac przez izbę drugą właściwie nie istnieje.

Druga funkcja, to funkcja kontrolna. W zasadzie nie wiąże się ona z kwestią odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. Mówię, oczywiście, o systemie parlamentarnym i o syste-

mie półprezydenckim, dlatego że te rozwiązania europejskie są nam najbliższe. Jednakże chciałbym znów zwrócić uwagę na zapis w konstytucji francuskiej, głoszący, iż rząd może prosić, zwrócić się, żądać od Senatu, czyli izby drugiej, aprobaty dla ogólnej polityki rządu. Oczywiście to nie jest związane z odpowiedzialnością o charakterze skutków prawnych. Senat przecież rządu nie obala. Ale to nie jest zapis bez znaczenia, w szczególności w pewnym osadzeniu systemowym. Gdy przejdziemy do omówienia ostatniej funkcji, będzie to zapewne o wiele bardziej czytelne.

Funkcja kolejna, to formowanie elit politycznych. Ta teza może być dyskusyjna, zwłaszcza w odniesieniu do rozwiniętych demokracji. Chcę zwrócić uwagę, że przy demokracjach, które praktycznie są *in statu nascendi*, przy pewnym poziomie świadomości elit politycznych i społeczeństwa, jest to funkcja istotna. Zwłaszcza wówczas, jeżeli rozwiązania będą zmierzać do tego, żeby wybory, czy koniec egzystencji izby jednej i drugiej, nie pokrywały się. W gruncie rzeczy o to tutaj chodzi. Dlatego pozwolę sobie zauważyć, że obowiązujące w Polsce rozwiązanie jest bardzo niefortunne. I to co mogłoby sprzyjać pewnej kontynuacji władzy, ciągłości pewnych elit politycznych, zwłaszcza wówczas, jeżeli nie jest wymieniany pełny skład drugiej izby, u nas, na dobrą sprawę, nie skutkuje.

Wreszcie funkcja ostatnia. Jest mi ona najbliższa, dlatego że zajmowałem się przemianami polityczno-ustrojowymi Francji, gdzie funkcja nie tylko moderowania, ale i stabilizowania systemu jest najbardziej widoczna – co nie znaczy, że idealnie działa. Można, oczywiście, wyobrazić sobie sytuację, że we Francji Senat nie istnieje. Czyli że w systemie półprezydenckim prezydent ma pełną, niejako jednolitą, opozycję w postaci zgromadzenia narodowego, co się przecież zdarza. Powiedziałbym więcej, co w Polsce się chyba zdarzy. Albowiem nie sądzę, by spotykany w literaturze i praktyce pogląd, iż lewica i prawica w gruncie rzeczy pojęcia minione był trafny. W istocie te sprawy odżywiają jeszcze bardziej. Dotyczą one przecież funkcji państwa, jego pozycji, zakresu polityki socjalnej, a następnie sposobu określania się w stosunku do poszczególnych klas czy warstw społecznych. Chcę przez to powiedzieć, że pojęcia prawicy i lewicy będą szalenie wyraźne, a różnice między nimi będą się pogłębiać. Myślę, że jeśli sprzyjać będą temu przesłanki konstytucyjne i wyborcze, a szczerze bym sobie tego życzył, to być może doszłoby w przyszłości, raczej odległej, do utworzenia wielkich partii: prawicowej i lewicowej. Czy kryje się w tym pewne ryzyko destabilizacji systemu politycznego? Przyjmując, że kultura polityczna będzie stawała się coraz bardziej racjonalna, to chyba nie. Dlatego, że ta, powiedziałbym, ideologiczna opozycja prawicy i lewicy w krajach roz-

winiętych, w krajach demokratycznych zbliża się. U nas nasze zbliżenie do Europy także będzie temu sprzyjać.

Mam nadzieję, że państwo mi darujecie, że tak daleko odbiegam od warstwy konstytucyjnej. Czas zapewne nie pozwala na tak szeroką wypowiedź.

Mówię o stabilizacji systemu dzięki funkcjonowaniu izby drugiej. Wybrany w wyborach powszechnych prezydent nie staje naprzeciw izby niższej, również wybranej w takich wyborach, gdyż istnieje jeszcze trzeci podmiot. Taką analizę ewolucji życia politycznego potwierdzają także spostrzeżenia konstytucjonalistów i politologów francuskich. Proszę wybaczyć, że mówię „potwierdzają”, ale prawdę mówiąc pewne pozycje odkryłem już po napisaniu swoich artykułów. Otóż doszedłem do wniosku, że w gruncie rzeczy w okresie V Republiki albo było w ten sposób, że prezydent, gwarantujący pewną stabilność i ciągłość państwa, rządził przy pomocy zgromadzenia narodowego, a Senat był po przeciwnej stronie, albo na odwrót – prezydent rządził z Senatem przeciwko zgromadzeniu narodowemu. Oczywiście wyrażenie „rządził” jest pewnym uproszczeniem. Wszak politykę określa przepis konstytucji i powinien ją prowadzić rząd. *Nota bene* należałoby sobie życzyć w przyszłej polskiej konstytucji takiego wyraźnego określenia jak w art. 20 konstytucji francuskiej, mianowicie że rząd prowadzi politykę narodu. Tego określenia akurat nie ma.

Gdybyśmy do tego dorzucili inne argumenty, na przykład stabilizację poprzez formowanie elity politycznej, to można by rozwijać tezę, że Senat staje się rzeczywiście podmiotem stabilizującym funkcjonowanie systemu. Nie ma jednak idealnych rozwiązań prawno-konstytucyjnych. Myślę, że problem pozycji Senatu i wszelkie inne zagadnienia powinniśmy rozważać nie tylko na tle już znanych rozwiązań, ale głównie na tle układów politycznych związanych z tradycjami konstytucjonalizmu i na tle odpowiedzi na pytanie, co przede wszystkim chce się osiągnąć.

W konstytucjonalizmie i w politologii bardzo znana jest dyskusja na temat tego, co jest ważniejsze: sprawiedliwie odzwierciedlający system demokratyczny, proporcjonalne wybory i tak dalej, czy też przede wszystkim skuteczność rządów? W gruncie rzeczy sprowadza się to do pojęcia demokracji. Dla jednych demokracja jest przede wszystkim metodą, dla innych – bardziej wynikiem i rezultatem. Przyznam się, że należę do tych pierwszych. Demokracja jest pewnym mechanizmem. Powinna być skuteczna, choć nie zawsze jest sprawiedliwa w taki sposób, jak się to zwykle odczuwa. Zresztą pojęcie sprawiedliwości, na co zwracają uwagę filozofowie polityczni, nie zmieniło się od końca XVIII wieku. Bazuje ono na pojęciu równości i utożsamia właściwie oba te pojęcia. Odwrócenie istniejącego porząd-

ku rzeczy, osobiście bym sobie nie życzył całkowitego odwrócenia, a w każdym razie pewna rewolucja intelektualna w tym zakresie jest wręcz niemożliwa. Musi się jednak dokonać, jeżeli nie uznamy, że przede wszystkim są konieczne: skuteczne rządy, stabilny system i instytucja głowy państwa z uprawnieniami egzekutywnymi. W tym też kontekście będzie się szukać pozycji Senatu. Dlatego tę tezę, powiem szczerze, chciałbym podkreślić. Mam jednak nadzieję, że odezwa się głosy przeciwne, dzięki którym będę mógł to zjawisko lepiej zrozumieć.

Proszę Państwa! Rozumiem, że moja rola miała polegać głównie na stawianiu pewnych tez, a wizję przyszłości miał w swoim referacie rozłożyć profesor Garlicki. Chyba stało się na odwrót. Ale skoro dwa referaty stanowią pewną całość, wobec tego może ja pokuszę się o własną wizję.

Pierwsza kwestia to nieunikniona racjonalizacja, która musi nastąpić, jeśli się założy, że Senat jest izbą nieodzowną. Dla mnie to jest absolutnie przekonujące. Racjonalizacja ta ma się oczywiście dokonać na podstawie regulacji prawnej. Teza druga, która tu się przewijała, a której nie podnoszę, ponieważ uważam ją za sprawę dość oczywistą: izba druga nie może pochodzić z wyborów powszechnych. Takie też są chyba tendencje, bo inaczej byłoby to wtedy dublowanie i pojawiłby się problem konkurencji. Wszak byłby to mandatariusze korzystający z woli suwerena. Taka konkurencja rzeczywiście nie jest potrzebna. Miałem okazję przejrzeć kilka projektów, które były składane do Kancelarii Senatu i Sejmu. Są one szalenie interesujące. Z całą pewnością pojawi się tutaj pewien *consensus*, dotyczący przede wszystkim reprezentacji terytorialnej, a być może również reprezentacji zawodowej. Nie rozwijam dalej tej tezy, bo wydaje mi się ona sprawą oczywistą.

Inna kwestia, o której była mowa, a na którą chciałbym jeszcze zwrócić uwagę: konstytucja w sensie litery prawa to naprawdę nie wszystko. Potrzebny jest *consensus* co do pewnych wartości. Oczywiście może ona temu sprzyjać. To jest jednak proces, który będzie się rozwijał.

Na dobrą sprawę mógłbym na tym zakończyć, jeśli Pan Marszałek pozwoli. Istnieje bowiem ryzyko, że rozpocznę inne wątki. Być może wystąpienie moje było krótsze, niż przewidywaliśmy. Dziękuję serdecznie za uwagę. (Oklaski).

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Proszę państwa, zanim ogłoszę przerwę, pozwolę sobie powtórzyć pewną informację. Mianowicie wszyscy państwo mogą zamówić materiały Biura Studiów i Analiz, które są wyłożone na stołach przed salą. Rozłożyliśmy je, żebyście państwo mogli je przejrzeć i podjąć decyzję. Pro-

simy o zamawianie, jeśli uznacie to państwo za stosowne. Materiały te wszyscy zainteresowani otrzymają nieodpłatnie po konferencji. A zależy nam bardzo na tym, iżbyście państwo sami, według własnych zainteresowań, mogli dokonać wyboru, żeby nie powiększać kosztów seminarium i nie wysyłać materiałów tym, którzy nie są nimi zainteresowani.

Ponadto w zestawie materiałów, który wszyscy uczestnicy konferencji otrzymali, jest również druk nr B6 z kwietnia 1994 r., zawierający wybór materiałów o tematyce konstytucyjnej Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu RP. Jest to opracowanie Działu Szybkiej Informacji. Prosimy, abyście państwo również z tego zestawu wybrali to, co odpowiada waszym zainteresowaniom i potrzebom. Dziękuję serdecznie.

Ogłaszam przerwę do godziny 15.00. Prosiłbym o punktualny powrót na salę. Referentem będzie pan profesor Zbigniew Witkowski, który wypowie się na temat „Senat – cztery lata doświadczeń”. Dziękuję państwu serdecznie i zapraszam ponownie o godzinie 15.00.

(Przerwa od godziny 12 minut 55 do godziny 15 minut 06)

Przewodniczący Ryszard Czarny

Szanowni Państwo! Proszę o zajmowanie miejsc. Szanowne Panie, Szanowni Panowie, wznawiam obrady. Po przerwie pierwszym mówcą będzie pan profesor Zbigniew Witkowski. Temat wystąpienia pana profesora: „Senat w Polsce – cztery lata doświadczeń”. Bardzo proszę, Panie Profesorze, o zajęcie miejsca na mównicy.

Zbigniew Witkowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Mam mówić o czterech latach doświadczeń Senatu. Od razu trzeba powiedzieć, że generalna ocena czteroletnich doświadczeń polskiej dwuizbowości musi być zróżnicowana, ponieważ zróżnicowany był okres, tak pod względem podstaw normatywnych funkcjonowania owej dwuizbowości, jak pod względem praktyki wykorzystywania podstaw prawnych.

Jeżeli mówimy o słabościach tych, niewątpliwych przecież, doświadczeń, to na ich czoło należy wysunąć elementy, wiążące się z „okrągłostołową” genezą dwuizbowości w naszym kraju.

Restytucja dwuizbowości w Polsce, w 1989 r., nastąpiła dość nieoczekiwanie. Wszyscy wiemy, że nawet uczestnicy obrad przy okrągłym stole, przystępując do nich, w najśmielszych przewidywaniach nie wyobrażali sobie takiego obrotu sprawy. Dwuizbowość, a więc także Senat i wolne do niego wybory były tą fascynującą propozy-

cją, która skłoniła „Solidarność” do zaaprobowania, z grubsza, rządowej ordynacji do Sejmu oraz silnej władzy prezydenta.

Oznacza to, że Senat musiał być postrzegany przez inicjatorów jego restytucji, a więc przez stronę koalicyjno-rządową, a tym bardziej przez stronę opozycyjno-solidarnościową, jako instytucja demokratyczna i wolnościowa. Gdyby było inaczej, nikt nie zaproponowałby powrotu do owej dwuizbowości, nikt nie przyjąłby takiej konstrukcji.

W euforii spowodowanej przełamaniem impasu w rozmowach przy okrągłym stole, w następstwie aprobaty dla idei Senatu i tym samym dla dwuizbowości, obie strony rozmów uzgodniły w zarysie reguły, które wytyczały pozycję ustrojową drugiej izby. Senat miał stać się „istotnym umocnieniem władzy ustawodawczej” – taka była formuła porozumienia. Miał otrzymać cały szereg uprawnień, takich jak: inicjatywy ustawodawcze, prawo sprzeciwu wobec ustawy uchwalonej przez Sejm, wyrażanie zgody na powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich, prezesa NIK. Senat miał uczestniczyć – w intencji uczestników porozumienia „okrągłego stołu” – w nowelizowaniu i w uchwalaniu konstytucji, a także, jako członek Zgromadzenia Narodowego, uczestniczyć w wyborze prezydenta pierwszej kadencji. Wreszcie zaakcentowano, że „wybrany suwerenną wolą narodu Senat będzie sprawował istotną kontrolę – to podkreśliłam – w szczególności w zakresie praw człowieka i praworządności oraz życia społeczno-gospodarczego”.

Takie, pozornie szerokie, ukształtowanie pozycji ustrojowej Senatu, niestety nie odzwierciedlało motywowanych dążeń ustrojowych obydwu stron. Świadczy o tym zresztą utrzymanie, w porozumieniu z 6 kwietnia 1989 r., zapisu, który tak dalece zaciążył na praktyce realizacji tego porozumienia, że w istocie unicestwił nadzieję na budowę rzeczywistej dwuizbowości parlamentu w Polsce, przynajmniej do roku 1992.

W moim przekonaniu, był to zapis o tym, że Sejm pozostaje nadal najwyższym organem władzy państwowej w Polsce, w tym oczywiście władzy ustawodawczej. Praktyka wkrótce pokazała, że oceniając wzajemny stosunek obu izb parlamentarnych po 1989 r. można było powtórzyć opinię sformułowaną w latach dwudziestych przez konstytucjonalistę polskiego, profesora Michała Rostworowskiego, w odniesieniu do ówczesnego systemu dwuizbowego: „znów zbudowano w Polsce system chromający, w zasadzie jednoizbowy, z lekkim skorygowaniem w kierunku dwuizbowości”.

Nie sposób nie odnotować także, iż pośpieszenie, niedbale zrehabilitowana nowela konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 r., usytuowała Senat nie tylko w cieniu Sejmu, ale nawet znacznie poniżej jego ustalonej pozycji ustrojowej, a także poniżej

formuły przyjętej w politycznym porozumieniu z 6 kwietnia 1989 r. W literaturze stwierdza się, w tym kontekście słusznie, że przy lekturze noweli kwietniowej odnosi się wrażenie, że faktyczni jej twórcy pragnęli jeszcze coś uszczknąć z poczynionych przy okrągłym stole koncesji.

To uszczuplenie dotyczyło owych uprawnień kontrolnych Senatu, przede wszystkim w zakresie praw człowieka, praworządności i życia społeczno-gospodarczego. Jest interesujące przy tym, że rozmiary zwycięstwa „Solidarność” w wyborach z czerwca 1989 r. i silna pozycja, jaką zdołała osiągnąć reprezentacja sejmowa „Solidarność” zepchnęły problem Senatu na dalszy plan.

Smutne, że nikt nie zatroszczył się o zrealizowanie senackich postanowień „okrągłostołowych”, bo tak naprawdę nikt do końca nie wiedział, co chce się dzięki tej parlamentarnej dwuizbowości w Polsce osiągnąć. Śmiem twierdzić, że ten swoisty stan niewiedzy trwa aż po dzień dzisiejszy.

Myślę, że nie może dziwić stanowisko lewicy wobec Senatu, która zawsze była przeciwna istnieniu drugiej izby. Być może, dodatkowo, doświadczenie polityczne pierwszych wyborów senackich z 1989 r. było dla lewicy tak bolesne, że stała się ona niemal natychmiast orędowniczką likwidacji drugiej izby. Zresztą, niespełna dziesięć miesięcy od restytucji Senatu, w literaturze fachowej pojawiła się już teza, w myśl której „funkcjonowanie parlamentu dwuizbowego nie dostarczyło argumentów na rzecz utrwalenia tego systemu w przyszłej konstytucji”.

Może natomiast budzić zdziwienie stanowisko strony „solidarnościowej” i jej łatwa zgoda na zamrożenie szczupłych uprawnień senackich w konstytucji, a tym samym aprobatą dla inercji rozwiązań ustrojowych w tym zakresie.

Można zastanowić się, czym taką postawę da się wytłumaczyć? Myślę, że dość brutalnie zabrzmi teza, i pewnie zyska ona polemistów, że dość szybko w noweli kwietniowej z 1989 r. znaleziono poręczny mechanizm, z jednej strony miły sercu dotychczasowych elit, z drugiej strony odpowiadający zapotrzebowaniu nowych elit zasiadających w Sejmie. Tym mechanizmem był, paradoksalnie, art. 20 ust. 1-2 dawnej konstytucji, utrzymany formalnie i wykorzystywany do czasu wejścia w życie małej konstytucji z 1992 r. Zapis ten statuował czołową zasadę konstytucjonalizmu socjalistycznego, a więc zasadę zwierzchniej, nadrzędnej pozycji Sejmu w systemie organów państwa. Waga tego mechanizmu była tym większa, że w sytuacji niewyraźnego unormowania konstytucyjnego pozycji Senatu, domniemanie kompetencji władzy niejako automatycznie działało na rzecz Sejmu, a nie Senatu.

Śmiem twierdzić, że dysponowanie takim mechanizmem do 1992 r. było jednym z głównych

powodów niechęci do jakichkolwiek zmian ustrojowych obejmujących Senat. Powiedzmy sobie szczerze – identyczne znaczenie ma do dziś istniejący mechanizm, który umożliwia Sejmowi odrzucenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustawy. Powoduje on niechęć do pozbycia się tej możliwości i stosunkowo łatwe zapewnienie sobie prymatu ze strony Sejmu.

Automatyzm działania domniemania kompetencji władzy na rzecz Sejmu, w połączeniu z wadami redakcyjnymi noweli kwietniowej – które były niewątpliwe, zwłaszcza słynny art. 27 ust. 1 – szybko przyczynił się do powstania napięć kompetencyjnych, kontrowersji interpretacyjnych, a nawet konfliktów pomiędzy Sejmem i Senatem. W zasadzie utrzymywały się one przez I i II kadencję Senatu i zostały uwiecznione orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z listopada 1993 r. O tej, dość dyskusyjnej, interwencji będę jeszcze mówił.

Skupienie władzy państwowej tylko w rękach Sejmu, jako „najwyższego organu władzy państwowej”, nie zaś w rękach Sejmu i Senatu razem – choć przedstawicielski charakter obu tych organów mógł niewątpliwie uzasadniać takie stanowisko – sprawiło, że Senat niejako na własną ręką zaczął podejmować pewne działania, nazwijmy je legitymizacyjnymi. Niektóre działania w tym zakresie były niezależne od działań sejmowych – na przykład powołanie w pierwszej kadencji senackiej Komisji Konstytucyjnej dla przygotowania senackiego projektu konstytucji – i szalenie źle przyjęte w Sejmie. Do dziś zresztą jest to oceniane negatywnie, z politycznego punktu widzenia, chociaż efekt finalny przedsięwzięcia można uznać za interesujący. Mogą o tym świadczyć stosunkowo przychylnie wypowiedzi przeciwników Senatu na temat tego projektu, a także niekwestionowane zainteresowanie nim w literaturze fachowej.

Natomiast inne działania miały charakter dość często celowych manifestacji ze strony Senatu wobec Sejmu. Przy jego pozycji ustrojowej były one jednak pozbawione praktycznego znaczenia, nie licząc świadomego prowokowania przez Senat merytorycznych dyskusji wokół ukształtowania pozycji ustrojowej Senatu.

Jest także interesujące, że pomimo kontrowersji i napięć, które w latach 1989-1993 r. występowały pomiędzy izbami, decydowano się na utrzymanie Senatu. Trzykrotnie, jak dotychczas, odnawiano jego kadencję wraz z kadencją Sejmu. Dwukrotnie podejmowano próbę eliminacji Senatu, ale te próby były nieskuteczne, spotkały się z oporem samego Sejmu.

I tutaj warto zapytać, jaki działał mechanizm? Wydaje się, że przynajmniej do pewnego momentu Senat postrzegano jako instytucję o genezie wolnościowej i demokratycznym rodowodzie; jako instytucję, która w swoisty sposób uwiarygod-

niała młodą polską demokrację. Takiej zaś instytucji nie powinno się likwidować, tym bardziej, że racjonalnej alternatywy ani pomysłu reformy w tym zakresie nie było i nadal nie ma.

Jednocześnie wobec manifestowanych przez Senat „apetytów kompetencyjnych”, głównie w sferze ustawodawstwa, trzeba było coś z nim zrobić, czymś go zająć, nie zmieniając bynajmniej kształtu ustrojowego Senatu.

W taki sposób pojawiło się, trwające zresztą do dzisiaj, zjawisko, które bardzo plastycznie, precyzyjnie określono niedawno jako „dorzucanie dodatkowych uprawnień do konstytucyjnego zestawu kompetencji Senatu”. To „dorzucanie” widać w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, Rzeczniku Praw Obywatelskich, Krajowej Radzie Sądownictwa, a ostatnio w dwóch ustawach: o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji i w ustawie o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych.

Jednocześnie w nowszej literaturze owo dorzucanie uprawnień, do 1992 r. a więc do czasu uchwalenia i wejścia w życie małej konstytucji, kwalifikuje się jako stabilizowanie ustrojowe i prawne Senatu.

Czy rzeczywiście te pojedyncze, o stosunkowo słabym wymiarze gatunkowym, dodatkowe uprawnienia przekazane Senatowi można kwalifikować jako jego stabilizowanie w tym okresie? Osobiście, dostrzegam tutaj jedynie doraźne zaspokajanie Senatu, dla którego bytu, skoro już istnieje, po omacku poszukuje się uzasadnienia.

Ta praktyka, którą uważam za wadliwą, z pewnością zapewnia dobre samopoczucie kontrolującego całą sytuację i wciąż faktycznie najwyższego organu władzy w państwie, jakim jest Sejm.

Jeżeli miałbym ostatecznie uzasadniać tezę o stabilizowaniu Senatu, to wołałbym to robić na gruncie małej konstytucji z 1992 r. Chociaż ma ona liczne wady, to w tym kontekście jawi się jako mały kroczek, zbyt mały kroczek prawny, zmierzający jednak ku stabilizowaniu pozycji ustrojowej Senatu. Nie ośmieliłbym się jednak nazwać tej sytuacji mianem jakiegoś trendu.

Reasumując tę część uwag, powiedziałbym w ten sposób: niewątpliwie minione cztery lata pracy Senatu, a tym samym funkcjonowania dwuizbowości, dostarczają wielu dowodów na istnienie napięć, sporów i trudności kompetencyjnych pomiędzy izbami polskiego parlamentu. Ich źródła tkwią w różnicach genetycznych obu izb, w braku od 1989 r. jasnej wizji ustrojowej restytuowanej w Polsce dwuizbowości oraz w wiążącym się z tym brakiem poważniej motywowanych dążeń ustrojowych – aż do 1992 r., choć nie tylko. Te zjawiska pogłębiały wady o charakterze redakcyjnym, które tkwiły już w postanowieniach kwietniowej noweli konstytucyjnej z 1989 r.

Dopiero mała konstytucja zapoczątkowuje wolne stabilizowanie ustrojowe dwuizbowości

parlamentarnej w Polsce, nadaje nareszcie Senatowi charakter jedynego organu przedstawicielskiego, obok Sejmu, przywilejem którego jest bezpośrednie prawo reprezentacji suwerena. Nawet, jeśli rozwiązania małej konstytucji opują w kierunku bikameralizmu zróżnicowanego, to przez definitywne uchylene dawnego kontrowersyjnego art. 20 ust. 1 i 2 konstytucji z 1952 r., wyznaczającego jedynie Sejmowi pozycję „najwyższego organu władzy państwowej”, mała konstytucja sprawia, że w okresie przejściowym postanowienia konstytucyjne dotyczące między innymi stosunków pomiędzy Sejmem i Senatem nie muszą już być zawsze interpretowane na korzyść Sejmu. Jest to pierwsza sfera problemów, które wiązałyby się z praktyką funkcjonowania i oceną praktyki funkcjonowania Senatu.

Druga rzecz. Wprawdzie problematyka przebiegu wyborów senackich oraz prawa wyborczego do Senatu wykracza poza zakres zainteresowań w tym opracowaniu, to jednak jedno zagadnienie rzutujące bezpośrednio na pozycję Senatu i ocenę jego praktycznej działalności nie powinno ująć naszej uwagi. Tym zagadnieniem jest sposób wyboru, a właściwie brak zasady równości wyborów senackich. Jest to niewątpliwa wada, która zresztą pozwala na formułowanie w literaturze tezy o mniejszej demokratyczności wyborów do Senatu i istotnym osłabieniu ogólnego prestiżu drugiej izby.

Zanim skomentujemy tę tezę, należy zauważyć, że rozwiązanie zawierające tę parytetową liczbę senatorów z poszczególnych województw, z wyjątkiem warszawskiego i katowickiego, i tym samym naruszające zasadę równości głosu, nieuzasadnione modelem przedstawicielstwa, przyjęło z powodów politycznych. Dawało to w 1989 r. koalicji rządzącej nadzieję na korzystniejsze wyniki w województwach, w których w ocenie ówczesnych władz opozycja nie posiadała wystarczająco znaczących wpływów.

Paradoksalnie, ten mechanizm zasługujący na krytykę i eliminację, trwa już przez trzecią kadencję Senatu i nikt, pomimo ostrych jego ocen, nie pokusił się o zmianę tej sytuacji, chociaż było kilka okazji. Może to oznaczać, że w minionym okresie nie było jasno określonej, wystarczająco silnej woli politycznej zmian w tym zakresie, albo, że taki stan rzeczy świadczy, mimo wszystko, o istnieniu woli politycznej utrzymania *status quo*.

Być może w efekcie zarzut mniejszej demokratyczności wyborów senackich i w następstwie składu Senatu jest mniejszy aniżeli się sądzi. Trzy wybory do drugiej izby dostarczają dowodów na prawdziwość takiej tezy. Słusznie zauważa się, że pomimo faktu ogólnego uzewnętrzniania się w wyborach senackich podobnych sympatii politycznych, jak w sejmowych, ostateczny układ sił w Senacie nie stanowi zwykłego odwzo-

rowania sytuacji w Sejmie. Przeciwnie, słusznie zauważa się, że istnieją nawet wyraźne różnice, dające w efekcie albo odpowiednie zmniejszenie reprezentacji politycznych w Senacie w porównaniu do ich reprezentacji w Sejmie – tak było z Sojuszem Lewicy Demokratycznej w Senacie drugiej kadencji – albo zapewnienie sobie reprezentacji przez niektóre ugrupowania wyłącznie w Senacie, tak jak jest chociażby w obecnej, trzeciej kadencji.

Ponadto, nie sposób nie dostrzec, że tylko wybory senackie umożliwiają otrzymanie mandatów kandydatom niezależnym.

Profesor Banaszak słusznie zauważa, że właśnie te fakty i argumenty istotnie osłabiają zarzut zmniejszonej demokratyczności wyborów senackich i minimalizują obawy o prestiż izby, bowiem w przypadku Senatu III kadencji, ta sytuacja sprzyjała wręcz zapewnieniu większej reprezentatywności niż w przypadku Sejmu. Dodatkowo zauważmy, że ta swoista nadreprezentacja, w cudzysłowie – polityczna, mająca miejsce w Senacie III kadencji, została w praktyce wykorzystana dla podniesienia reprezentatywności politycznej Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, i to nie ulega wątpliwości.

Czego jednak nie powiedzielibyśmy na omawiany temat, do obecnego sposobu elekcji Senatu należy odnieść się krytycznie i postulować zmiany w tym zakresie.

Na tle czteroletnich doświadczeń dwulzbowości, na uwagę naszą zasługują również pewne zagadnienia dotyczące problemów struktury, organizacji i funkcjonowania Senatu. One również przechodziły dość poważną ewolucję, zanim osiągnięto stan, z jakim mamy do czynienia dzisiaj, a więc rezultat w postaci upodobnienia wewnętrznej organizacji i zasad działania Sejmu i Senatu.

Zauważmy, że do chwili uchwalenia przez Senat pierwszego, tymczasowego regulaminu z 23 listopada 1990 r. funkcje w tym zakresie spełniał regulamin sejmowy, uzupełniony o uchwałę normatywną Senatu z 4 lipca 1989 r. w sprawie organów Senatu, która potem była dwukrotnie nowelizowana.

To swoiste „całkowite wyzwolenie” Senatu, w zakresie funkcji wewnątrzorganizacyjnej, nastąpiło dopiero 23 listopada 1990 r. wraz z uchwaleniem pierwszego, tymczasowego, własnego regulaminu, który był i jest zmieniany, dostosowywany do potrzeb kolejnych kadencji, ale zasadniczy trzon, kształt regulaminu pozostaje ten sam.

Z zagadnień szczegółowych należy odnotować odmienności istniejące w minionym okresie w relacjach wewnętrznych organów Sejmu i Senatu, zwłaszcza w dwóch pierwszych kadencjach Senatu. Choć wszędzie występowały takie organy, jak: marszałek, wicemarszałkowie, Prezy-

dium Senatu, Konwent Seniorów, komisje, to jednak inaczej kształtowały się początkowo wewnętrzne struktury niektórych z tych organów.

Proszę zauważyć, że w Senacie pierwszej kadencji w skład prezydium wchodził marszałek, trzech wicemarszałków a ponadto trzech wybrani przez Senat senatorowie. Dopiero z pojawieniem się zróżnicowania politycznego Senatu drugiej kadencji, struktura Prezydium Senatu staje się strukturą analogiczną do Prezydium Sejmu. Funkcje marszałka, wicemarszałków stają się też funkcjami analogicznymi do podobnych funkcji w Sejmie.

Podobne różnice wystąpiły w Konwencie Seniorów, który jest organem doradczym Prezydium Senatu. Brak zróżnicowania politycznego w pierwszej kadencji Senatu sprawił, że konwent składał się z marszałka, wicemarszałków i przewodniczących stałych komisji senackich. W Senacie drugiej i trzeciej kadencji konwent stał się wreszcie, tak jak w Sejmie, platformą współdziałania klubów parlamentarnych w istotnych sprawach, które dotyczą trybu i przedmiotu działania Izby. Odtąd tworzą go marszałek, wicemarszałkowie i senatorowie, którzy reprezentują kluby parlamentarne istniejące w Senacie.

W odniesieniu do klubów, też w kontekście doświadczeń dwuizbowości polskiej, nie sposób nie odnieść się do pewnego zagadnienia w tym względzie. Mianowicie, wprowadzenie w październiku 1991 r. instytucji klubu parlamentarnego do regulaminu senackiego – co było wyjściem naprzeciw zakładanej pluralistycznej strukturze Senatu, w następstwie wyborów z 27 października 1991 r. – pociągnęło za sobą zjawisko, słusznie oceniane jako niekorzystne, któremu Senat zresztą usiłował jakoś zaradzić. Otóż w drugiej kadencji Senatu kluby parlamentarne okazały się być „strukturami realnie ułomnymi”. Owa ułomność polegała na tym, że senatorowie wchodził w skład wspólnych klubów sejmowo-senackich, niestety, w tamtym czasie zmajoryzowanych i kierowanych przez posłów. Próba wyeliminowania ujemnych skutków, jakie taka sytuacja mogła pociągać dla prac Senatu, było w konsekwencji wprowadzenie do regulaminu senackiego art. 3, w myśl którego „senatorowie w swojej działalności kierują się własnym sumieniem i nie podlegają dyscyplinie partii, stronnictw ani klubów”.

Ta formuła chyba pozostawała w pewnej opozycji do ówczesnie istniejącej ustawy o prawach i obowiązkach posłów i senatorów. W obecnym regulaminie próżno by było szukać tego zapisu. Antypartyjne ostrze tamtego przepisu obecnie tonuje wyraźnie art. 2, który stwierdza jedynie, że „senatorowie w swojej działalności kierują się dobrem narodu i własnym sumieniem”. Wypiera to antypartyjne ostrze dopiero definitywnie znowelizowana w 1991 r. ustawa o obowiązkach

i prawach posłów, która wprost w art. 14 ust. 3 dopuszcza możliwość tworzenia wspólnych klubów parlamentarnych posłów i senatorów. W ten sposób, sama ustawa daje formalnie podstawy do funkcjonowania klubów parlamentarnych, nadal do pewnego stopnia strukturalnie ułomnych, chociaż o owej ułomności można definitywnie wyrokować analizując stan, jaki faktycznie istnieje dzisiaj w owych senacko-poselskich klubach.

Wreszcie, nie sposób nie odnieść się do doświadczeń dwuizbowości w kontekście komisji senackich, jako organów pomocniczych Senatu. Przypomnijmy, że początkowo było ich dziewięć, później jedenaście, dwanaście, wreszcie trzynaście. I z taką liczbą mamy do czynienia dzisiaj. W trzeciej kadencji wyeliminowano senacką Komisję Konstytucyjną, ale jednocześnie podzielono jedną z istniejących komisji na dwie i liczba komisji jest ta sama.

Wprawdzie reguły funkcjonowania Senatu są, ogólnie rzecz biorąc, takie same jak Sejmu, to skromniejszy zakres dopuszczalnej aktywności Senatu sprawia, że autonomia organizacyjna, funkcjonalna komisji senackich jest mniejsza niż komisji sejmowych. Ponadto, jak wiemy, Sejm nie posiadał prawa do powołania komisji śledczych, a stan ten utrwała mała konstytucja.

Senat, w konsekwencji dotychczasowego ukształtowania jego pozycji, okazuje się być instytucją również nie w pełni dysponującą terminami swoich posiedzeń, porządkiem dziennym swoich obrad. Stopień intensywności prac Senatu, ich treść, a również w pewnym stopniu prac jego organów pomocniczych, w poważnym stopniu jest wyznaczana przez aktywność Sejmu i wynikający z konstytucji wymóg ustosunkowywania się przez Senat do przedłożeń sejmowych, w przypadku realizacji funkcji ustawodawczej. Tutaj terminy są dość bezwzględne, nawet dość sztywno określone.

W tym kontekście, nie sposób znowu podnieść pewnego szerszego problemu, który rzutował w poważnym stopniu na dalsze ustalenia. Od początku restytuowania Senatu, jak mówiłem, dwuizbowość w Polsce miała swoisty, ułomny charakter. Od początku istnienia dwuizbowości, oczywista cecha bikameralizmu nie znajdowała w konstytucjach polskich wystarczającego uzasadnienia funkcjonalnego. Nawet dzisiaj pod rządami małej konstytucji, jeżeli byśmy uwzględnili deklaracje o naczelnym zasadach ustrojowych, uzasadnienia takiego wyraźnie brakuje.

Jeśli ów bikameralizm ma być istotną kategorią regulacyjną w mechanizmie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, to zasada równowagi się wymaga przestrzegania dwuizbowości we wszystkich dopuszczonych sferach aktywności parlamentu. W moim przekonaniu oznacza to, że zjawisko ograniczenia funkcji Senatu może do-

tykać jedynie intensywności określonych kompetencji, a nie może oznaczać całkowitej nieobecności, absencji określonych funkcji, co niestety widoczne jest w naszych warunkach przez całe czterolecie, na przykład w odniesieniu do funkcji kontrolnej.

Pomimo wyraźnego zapisu w porozumieniu z 6 kwietnia 1989 r., w myśl którego Senat będzie sprawował istotną funkcję kontrolną, w szczególności w zakresie praw człowieka i praworządności oraz życia społeczno-gospodarczego, ustrojodawca znowu „uszczknął” co nieco, a nawet pominął. Co gorsza, to postępowanie utrwaliła w 1992 r. tak zwana mała konstytucja. Otóż analiza norm kompetencyjnych już na pierwszy rzut oka uwidacznia istotną limitację aktywności Senatu, często sprzeczną z wykreowaną zasadą równowagi instytucjonalnej i z logiką całego systemu. I tak, na przykład inicjowanie procedury dotyczącej odpowiedzialności konstytucyjnej należy do prezydenta, sejmowej komisji śledczej i posłów. Odmawia się takiego uprawnienia komisji senackiej, chociaż Senat jako człon Zgromadzenia Narodowego uczestniczy w oskarżeniu prezydenta. Skoro Senat uczestniczy w powoływaniu prezesa NIK – i to z takim skutkiem, że brak zgody Senatu na tę kandydaturę ma praktycznie charakter stanowczego weta – to dlaczego odwołanie, które jest przecież swoim *actus contrarius*, ma miejsce bez udziału drugiej izby? Dlaczego NIK nie podejmuje kontroli na zlecenie Senatu, skoro może ją inicjować prezydent, prezes Rady Ministrów i Sejm? Dlaczego prezes NIK nie składa sprawozdania z działalności tej instytucji na forum Senatu, *per analogiam* do sprawozdania, jakie składa Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji albo Rzecznik Praw Obywatelskich?

Trzeba zaznaczyć, co jest również w jakimś stopniu konkluzją tego, o czym mówię, że te luki, niekonsekwencje ustrojodawcy i ustawodawcy zwykłego – bo to przecież wynika ze zwykłych ustaw – bardzo wyraźnie konwaliduje praktyka parlamentarna, która jest najczęściej praktyką *praeter legem fundamentalem*. Co więcej, pomimo różnych wątpliwości, od dawna zgłaszanych w literaturze, ta praktyka utrwaliła się w minionym czteroleciu i jest stosowana także w obecnej, trzeciej kadencji Senatu. Senat, komisje senackie, nawet poszczególni senatorowie od czasu pierwszej kadencji wyraźnie dążą do rozszerzenia swoich kompetencji, podejmując pewne działania, zbliżone do tych, jakie podejmuje Sejm. Często taka sytuacja znajduje odbicie w postanowieniach Regulaminu Senatu. Na przykład 23 listopada 1990 r. wprowadzono w regulaminie uprawnienie komisji senackich do zajmowania stanowiska co do prawidłowości wprowadzania w życie i sposobu wykonywania ustaw. Pojawiło się też uprawnienie Senatu do podejmowa-

nia uchwał, rezolucji, oświadczeń i apeli. Senatorowie wygłaszają oświadczenia, które zawierają określone wnioski i uwagi pod adresem odpowiednich władz – to również wynika wyraźnie z obecnego regulaminu – oświadczenia, które wręcz są namiastką interpelacji.

Te wszystkie uprawnienia były i są uprawnieniami intensywnie wykorzystywanymi w praktyce. Chociaż zasadna jest teza, że taka praktyka nie ma pełnego umocowania w normach konstytucyjnych i że z materialnego punktu widzenia są to przejawy kontrolnej działalności ze strony Senatu, jego organów, senatorów, i że w konsekwencji mamy do czynienia – jak dawno słusznie zauważył profesor Gwizdź – z pewnymi quasi-interpelacjami, quasi-rezolucjami Senatu, quasi-decyderatami komisji senackich. Trzeba jednak przyjąć do wiadomości, że ta praktyka w minionym czteroleciu ustabilizowała się, a adresaci tych aktów czują się do tego stopnia zobowiązani, że reagują na nie, i że w tej sytuacji warto rozważyć konstytucjonalizację funkcji kontrolnej Senatu, zgodnie z intencjami, które podczas narodzin tej instytucji przyświecały stronom porozumienia. Tym bardziej, że owo rozszerzanie niektórych uprawnień kontrolnych przez Senat nie było w minionym czteroleciu, jak to się czasem sugeruje, jedynie wyrazem „niezdrowej rywalizacji” pomiędzy izbami, pomiędzy Senatem i Sejmem. Było ono wręcz następstwem zjawiska, jakie odnotowuje się w literaturze – świadomego ograniczania i marginalizowania do 1992 r. niektórych form kontroli ze strony samego Sejmu. Na przykład dotyczy to bardzo wyraźnie, w pierwszej kadencji Sejmu, instytucji interpelacji poselskich, jako indywidualnego środka kontroli parlamentarnej. Kiedy trzeba było zyskać czas na rozpatrywanie jakichś spraw, Sejm bardzo łatwo wyrażał zgodę na „zepchnięcie” z porządku dziennego punktu dotyczącego interpelacji poselskich. Poza tym te interwencje miały w po-
ważnym stopniu uzasadnienie merytoryczne.

Nie sposób przy okazji nie zauważyć, że niektóre spośród tych instrumentów prawnych, jakie wskazałem, czyli uchwały, oświadczenia i rezolucje, umożliwiały także Senatowi pełnienie w stosunku do Sejmu pewnej swoistej roli, nazywałbym ją stymulująco-osłaniającą, w różnych sferach. W tym również w sferze stosunków międzynarodowych. Ta nieformalna rola Senatu niewątpliwie mogła mieć miejsce, między innymi ze względu na mniejszą lub wręcz wolną od właściwych Sejmowi uwikłań politycznych pozycję izby. Przykładów jest wiele, ale myślę, że do najbardziej interesujących należą wypowiedzi, jakie miały miejsce w Senacie w 1990 r., w sprawie Katynia, Albanii, polityki wschodniej Rzeczypospolitej Polskiej, a w 1991 r. w sprawie sytuacji na Litwie, wydarzeń moskiewskich z sierpnia 1991 r., a zwłaszcza – i myślę, że może ten wątek

zostanie w dyskusji poruszony – w sprawie traktatu między Polską i Niemcami z 17 czerwca 1991 r. oraz w sprawie ratyfikacji traktatu o potwierdzeniu granicy z 14 listopada 1990 r. W moim przekonaniu, niewątpliwie ogromną rolę odegrała tu senacka Komisja Spraw Zagranicznych i istniejący tylko w Senacie Ośrodek Studiów Międzynarodowych.

Z tymi wybranymi problemami dwuizbowości, siłą rzeczy natury strukturalno-organizacyjnej, koresponduje zagadnienie równości kadencji Senatu i Sejmu, a raczej uzależnienie kadencji Senatu od kadencji Sejmu. To unormowanie oznacza, że Senat, inaczej niż Sejm, nie ma żadnego wpływu na okres trwania jego pełnomocnictw. Senat nie może więc dokonać samorozwiązania się, nie partycypuje również w procedurze podejmowania takiej decyzji w Sejmie. Podobna sytuacja miała miejsce w 1989 r. przy rozwiązaniu Sejmu przez prezydenta.

Mała konstytucja zmienia tu stan prawny w ten sposób, że prezydent w razie ewentualnego rozwiązania Sejmu, na mocy art. 4 ust. 4, musi skonsultować się z marszałkami obu izb. Nie sposób jednak nie zauważyć, że rozwiązanie Sejmu jest zwykle skutkiem konfliktu większości sejmowej, podkreślam – sejmowej, z rządem. Wszak wotum nieufności uchwała rządowi jedynie Sejm, bez udziału Senatu, a prezydent rozwiązując Sejm negatywnie ocenia jego postawę, jego zdolność do wykreowania nowej większości, która wspierałaby nowy, lepszy rząd. Tak było również w maju 1993 r. Z tego doświadczenia wynika, że dalsze utrzymywanie owego automatyzmu losów Sejmu i Senatu chyba nie ma specjalnego uzasadnienia, a rozdzielenie kadencji obu izb może okazać się korzystne dla zapewnienia istnienia tak pożądanego, jak wynika z naszego niedawnego doświadczenia, mechanizmu kontroli rządu po rozwiązaniu Sejmu. Może również zakończyć gwałtowną dyskusję na ten temat, jaka się ostatnio wywiązała.

Wreszcie należy zauważyć, że Sejm i Senat mają możliwość odbywania wspólnych posiedzeń. W praktyce miało to miejsce czterokrotnie i wiązało się z wizytami wybitnych polityków z zagranicy albo z obchodami szczególnych rocznic, między innymi pięćsetlecia parlamentaryzmu polskiego. Wspólne posiedzenia obu izb, nie będące posiedzeniami Zgromadzenia Narodowego, stały się aprobowaną formą ich współpracy oficjalnej, jednakże jest tutaj ważna rzecz, którą przy okazji należy poruszyć. Myślę, że należy wyrazić żal, że izby, pomimo zgłaszanych w tym względzie propozycji, nie były w stanie wypracować mechanizmu współpracy czy instytucjonalnych form usuwania trudności i napięć, jakie występowały w stosunkach między nimi. Fora takie nie są rzadkością w parlamentach dwuizbowych i przybierają postać komisji wspólnych,

mieszanych, komisji medlacyjnej. W tej sytuacji paradoksem jest, że izby spotykają się dopiero przed Trybunałem Konstytucyjnym. Z punktu widzenia praktyki dwuizbowości należy to ocenić, moim zdaniem, negatywnie.

Ostatnim, czwartym, bodaj najtrudniejszym, zagadnieniem wymagającym uwagi w kontekście praktyki dwuizbowości w ostatnich czterech latach w Polsce, jest zagadnienie realizacji funkcji ustrojodawczej w kontekście art. 106 konstytucji, a także funkcji ustawodawczej. Zaczniemy od art. 106, w myśl którego zmiana konstytucji może nastąpić tylko w drodze ustawy uchwalonej przez Sejm – o tę część zapisu przede wszystkim będzie nam chodzić. Należy zauważyć, że w tym kształcie zapis ów trwa od 1952 r. i ani nowela kwietniowa z 1989 r., ani mała konstytucja z 1992 r. przyniosły w tym względzie żadnych zmian.

O ile przyczyny pozostawienia tego zapisu w 1989 r. były dość prozaiczne – jak się okazuje, w trakcie prac odpowiedniego zespołu „okrągłego stołu” zabrakło po prostu czasu na wynegocjowanie właściwej propozycji legislacyjnej – o tyle utrzymanie tego zapisu w małej konstytucji co najmniej dziwi. Może to nawet świadczyć o tym, że Sejm, świadom krytyk i pewnych różnic w poglądach, jakie zarysowały się na tle realizacji tej funkcji od 1989 r., na tle istnienia tego zapisu, zdecydował się na jego utrzymanie, aby zapobiec dalszej degradacji swojej pozycji.

Przypomnijmy tylko, że chociaż intencją wyraźnie sprecyzowaną przy okrągłym stole było zapewnienie wpływu Sejmu i Senatu na proces nowelizowania i uchwalania nowej konstytucji, doktryna początkowo wypowiedziała się za wykluczeniem udziału Senatu z prac przy uchwalaniu ustaw o zmianie konstytucji. Dopiero głębsza refleksja nad tym zagadnieniem, przy okazji nowelizowania konstytucji w grudniu 1989 r. i w marcu 1990 r., sprawiła, że udział Senatu w procedurze zmian konstytucyjnych stał się niekwestionowanym faktem.

A zatem znowu praktyka parlamentarna, która przyjmowana była w efekcie głębszej refleksji oraz interpretacji istniejących przepisów, pełnych zaniedbań i niekonsekwencji, pochodzących od ustrojodawcy, przyczynia się do konwalidowania ujemnych stron w duchu właściwie pojmowanej dwuizbowości.

Podobnym zagadnieniem, którego praktyka na szczęście w kontekście dwuizbowości polskiej nie wysunęła, była sprawa trybu wyrażania zgody przez Sejm na ratyfikację umów międzynarodowych. W tym jednak przypadku sam ustrojodawca potrafił wyciągnąć wnioski z nieporadności swojego poprzednika i z pełnym poszanowaniem zasady dwuizbowości parlamentu mała konstytucja z 1992 r. przesądziła sprawę na rzecz udziału drugiej izby w procedurze ratyfikacji umów międzynarodowych.

Jednak taka konwalidacja, czy bezkonfliktowe rozwiązywanie zaniedbań i niekonsekwencji ustrojodawcy przy pomocy praktyki, nie dotyczyło funkcji ustawodawczej w minionych 4 latach istnienia polskiej dwulubowości. To jest kolejne zagadnienie, któremu należy poświęcić uwagę. Na tle sposobu i realizacji – zwłaszcza w kontekście dawnego art. 27 ust. 1 konstytucji w wersji z 1989 r. – od początku, od pierwszych chwil obowiązywania noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 r. zaistniał poważny spór pomiędzy Sejmem i Senatem. Podłożem tego sporu była ogólnikowa, wadliwa regulacja konstytucyjna, która dawała podstawę do rozbieżnych interpretacji. W szczególności istotne było tam użycie nieostrego pojęcia, dotyczącego propozycji zmian w ustawie, terminu „ustawa” w sensie ogólnym i jednolitym. Chodziło także o niedoprecyzowanie procedury głosowania w Sejmie poprawek Senatu.

Sejm, działający w proporcjach określonych przy okrągłym stole, dążył w ocenie jedynie do tego, ażeby Senat odpowiednio wykonywał jemu służące zadania. Senat natomiast uważał, że postawa zajęta przez Sejm kontraktowy, jak wówczas mówiono, obliczona jest na zminimalizowanie udziału Senatu w procedurze ustawodawczej i tym samym na jego ogólne zmarginalizowanie. Mówiono nawet o tym sporze jako o kampanii senackiej, czy – w kontekście sformułowania – kampanii antysenackiej.

Nie ulega kwestii, że mieliśmy tutaj do czynienia z konfliktem konstytucyjnym, ponieważ zdania stron tego sporu były od początku przeciwne. Jeżeli w pierwszej i drugiej kadencji Senatu, do czasu uchwalenia małej konstytucji ten konflikt nie zaowocował poważniejszym kryzysem, to myślę, że należy to zawdzięczać mimo wszystko uznaniu przez strony konfliktu konsekwencji wynikających z istniejącego wówczas art. 20 ust. 1 i 2 dawnej konstytucji. Artykuł ten, jak powiedzieliśmy, przyznawał Sejmowi pozycję najwyższego organu władzy państwowej. To oznaczało możliwość interpretowania prawie wszystkich postanowień konstytucyjnych, a zwłaszcza dotyczących funkcji ustawodawczej, automatycznie na korzyść Sejmu.

Ponadto, jeśli nie doszło do głębszego kryzysu, to między innymi dlatego, że ustalono ostatecznie pewien *modus procedendi* w sprawie sposobu głosowania w Sejmie nad poprawkami Senatu – tryb dwóch głosowań. Jednocześnie prawie do końca obowiązywania konstytucji w wersji z 1989 r. poszukiwano sposobu czy rozwiązania najwłaściwszego. Przypomnijmy, że Sejm, aby uniknąć zjawiska zwanego patem legislacyjnym, na krótko przed uchwaleniem małej konstytucji przyjął jeszcze w swoim regulaminie – *nota bene* w sprzeczności z konstytucją – rozwiązanie, w myśl którego jeżeli nie zdołał on odrzucić propozycji senackiej, oznaczało to automatycznie jej przyjęcie. Wkrótce zresztą

z tego zapisu zrezygnowano, powracając do dwóch głosowań i w konsekwencji do ewentualności patu.

Wreszcie elementem, który, jak sędzę, przeciwdziałał w tym czasie wystąpieniu ostrego kryzysu, był fakt, że albo Senat podejmując odpowiednią uchwałę – zwykle to była pozytywna uchwała, nigdy zaniechanie – nie zgłaszał zastrzeżeń do uchwalanych przez Sejm ustaw, albo, jeśli zgłaszał poprawki, Sejm przyjmował je w całości czy w części. Stało się tak prawie w 80% przypadków. W kadencji pierwszej z 6 wniosków senackich o odrzucenie ustaw, Sejm 3 takie wnioski przyjął i 3 odrzucił. W drugiej kadencji ze 102 ustaw uchwalonych w Sejmie, Senat zgłosił poprawki do 47. Sejm w całości przyjął 13 poprawek, w części zaś 24. To oznacza aprobowanie poprawek senackich w blisko 79%. Poza tym Sejm zaaprobował 3 na 7 wniosków Senatu o odrzucenie ustawy, co daje prawie 43%.

Niestety, przy uchwalaniu małej konstytucji, w październiku 1992 r., nie wyciągnięto dostatecznie głębokich wniosków z konfliktu trwającego w latach 1989-1992. Niemal natychmiast zaowocowało to kryzysem na tym samym tle w związku z uchwaloną 16 grudnia 1992 r. ustawą nowelizującą ustawę kombatancką. Nie chcę tutaj szczegółowo sprawy omawiać, bo państwo pewnie wszyscy znają jej tło. Powiem tylko w wielkim skrócie, że Senat zaaprobował nowelizację sejmową i jednocześnie zaproponował poprawkę rozszerzającą. Z kolei Prezydium Sejmu, pomimo wniosku komisji sejmowych o odrzucenie poprawki Senatu, przedstawiło Sejmowi wniosek o niepoddawanie pod głosowanie poprawek Senatu, jako wprowadzonych w sprzeczności z konstytucją. W następstwie tego Prezydium Senatu podniosło przed Trybunałem Konstytucyjnym zarzut naruszenia przez Sejm trybu uchwalenia ustawy, ponieważ postępowanie Sejmu faktycznie wyeliminowało udział Senatu z procedury uchwalania ustawy.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada formalnie wprowadziło zamyka ostatecznie spór pomiędzy izbami na tle interpretacji art. 17 ust. 1 małej konstytucji, ale jednak wydaje się, że jest ono kontrowersyjne. Śmiem nawet twierdzić, że tak pod względem treści, jak i formy jest ono jednym z gorszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego minionej kadencji. Trybunał zauważył jedynie, że Senat proponował zbyt często poprawki rozszerzające, a nie dostrzegł jednocześnie, że w różnych sytuacjach Sejm nie tylko swobodnie, ale wręcz dowolnie interpretował uprawnienia Senatu do proponowania poprawek rozszerzających. I tak, jedne poprawki senackie Sejm w pełni świadomy ich rozszerzającego charakteru przyjmował, inne w formalnym głosowaniu odrzucał, nie aprobowując – w zasadzie z jednym wyjątkiem – interpretacji, która umożliwiałaby niepoddawanie ich pod głosowanie.

Niepoddawanie poprawek pod głosowanie w Sejmie, trybunał rozpatruje w kategorii uprawnienia Sejmu, co jest uzasadnione dokładną oceną treści poprawek Senatu. Wymaga poza tym od Sejmu, w konflikcie z wcześniej zadeklarowaną zasadą autonomiczności izb, oceny wniosków Senatu *casu ad casum*. Co to oznacza? Otóż to oznacza po prostu, że trybunał przyjmuje, nie mając uzasadnienia na tle małej konstytucji konstrukcję dobrych i złych senackich poprawek rozszerzających, jest więc skłonny usprawiedliwiać dowolność postępowania Sejmu w procesie rozpatrywania stanowiska Senatu w toku procesu ustawodawczego. Pomimo uchylenia art. 20 ust. 1 dawnej konstytucji przez małą konstytucję, statuującą zasadę zwierzchnictwa i dominacji Sejmu w systemie organów państwa, trybunał uparcie podtrzymuje tezę o aktualności dominacji. Tak wyraźnie jest powiedziane: Sejm stanowi władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał słusznie zauważa, że art. 1 małej konstytucji nie rozstrzyga stopnia partycypacji Senatu we władzy ustawodawczej, ale jednocześnie nie chce zauważyć, że art. 1 małej konstytucji przesądza o tym, że Senat współuczestnicząc w tej władzy, współdysponuje nią.

Na rzecz dominacji Sejmu w procesie ustawodawczym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przemawia zapis art. 17 ust. 1, mówiący o tym, że ustawę uchwała Sejm, a więc proces ten przebiega zasadniczo w Sejmie. Taka jest konkluzja orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W istocie jednak proces ten przebiega w obu izbach parlamentu, choć w różnym zakresie i z różnym natężeniem kompetencji izb w ramach tego procesu. Senat wprawdzie nie uchwała ustawy, ale współdziała w nadaniu jej rangi ostatecznie obowiązującej, co oznacza, że ustawa nie może być traktowana ani jedynie, ani w większym stopniu jako wytwór tylko Sejmu. Musi być traktowana jako efekt przymusowej współpracy, choć w różnym wymiarze, dwóch izb parlamentu, a więc Sejmu i Senatu razem a nie osobno, z identycznym a nie różnym natężeniem; współpracy organów państwa w zakresie władzy ustawodawczej, jak statuuje to art. 1 małej konstytucji.

Trybunał nie odpowiada wyraźnie na pytanie, dlaczego Sejm, jako równouprawniony organ w zakresie władzy ustawodawczej, ma arbitralnie orzekać, co jest jeszcze, a co już nie jest senacką poprawką do ustawy. Trybunał pytany przez Senat o ocenę postępowania Sejmu, nie oczekiwanie dokonuje przekształcenia ról procesowych, gdy w orzeczeniu stwierdza, że to naruszenie przez Senat przepisów konstytucyjnych, dotyczących poprawek Senatu, nie budzi wątpliwości. Później zaś stwierdza, że izby są autonomiczne i nie badają nawzajem konstytucyjności swego postępowania. Nieco dalej popada w na-

stępna sprzeczność, rozważając kwestię kontroli przez Sejm konstytucyjności poprawek Senatu.

Otóż to orzeczenie trybunału, w sprawie będącej przedmiotem poważnych i wieloletnich kontrowersji politycznych i kompetencyjnych pomiędzy izbami polskiego parlamentu, jest w moim przekonaniu – może się mylę – złym przykładem naruszania świętej zasady powściągliwości sędziowskiej. Taka postawa sprzyja ingerowaniu przez trybunał w procesy polityczne i ułatwia proces przemienienia go faktycznie w sąd kompetencyjny. Wydaje się, że w tym stanie rzeczy sprawa sposobu ukształtowania funkcji ustawodawczej obu izb parlamentu, jeśli jego dwuizbowość będzie ostatecznie utrzymana w przyszłości, będzie wymagać gruntownej dyskusji i rozważy. Doświadczenia wynikające z minionych czterech lat w tym względzie nie będą mogły nie być wzięte pod uwagę.

Warto przy okazji zauważyć, że gdy konflikty między izbami nie były efektem rywalizacji, a jedynie następstwem różnic merytorycznych, ewentualnie wad w ukształtowaniu uprawnień konstytucyjnych, izby z takimi sytuacjami, gdy te konflikty miały charakter różnic merytorycznych, jakoś sobie radziły. Zwykle wypracowywały jakiś *modus procedendi*. Gdy tylko w grę wchodziły sprawy prestiżowe i jakaś niezdrowa rywalizacja, konflikt przeradza się w kryzys. Za tym idzie niebezpieczeństwo przeniesienia tego kryzysu na płaszczyznę pozaparlamentarną, co staje się już ryzykowne.

Otóż jest ważne, aby to ryzyko minimalizować. Trzeba zresztą wystrzegać się wyolbrzymiania konfliktów pomiędzy izbami polskiego parlamentu, bo to wydaje się właściwą postawą. Izby potrafią pokazać przecież, że umieją współdziałać, o czym świadczy fakt akceptowania przez Sejm około 70–80% poprawek senackich. Senat często ratuje ustawy sejmowe, którym nawet przyjęty w Sejmie system trzech czytań nie zawsze gwarantuje poprawność konstytucyjną i merytoryczną. Trybunał Konstytucyjny coraz częściej kwestionuje ustawy uchwalone w trybie trzech czytań, przechodzące dodatkowo jeszcze przez Senat. Senat spieszy z ratunkiem z własnej inicjatywy, ale bywa, że czyni to pod wpływem sugestii rządu, który w Sejmie nie był w stanie przekonać posłów do pewnych racji, do pewnych rozwiązań, albo nie mógł na czas zweryfikować wszystkich modyfikacji, jakie zostały przyjęte przez posłów – weźmy pod uwagę chociażby ostatni casus ustawy popiwkowej w pierwszej wersji. Senat w ten sposób realnie staje się więc izbą refleksji, poprawy, naprawy „produktu” Sejmu, nie zaś izbą oporu, jak chcieliby go widzieć jego przeciwnicy.

Nie sposób wreszcie na koniec jeszcze raz nie podkreślić stymulującej roli Senatu, tym razem w związku z omawianą funkcją ustawodawczą. Przypomijmy, że Senat w 1989 r. otrzymał prawo inicjatywy ustawodawczej i mała konstytucja to uprawnienie podtrzymu-

je. O tym, że nie jest to jedynie formalne uprawnienie świadczy fakt, że Senat w pierwszej kadencji przedstawił Sejmowi 27 projektów ustaw, z czego 18 Sejm rozpatrzył i 17 przyjął, a jedynie jeden projekt został odrzucony.

W drugiej kadencji, w której siłą rzeczy nieco inaczej kształtują się proporcje, ponieważ wygasła ona wcześniej w następstwie rozwiązania Sejmu, Senat zdołał zgłosić 9 projektów, z czego Sejm do chwili rozwiązania rozpatrzył i zaaprobował 4, czyli prawie połowę. W pierwszej kadencji daje to około dziesięcioprocentowy udział Senatu w globalnej ilości inicjatyw, z którymi zmierzył się parlament. Efektywny, sześcioprocentowy, w kontekście łącznej ilości aprobowanych ostatecznie senackich przedłożeń ustawowych. W drugiej kadencji, nietypowej, odpowiednio – ośmioprocentowy udział całościowy i efektywny – czteroprocentowy.

Myślę, że ilościowo rzecz ujmując, sytuuje to Senat na równi z inicjatywami prezydenta Rzeczypospolitej, który w latach 1991–1993 zgłosił 10 inicjatyw ustawodawczych, z których Sejm zdołał rozpatrzeć i zaaprobować 4. Myślę zresztą, że nie liczby w tej sprawie są najważniejsze, ale przedmiot i znaczenie inicjatyw dla trudnego i wymagającego ogromnej pracy okresu transformacji całego polskiego systemu prawnego. W związku z tym na uwagę w obu kadencjach Senatu zasługują liczne inicjatywy związane z reformą samorządu terytorialnego. Można śmiało powiedzieć, że Senat tutaj był czynnikiem inspirującym całe przedsięwzięcie – wiążące się z ustrojem państwa, samorządem gospodarczym, organizacją i działalnością spółdzielczości, organizacją pracodawców oraz rozwiązywaniem sporów zbiorowych. Myślę, że ta lista mogłaby być dłuższa.

Może to świadczyć o odgrywaniu przez Senat, dzięki wykorzystywaniu inicjatywy ustawodawczej, poważnej, uzupełniającej, ale i samodzielnej roli stymulacyjnej w tworzeniu nowego i dobrego prawa oraz w przekształcaniu i dostosowywaniu obecnego systemu prawnego Rzeczypospolitej do szybko zmieniających się warunków politycznych, a nade wszystko społecznych i ekonomicznych. Myślę, że nie da się przecenić tej roli i funkcji w dzisiejszych okolicznościach. Dziękuję państwu za uwagę.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze. *(Oklaski)*. Dziękuję jeszcze raz, Panie Profesorze.

Ogłaszam przerwę do godziny 16.18. Proponuję, żebyśmy o 16.20 wznowili obrady.

Dziękuję bardzo państwu. Zapraszam państwa na kawę.

(Przerwa od godziny 16 minut 03 do godziny 16 minut 18)

Przewodniczący Ryszard Czarny

Proszę państwa, proszę o zajmowanie miejsc na sali. Za chwilę wznowiamy seminarium.

Rozpoczynamy dyskusję. O wprowadzenie do niej proszę pana profesora doktora habilitowanego Janusza Trzcińskiego. Prosiłbym także państwa o zgłaszanie się do dyskusji. Do tej chwili zgłosiło się dwóch dyskutantów: pan profesor Wacław Szyszkowski i pan profesor Lech Janicki. Z uwagi na termin wyjazdu, jako pierwszego w dyskusji pozwolę sobie poprosić pana profesora Lecha Janickiego.

Ale teraz zwracam się do pana profesora Janusza Trzcińskiego i bardzo proszę, Panie Profesorze, o wprowadzenie do dyskusji.

Janusz Trzciński

Trybunał Konstytucyjny

Panie Marszałku! Proszę Państwa!

Wysłuchaliśmy trzech bardzo interesujących referatów odnoszących się do zagadnienia instytucji Senatu w europejskich państwach, a także w Polsce. Niektóre z nich dotyczyły zagadnień nieco szerszych, mianowicie struktury parlamentu w ogóle. W referatach poruszono tak wiele zagadnień, że gdyby chcieć w tej chwili prowadzić nad nimi wszystkimi dyskusję, pewnie nie starczyłoby czasu wyznaczonego nam przez organizatorów. Ma to jednak i tę zaletę, iż każdy z nas znajdzie w nich kwestie dla siebie interesujące. A daje jednocześnie możliwość wzięcia udziału w dyskusji dotyczącej zagadnień konstytucyjnych, w szczególności zaś struktury parlamentu w Polsce, a konkretnie: kształtu ustrojowego drugiej izby, czyli Senatu; sposobu wyborów do niego; stosunku do innych organów w państwie; a także jego kompetencji.

Tak właśnie postrzegam główny cel dzisiejszego seminarium, a więc udział w dyskusji nad przyszłym modelem ustroju politycznego państwa, nad przyszłą konstytucją. Rozumiem, że oprócz innych celów dzisiejsze seminarium ma także i ten, by tworząc projekt przyszłej konstytucji podpowiedzieć pewne problemy i propozycje warte przemyślenia podczas ich prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Ze swojej strony pragnę skupić się na trzech zagadnieniach, które pozwolą dokładniej, być może, spojrzeć na instytucję Senatu, jaką jest ona obecnie. Być może pomogą również zrozumieć złożoność problematyki, co ważne, bo ta u niektórych piszących i wypowiadających się na temat Senatu prezentuje się dość jednostronnie.

Pierwsze zagadnienie to kwestia dwulubowości w polskim konstytucjonalizmie i polskich konstytucjach. Kiedyś, przed laty była taka dyskusja o znaczeniu rozważań historycznych dla współczesności. Myślę, że jest to nadal aktualne, szcze-

gólnie w odniesieniu do Senatu. Pragnę zwrócić uwagę państwa, że wszystkie konstytucje polskie: poczynając od konstytucji majowej, poprzez konstytucje z 1807 r., z 1815 r., z 1921 r., 1935 r., prócz konstytucji z 1952 r., do dużej noweli z 1989 r., znały instytucję Senatu. Warto ten fakt zapamiętać, oznacza to bowiem, że Senat był bardzo wyraźnie wpisany w tradycję polskiego konstytucjonalizmu. A więc można powiedzieć, że dwuizbowość polskiego parlamentu była cechą charakterystyczną. Oczywiście ta dwuizbowość w odniesieniu do ważności poszczególnych izb, czyli prawa do podejmowania decyzji ostatecznych, kształtowała się różnie, najczęściej korzystniejsza była dla izby nazywanej niższą.

Dochodzę tu do drugiego zagadnienia, to jest do tak zwanej kulejącej czy ułomnej dwuizbowości. Modele dwuizbowe, które są i były znane we współczesnych i dawnych systemach, właściwie wyglądały tak: albo był to pełny model równouprawnionych izb – na przykład współczesna Francja przyjęła go w odniesieniu do procesu ustawodawczego – albo model, w którym Senat posiadał nieco mniejsze kompetencje. I to właściwie było zgodne z założeniem, że w sprawowaniu władzy Senat miał wyznaczoną nieco inną rolę niż Izba Reprezentantów czy Izba Poselska.

Przechodzę do oceny modelu Senatu przyjętego w 1989 r., który z niewielkimi zmianami w zasadzie funkcjonuje dotąd. Na czym się opierał ten model? Na uwarunkowaniach historycznych. Przyjęte rozwiązanie wynikało z założenia, że będzie to dwuizbowość podobna do funkcjonujących w Polsce w okresie wcześniejszym. Nie mówię tu o Polsce szlacheckiej. Wzorem dla tej dwuizbowości była konstytucja z 1921 r., a w każdym razie podstawowe zadania przypisane Senatowi w 1989 r. były przejęte z tej właśnie konstytucji. Tego nie można pominąć, ponieważ później często było to podnoszone jako argument, że w sposób niekorzystny wobec Sejmu ustalono pozycję Senatu. A ten model nie tylko w Polsce, ale też w innych krajach europejskich był znany i funkcjonował.

Na kształtowaniu modelu Senatu przyjętego w 1989 r. – co w mniejszym stopniu miało wpływ na sposób jego powołania, a w większym na wyposażenie go w określone kompetencje – zaważyło założenie, że będzie to izba oporu, a więc nie *chambre de reflexion*, ale *chambre de resistance*. Zostało ono przyjęte, gdy ten model był konstruowany i miało swoje głębokie korzenie w ówczesnej sytuacji politycznej w kraju. Zakładano bowiem, że Senat będzie tym organem, do którego będzie miała dostęp przede wszystkim opozycja polityczna. Później w toku działalności parlamentu ów model ulegał pewnym zmianom. Wspomnę o takich elementach, jak wyeliminowanie pata legislacyjnego, przejętego z konstytucji marcowej, czy też instytucja, która tutaj została dość krytycznie omówiona jako interwencja Trybunału Konstytucyjnego w sprawie, czy Se-

nat może wykraczać poza tekst ustawy uchwalony przez Sejm. Chciałem tu tylko powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny nazywa te interwencje orzeczeniami.

Tak więc, jeżeli dokonujemy w tej chwili oceny pozycji ustrojowej Senatu, a więc oceny relacji tej izby do innych organów państwa: do prezydenta, do Sejmu, do rządu, i jeżeli dokonujemy oceny kompetencji tego organu, to powtarzam: nie można tej oceny odrywać od tradycji historycznej tej izby w Polsce, a przede wszystkim od rozwiązań ustrojowych okresu przedwojennego i konstytucji marcowej, a także od sytuacji, w której ta izba była ukształtowana.

Nasuwa mi się tutaj jeszcze jedna uwaga, a mianowicie widzę niewątpliwą konieczność przemyślenia od nowa koncepcji Senatu stosownie do zmienionych po 1989 r. warunków politycznych kraju. Koncepcja Senatu, która obowiązuje do tej chwili, a ukształtowana była przez określone warunki historyczne i polityczne, niewątpliwie się przeżyła. Nie odpowiada potrzebom i wyobrażeniom o tym, jak powinna wyglądać druga izba, nie będąca już izbą oporu politycznego. Jestem przekonany, i taką postawiłbym tezę, że koncepcja izby oporu, tak jak ona była pomyślana, w tej chwili jest anachronizmem.

Spośród różnych przedstawianych koncepcji drugiej izby, takich by to była izba samorządowa, reprezentująca samorząd terytorialny, by to była izba – ten pomysł stale się odradzał i był przed wojną i po wojnie zgłaszany – reprezentująca samorząd terytorialny i inne formy samorządu zawodowego, by to była izba reprezentująca pewne organizacje gospodarcze na wzór rady społeczno-gospodarczej... Przy tym chciałem tu powiedzieć, że w państwach zachodnich funkcjonują różnie nazywane rady społeczno-gospodarcze. We Włoszech od końca XIX wieku funkcjonują one obok Senatu, podobnie w Belgii, w Holandii, w Niemczech czasów weimarskich oraz we Francji... Otóż u nas mówi się, że rada społeczno-gospodarcza, jako druga izba, weszłaby w miejsce Senatu. To jest po prostu nieporozumienie, ponieważ tam rady społeczno-gospodarcze są reprezentacją związków zawodowych i związków pracodawców, a krótko mówiąc, różnego rodzaju grup interesów gospodarczych i zawodowych.

A więc spośród tych różnych koncepcji jest mi najbliższa koncepcja Senatu jako izby reprezentacji politycznej z odpowiednio ukształtowanymi kompetencjami, stosownie do idei podziału władzy. Dla mnie istnienie Senatu jest elementem w strukturze podziału władzy. Zwykle mówi się o podziale: Sejm – władza ustawodawcza, władza wykonawcza, władza sądownicza. Ale nie widzi się, że celowe jest ustanowienie takiego podziału władzy w obrębie samej władzy ustawodawczej, czyli w obrębie parlamentu. Taki jest mój pogląd na to zagadnienie.

Powstaje tutaj problem, według jakiej ordynacji wyborczej ukształtować organ, który byłby jednak reprezentacją interesów politycznych partii. To jest niewątpliwie rzecz kontrowersyjna. Nie mam w tej chwili jasno wyrobionego poglądu na tę sprawę. Myślę, że w czasie dyskusji ta kwestia wypłynie.

Co się tyczy kompetencji Senatu, to uważam, że ich trzonem powinien być jego udział w procesie ustawodawczym. Moim zdaniem, powinien być on nieco większy, czy znaczniejszy, niż się to przedstawia w tej chwili. Jest to kwestia do przemyślenia. W istocie konstytucyjne kompetencje Senatu są sprowadzone do udziału w procesie ustawodawczym. Ale do pomyślenia jest, jeżeli by to rozważać, ich rozszerzenie, na przykład o pewne funkcje kreacyjne czy też opiniodawcze. Można by usankcjonować stan rzeczy, który ma w tej chwili miejsce. Mianowicie, poszczególnymi ustawami przyznaje się Senatowi pewne kompetencje, na przykład w zakresie funkcji kreacyjnej, czyli powoływania organów państwa. Zupełnie nie wykorzystywana jest funkcja opiniodawcza Senatu, a przecież można by było z niej skorzystać.

Nie doprowadzałbym oczywiście tej sytuacji do absurdu, bo wyposażenie Senatu w kompetencje analogiczne do kompetencji Sejmu może w efekcie postawić pytanie o sens istnienia dwóch takich izb.

Być może istnieją poglądy głoszące, że ta instytucja jest zbędna. Trzeba będzie wysłuchać ich i towarzyszącej im argumentacji. Ale jeżeli przeważyliby pogląd o utrzymaniu drugiej izby, to wydaje się pewne, że rozwiązań ustrojowych przyszłego Senatu i przyszłej konstytucji należy poszukiwać w tradycji historycznej polskiego parlamentaryzmu i w dotychczasowych rozwiązaniach instytucji Senatu w Polsce. Wbrew temu, czy obok tego nie da się sensownie ukształtować drugiej izby. Powinny także zostać uwzględnione doświadczenia wynikające z funkcjonowania Senatu w Polsce w latach 1989–1994. Mimo tego, co się nieraz mówi, uważam to funkcjonowanie za harmonijne i poprawne. Powstawanie pewnych kontrowersji, jak choćby w sprawie poprawek do tekstu ustawy, to normalna rzecz, która istnieje w działalności parlamentarnej. Jak dobrze na to popatrzeć, to więcej tak istotnych konstytucyjnych kontrowersji nie dałoby się wyliczyć.

Na tym kończę wprowadzenie, które jednocześnie uważam za swój głos w toczącej się dyskusji nad przyszłym kształtem struktury parlamentu w Polsce.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Proszę państwa, prosił o głos pan profesor Lech Janicki. Proponuję, żebyśmy przyjęli następującą zasadę: ci z państwa, którym wygodniej

będzie mówić z miejsca, bardzo proszę, niech mówią z miejsca, a ci, którzy zechcą mogą korzystać z mównicy.

Bardzo proszę, pan profesor Lech Janicki. Kolejnym mówcą będzie pan profesor Wacław Szyszkowski.

Lech Janicki

Instytut Zachodni w Poznaniu

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Z uwagi na to, że niebawem muszę opuścić to niesłychanie ciekawe spotkanie, chciałbym podzielić się kilkoma tylko postulatami *de lege ferenda constitutionalis*.

Otóż, wydaje mi się, że dwulubowość w Polsce jest konieczna, niezależnie od tego, co pan profesor Trzeciński powiedział o naszych tradycjach historycznych. Gdybym się miał wyrazić nieco banalnie, według starorzymskiej, a zarazem filozoficznej maksymy *errare humanum est*, błędzą także wysokie organy, również ustawodawcze. I stąd uważam, że funkcją Senatu jako drugiej izby byłaby funkcja korektora, podkreślam funkcja korektora, a nie rewidenta, ponieważ funkcja rewidenta powinna przysługiwać i przysługuje Trybunałowi Konstytucyjnemu. Takim organem korekcyjnym mógłby być Senat.

Oczywiście, jeżeli Senat ma być sprawnym korektorem, to jego proveniencja musi się różnić od proveniencji korygowanego, to znaczy Sejmu. Jeżeli bowiem Sejm i Senat są wybierane w ten sam sposób, to tworzą wspólnotę elektoratu i właściwie wystarczyłoby wybrać 560 przedstawicieli narodu, podzielić przez dwa, lub ileś tam, i mamy dwie izby niezależnie od tego, kto znajdzie się w jednej, kto zaś w drugiej. Z pochodzenia są to te same politycznie osoby. Tutaj, wydaje mi się, proveniencja winna być odmienna. Czy genezą powinny być samorządy, czy związki regionalne, to już trudno rozstrzygnąć, ale samo rozwiązanie wydaje mi się bardzo ważne.

Należałoby również przy okazji rozważyć, czy mamy zastosować w nowej konstytucji system amerykański, czy też europejski, w rozumieniu ulokowania obu organów legislacyjnych. System amerykański jest, jak wiadomo, systemem zbiorczym, Kongres, to wspólna nazwa dla Senatu i Izby Reprezentantów. W Polsce i w Europie dotychczas nie stosowano takiego rozwiązania. W Europie na ogół odróżnia się izbę legislacyjną, w zasadzie parlament czy u nas Sejm, od drugiej izby – Senatu – która w różnych krajach ma różne nazwy. O takim rozwiązaniu należałoby rozstrzygnąć.

Jak sobie przypominam, w jednym z projektów konstytucji, złożonych w poprzedniej kadencji Sejmu, i to chyba akurat w projekcie

senackim, był zapis, że Sejm składa się z Izby Poselskiej i Senatu. Czyli w projekcie konstytucji senackiej Sejm miał być tym czymś najwyższym, podzielonym na dwie izby: Izbę Poselską i Senat. Otóż, wydaje mi się, że nazwa „sejm”, sama instytucja Sejmu, zakorzeniła się w Polsce, przynajmniej po 1918 r., jako emanacja najważniejszego organu ustawodawczego.

Jeżeli mielibyśmy zastosować system amerykański w celu stworzenia jednej nadrzędnej nazwy, w tym Sejm i Senat, to pozostałoby tylko to, co już w konstytucji występuje, mianowicie zgromadzenie narodowe. Dotychczas miało ono u nas bardzo ograniczone funkcje, w zasadzie służyło tylko wyborowi prezydenta. Ale przy takim rozwiązaniu można by ustanowić jako konstytucyjny organ legislacyjny zgromadzenie narodowe podzielone na Sejm i Senat. Takie rozwiązanie też mogłoby być wzięte pod uwagę.

Pan profesor Garlicki w swoim ciekawym referacie wspominał także o rozwiązaniu stosowanym w Republice Federalnej Niemiec. Jest ono specyficzne dlatego, że jest to państwo federalne, a drugi organ współdziała w ustawodawstwie, przy czym nie jest to jego jedyna funkcja. Rada Federalna, czyli ów Bundesrat, ma również inne zadania. Jest ona oczywiście zupełnie innej proveniencji niż wywodzący się z elektoratu powszechnego Bundestag, parlament. Jest to mianowicie organ egzekutywny, tworzony przez przedstawicieli rządów poszczególnych krajów niemieckich. A pomimo że zupełnie inna jest geneza personalna obu tych organów, współdziałały one bardzo dobrze przez czterdzieści parę lat. Do tego stopnia, że w ostatnim czasie wspólna komisja konstytucyjna w Bonn, która miała za zadanie albo uchwalić nową konstytucję dla całych Niemiec, albo też zmienić uchwałę zasadniczą w taki sposób, żeby była w dalszym ciągu, jako ustawa zasadnicza, owym aktem ustawodawczym dla całych Niemiec, tego zapisu nie ruszyła, uznając, że to jest najlepsze rozwiązanie.

Ale dlaczego tak się działo i dzieje w Republice Federalnej Niemiec, że właśnie to rozwiązanie, tak genetycznie różne, tak dobrze działa? Otóż, wspominał o tym także pan profesor Witkowski, konstytucja niemiecka przewiduje, że gdy obydwa te organy, czyli główny organ ustawodawczy Bundestag i organ współdziałający w ustawodawstwie, czyli Rada Federalna, popadają w sprzeczności lub nie mogą się na jakiś temat zgodzić, to istnieje konstytucyjnie zapisany organ komisji mediacyjnej: Vermittlungsausschuss. Komisja mediacyjna spełniła bardzo ważną rolę. Dziś jest bardzo chwalona. Dzięki niej właśnie między tymi dwiema izbami, czy też między dwoma organami legislacyjnymi, nie dochodziło do żadnych specjalnych spięć. Sprawy rozwiązywano bez problemu,

a jest to, powtarzam, państwo federalne, które marównież problemy wykraczające poza centralne zagadnienia.

Takimi uwagami chciałem się podzielić. Dziękuję państwu za uwagę.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Proszę o zabranie głosu pana profesora Wacława Szyszkowskiego. Bardzo proszę, Panie Profesorze. Kolejnym mówcą będzie pan mecenas Walerian Piotrowski.

Wacław Szyszkowski

Panie Marszałku! Jeżeli mam przemawiać jako dyskutant, to muszę od razu powiedzieć i przyznać, że sytuacja moja jest bardzo trudna. Co to jest dyskusja? To jest walka, przekonywanie kogoś, niszczenie przeciwnika. Wszystkie wnikliwe referaty, jakie były tutaj wypowiedziane – profesorów Garlickiego, Jamroza i kolegi Witkowskiego – były obiektywne, źródłowe, bardzo dobrze opracowane. Nie wyrażały one może specjalnego zachwytu czy entuzjazmu dla instytucji Senatu, ale nie poszły tak daleko, jak od czasu do czasu słyszymy, że Senat ma być zniszczony, że w ogóle ma go nie być. Jeżeli instytucja Senatu została potraktowana w tak łagodny sposób, to chyba nie tylko z powodu dobrego wychowania mówców. Gdybyśmy tutaj, w tej pięknej sali źle mówili o Senacie, gdybyśmy chcieli jego zniszczenia, byłoby to wyrazem bardzo złego wychowania, byłoby to po prostu *faux pas*.

Wydaje mi się, że nad całą dyskusją w sprawie Senatu wisi pewne przekleństwo. Pamiętam jeszcze czasy Polski międzywojennej, wtedy dokładnie cała lewica była po stronie przeciwników Senatu: PPS, PSL „Wyzwolenie”, nawet Stronnictwo Ludowe, nawet „witosowcy”. Natomiast prawica była za Senatem.

Sam pamiętam, kiedy na przełomie lat 1920–1921 odbywały się w Warszawie demonstracje uliczne, zebrania publiczne, gdzie kategorycznie żądano, ażeby Senat istniał, bo jeżeli nie będzie Senatu, to Polska zginie. Oczywiście, główną rolę w tych zajściach odegrała Narodowa Demokracja i prawica. Myślę, że te czasy chyba już minęły.

Jeśli chodzi o przekonania Narodowej Demokracji, to byłem od nich daleki, ale w tym przypadku tę sprawę przeżywałem. Już jako sztubak interesowałem się polityką. Już wtedy miałem te złe skłonności i już wtedy nie było na to rady. Pamiętam dokładnie, co mówiono na demonstracjach, Narodowa Organizacja Kobiet celowo je organizowała: Polska zginie, jeżeli nie będzie Senatu.

Wydaje mi się, że głosy, które słyszeliśmy, przemówienia i referaty, całkowicie utwierdzają nas w przekonaniu, że Senat powinien pozostać. Jakie są tego korzyści? Oczywiście, jeżeli mielibyśmy nawet największą atencję, uszanowanie i podziw dla ustawodawczej pracy naszego Sejmu, to zawsze może być lepiej. Dlatego też Senat jest na pewno ulepszeniem całej procedury ustawodawczej.

Gdzieś około 1927 czy 1928 r. w Warszawie odbyła się wielka dyskusja na temat apelacji – czy apelacja jest w ogóle potrzebna? A przecież najlepszy proces to taki, gdzie sędzia widzi świadków, kiedy odbywa się on nie na podstawie papierów, tylko na podstawie bezpośredniej obserwacji i na podstawie zeznań. I okazało się, że była na ten temat wielka dyskusja, że ówczesne Ministerstwo Sprawiedliwości miało chęci totalitarne i uważało, że apelacja jest niepotrzebna. Zrobił się wielki gwałt, znowu były demonstracje. Adwokaci może nie organizowali wieców i ulicznych demonstracji, ale wiele i poważnie dyskutowali. I ta dyskusja doprowadziła do tego, że Ministerstwo Sprawiedliwości przyznało rację adwokatom. Zgodziło się na apelację, mimo że w systemie apelacyjnym zostaje pogwałcona jedna z główniejszych zasad procesu – bezpośredniość.

Proszę szanownych państwa, wydaje mi się, że dzisiejsza dyskusja i dzisiejsze referaty bardzo przyczyniły się do zrozumienia, że jednak Senat jest hamulcem, tą instytucją, która wprowadza równowagę polityczną. I, jak słusznie powiedział kolega Witkowski, Senat w pewnym sensie daje jakieś poczucie wolności. Ktoś powiedział, że dyktatura jednostki jest rzeczą nieprzyjemną, ale dyktatura organizacji czy partii jest rzeczą straszną. I dlatego też pewien rodzaj hamowania, ulepszania ze strony Senatu jest na pewno bardzo pożyteczny.

I teraz ostatnia sprawa, która może specjalnie nie łączy się z naszym tematem... Chciałbym powołać się na pewien projekt konstytucyjny napisany przeze mnie i przez profesora Mycielskiego – profesor Mycielski był senior partner, ja byłem tylko junior partner. W tym projekcie napisaliśmy, że Sejm składa się z Izby Poselskiej i Senatu. Jest to pewnego rodzaju powrót do kilkusetletniej tradycji parlamentarnej Polski przedrozbiorowej. Polska międzywojenna i Sejm Ustawodawczy tej koncepcji nie przyjął.

Chciałbym się zwrócić z apelem do tych, którzy będą decydowali o tym, jak będzie nazwany nasz parlament. Apeluję, ażeby ta przyszła instytucja nazywała się Sejm i aby obejmowała Izbę Poselską i Senat.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Proszę o zabranie głosu pana mecenasa Waleriana Piotrowskiego, byłego przewodniczącego

Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Kolejnym mówcą będzie pan profesor Kazimierz Działocha.

Walerian Piotrowski

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Sejmu I kadencji

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Z satysfakcją stwierdzam, że nie usłyszeliśmy tutaj jeszcze głosu przeciwko Senatowi, wręcz przeciwnie. Ale myślę, że i takie głosy będą. Pan profesor Trzciński powiedział, że zostaną one wysłuchane i rozważone... Bo trzeba mieć argumenty.

Pan profesor Trzciński w swoim wprowadzeniu do dyskusji powiedział, że koncepcja Senatu istniejąca w małej konstytucji i w konstytucji znowelizowanej w 1989 r. była koncepcją izby oporu. Być może taki był zamysł polityczny przy okrągłym stole. Ale proszę zwrócić uwagę, czy na przestrzeni czterech lat Senat pierwszej i drugiej kadencji realizował tę koncepcję? Podkreślano zawsze, we wszystkich wypowiedziach – a myślę, że także w działaniach politycznych i w pracy ustawodawczej – że Senat jest izbą refleksji. Przynajmniej takie miał ambicje.

Pan profesor powiedział także, że koncepcja Senatu, przyjęta w 1989 r., miała swój wzór w polskich konstytucjach, w konstytucji z 1921 r. i może w konstytucji z 1935 r. Jeśli tak, to chyba na płaszczyźnie ustawodawczej i konstytucyjnej nie została ona zrealizowana; nie została zrealizowana ta polityczna koncepcja izby oporu. Bo przecież wcześniej Senat nie był konstruowany jako izba oporu, ale jako izba refleksji, izba korekcyjna, posiadająca także w konstytucji z 1935 r. ważne uprawnienia, inne od uprawnień Sejmu.

Stąd też sądzę, że gdy chodzi o prawzór i o początek tej koncepcji, to nie ma potrzeby określania współczesnej koncepcji Senatu jako anachronicznej, bo nie jest ona izbą oporu. Niewątpliwie zaś istnieje potrzeba refleksji nad rozbudowaniem tych wizji Senatu. Po to, by mógł on pełnić funkcje ustawodawcze – osobiście widzę zmiany nie tylko ciasno, korekcyjnie – a także po to, by mógł pełnić funkcje kreacyjne, opiniodawcze, o których pan profesor także mówił, które są już dzisiaj. Z całym przekonaniem podzielam pogląd, że Senat zawsze będzie instytucją polityczną i że inaczej być nie może. Chodzi tylko o to, by nie był instytucją polityczną walczącą w pierwszej linii.

Jak to osiągnąć? Jest w propozycji konstytucyjnej Senatu pierwszej kadencji – została ona zgłoszona Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego poprzedniej kadencji – model Senatu, którego kadencja jest dłuższa od kadencji Sejmu – sześćoletnia i rotacyjna. A więc jest to

ta koncepcja, którą pozytywnie ocenił dzisiaj pan profesor Adam Jamróz, gdy wiązał z instytucją senatu formowanie elit politycznych, w dobrym tego słowa znaczeniu, i gdy takiemu Senatowi przypisywał funkcje stabilizacji politycznej. Sądzę, że ta propozycja kadencji jest godna rozważenia, ponieważ Senat tak wybierany nie przestanie być instytucją polityczną państwa. Stworzona zostanie natomiast szansa, by w takim Senacie ujęcie bieżących problemów politycznych było inne niż spojrzenie, które jest i będzie w Sejmie. Inne, ale to nie znaczy ukształtowane w wyniku oporu, lecz ze względu na inny punkt widzenia, pewien dystans, tak niezbędny dla dobrego ustawodawstwa, dla dobrej polityki i dla stabilizacji w państwie.

Myślę także, że Senat ukształtowany według modelu uwzględniającego potrzeby państwa – nie mówię o szczegółach, lecz o generalnej myśli, która była obecna w wypowiedziach wszystkich dzisiejszych prelegentów – powinien mieć swoje umocowanie w wyborach powszechnych. Jego umocowanie powinno pochodzić od suwerena, jakim jest naród. Jeżeli Senat nie będzie miał tego umocowania, to nie będzie mógł odegrać takiej roli, ponieważ w praktyce konstytucyjnej jego inne, słabsze umocowanie będzie powodowało spychanie go nawet z zapisanych, w miarę możliwości dobrze i jednoznacznie, pozycji konstytucyjnych.

Pan profesor Adam Jamróz mówił dzisiaj dużo o praktyce konstytucyjnej. Referat pana profesora Witkowskiego był także poświęcony praktyce konstytucyjnej w relacji Sejm – Senat. Sądzę, że tej praktyki politycznej, kształtowania obyczaju politycznego, wypełniania norm konstytucyjnych przez orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nigdy nie unikniemy. Materia konstytucyjna jest zawsze żywa i wypełniana treścią zależną od podmiotów konstytucyjnych, od ich aktywności, rozumienia swojej roli, a także od sytuacji politycznej. Nie oznacza to, że normy konstytucyjne mają być niczym i mają być chwiejne. Wprost przeciwnie, powinny być stabilne, powinny stanowić podstawę do dobrego, służącego państwu i dobru wspólnemu rozwiązywania zmieniających się problemów politycznych i ustawodawczych. Tak właśnie widzę ten problem.

Przysłuchiwałem się dzisiejszym wypowiedziom i sądzę, że te opinie są w zasadzie wspólne, wymagają tylko pozbycia się uprzedzeń historycznych, ideologicznych i skoncentrowania się na potrzebach państwa, jego stabilizacji, na konieczności tworzenia organów, które będą sprzyjały rozwiązywaniu trudnych zadań, jakie ma państwo polskie.

Pan profesor Adam Jamróz, opierając się na przykładach francuskich, mówił o dominującej roli rządu w procesie ustawodawczym. Pan profesor Witkowski wymieniał, sz-

cujących również procentowo, inicjatywy ustawodawcze Senatu. Na pewno Senat powinien mieć prawo inicjatywy ustawodawczej, przynajmniej taka jest moja ocena. W ostatnich latach wprawdzie rola inicjatywy ustawodawczej rządu była wielka i może w przyszłości będzie większa, nie zmienia to jednak faktu – i taki był wywód pana profesora Adama Jamroza – że stwarza to jeszcze większą potrzebę dwuinstancyjnego parlamentu.

Sądzę, że ta sesja, zorganizowana przez Prezydium Senatu, będzie miała znaczenie również dla polityki. Albowiem analiza naukowa ułatwi analizę polityczną i decyzje polityczne, które zmierzają do właściwego kształtowania polskiego parlamentu. Niezależnie od tego, czy będzie się on nazywał Sejmem – jak to było w polskiej tradycji – czy Zgromadzeniem Narodowym lub też po prostu Sejmem i Senatem.

Dziękuję, Panie Marszałku.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana profesora Kazimierza Działocha. Kolejnym mówcą będzie pan profesor Paweł Sarnecki.

Kazimierz Działocha

Uniwersytet Wrocławski

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Chciałem się ustosunkować do tej części referatu pana profesora Zbigniewa Witkowskiego, która była poświęcona orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z listopada 1993 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o kombatanach. W tym orzeczeniu, jak powiedział prelegent, Trybunał Konstytucyjny dopuścił się pewnej ingerencji w materię, której – jeśli dobrze rozumiem pana profesora – nie powinien dotyczyć, nie powinien w nią wchodzić. W referacie, a także w wypowiedzi ustnej, znalazło się stwierdzenie, że to orzeczenie jest złe pod względem formy i treści. To ostre sformułowanie.

Zabieram głos trochę w myśl przysłowia: „uderz w stół, a nożyce się odezwą”. Gdy idzie o formę, chciałem powiedzieć, że na taką uproszczoną polemikę, zarzucającą decyzjom Trybunału Konstytucyjnego sprzeczności, trybuna parlamentarna, a zwłaszcza trybuna Senatu, nie nadaje się. Orzeczenia trybunału wymagają pewnej rzetelności prawniczej. Można się oczywiście z nimi nie zgadzać, jest wielu glosatorów, którzy z wieloma czy z niektórymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego nie zgadzają się. Mają takie prawo, a kształtowaniu myśli prawnej oraz samemu orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego dobrze to służy. Na takiej konferencji natomiast, gdy szukamy tego, co w dotychczasowych,

czteroletnich dziejach drugiej izby parlamentu polskiego przemawia za jej zachowaniem w przyszłości, gdy szukamy racjonalnych powodów, dla których ta izba miałaby swoje prawo obywatelstwa w przyszłej konstytucji, nie powinno się tak dyskutować z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, wychodząc z założenia, że zabiera ono Senatowi uprawnienia konstytucyjne, które mu przyznaje ustawa konstytucyjna z 1992 r. Nie tylko dlatego, że to stwierdzenie jest nieprawdziwe. Nie służy ono gromadzeniu tych doświadczeń pozytywnych, jakie mogą być przesłanką ukształtowania drugiej izby w polskim systemie ustrojowym. Ale to wcale nie jest najważniejsze z tego, co chciałem powiedzieć.

Chciałem powiedzieć – tutaj zwracam się wprost do referenta – że znam zarys glosy poświęconej temu orzeczeniu, moim zdaniem, oddającej istotę rzeczy stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Jest tam wyrażony pogląd, że to orzeczenie bynajmniej nie uszczupla konstytucyjnych uprawnień Senatu. Ono wyjaśnia pewien spór, który trwał – jak pan zresztą powiedział – od początku ustanowienia instytucji Senatu nowelą kwietniową z 1989 r. Jest w tej glosie również powiedziane, że sądowe rozumienie „poprawki” – tego pojęcia z art. 17 małej konstytucji – jest właśnie rozumieniem rozszerzającym, nie zawężającym, ale jednocześnie mieszczącym się w konstrukcji konstytucji, w szczególności w konstrukcji prawnej. Myślę, że ta glosa sama za siebie przemówi w najbliższym czasie.

Jest tam też powiedziane, że stanowisko trybunału, jeśli chodzi o sposób rozpatrywania poprawek, ta pewna ostrożność, z jaką Trybunał Konstytucyjny formułuje swoje stanowisko – że każda poprawka powinna być rozpatrywana *casu ad casum*... Pan z tego uczynił, że tak powiem, przedmiot polemiki. Ale to sformułowanie daje do zrozumienia, iż Trybunał Konstytucyjny każdą poprawkę chciałby traktować osobno. Jeżeli nie zastosuje trybu kwalifikowanego, przewidzianego w art. 7 dla rozpatrywania poprawek, w ścisłym, konstytucyjnym, tego słowa znaczeniu, a zastosuje tryb uproszczony – jak właśnie w przypadku ustawy o kombatanach, gdy uznał „poprawkę” ustaloną przez Senat za przekraczającą konstytucyjne granice poprawki – to stanowisko, iż za każdym razem trzeba się zastanowić, czy rzeczywiście Senat przekroczył granice swoich uprawnień, czy też nie, świadczy o tym, że trybunał niczego z góry nie przesądza. Chce widzieć właściwie i rzetelnie udział Senatu w poprawianiu ustaw uchwalanych przez Sejm. Jedno orzeczenie, które dotyczy tylko tej ustawy niczego nie przesądza na przyszłość. Tam jest pogląd, wypowiedziany na zasadzie *obiter dicta*, wyrażający pewne stanowisko trybunału, które może kształtować praktykę zachowań w relacji Sejm – Senat, ale to przecież

niczego nie przesądza na przyszłość. To może być pewna linia, ale jej utrzymanie zależy od tego, jakie będą te poprawki.

Jeżeli miałbym się ustosunkować do tego, co zdołałem uchwycić z pana krytyki orzeczenia trybunału, to chciałbym się odnieść do trzech spraw, które zapamiętałem. Padł zarzut, że Trybunał Konstytucyjny wydając to orzeczenie w listopadzie 1993 r. nie wziął pod uwagę tej dyskusyjnej, spornej, niejednolitej praktyki rozpatrywania poprawek Senatu przez Sejm, od momentu ustanowienia Senatu Trzeciej Rzeczypospolitej.

Po pierwsze, jak pan dobrze o tym wie, i to jest także w wywodach Trybunału Konstytucyjnego zaznaczone, a nawet szczegółowo opisane, ta praktyka była bardzo niejednorodna. Rzeczywiście, Sejm traktował te poprawki w różny sposób. Nie bardzo można się doszukać racjonalnego jądra w zachowaniu Sejmu w stosunku do poprawek Senatu, ale przecież ostatecznie do Trybunału Konstytucyjnego trafia konkretna, określona sprawa, określony przypadek i tylko ten przypadek jest rozpatrywany. Być może, że gdyby sprawa przed trybunałem nie została wywołana, trybunał wcześniej wyraziłby taki pogląd, jeżeli konkretny rozpatrywany przypadek dałby mu ku temu podstawę. Miał on dopiero okazję w tym przypadku, w listopadzie w 1992 r., wyrazić takie zdanie. Nie ustosunkował się do całej przeszłości, poza zrelacjonowaniem jej, by wyprowadzić z tej relacji wnioski, że rzeczywiście nie było jasności co do stanowiska i Sejmu, i Senatu w kwestii udziału Senatu w procesie ustawodawczym. Jest jedna sprawa, która jednak bardzo niepokoi. Gdyby tak twierdzić, to rzeczywiście bylibyśmy zaskoczeni – ja w każdym razie zostałem tym zaskoczony – że Trybunał Konstytucyjny wychodził z założenia dominacji Sejmu w procesie ustawodawczym. Nawet pan przypominał dawny art. 22, w którym przyjęto zasadę pełni władzy czy nadrzędności Sejmu w układzie władzy. Otóż, nie bardziej błędnego. Jest to teza, która tutaj w ogóle nie wymaga dyskusji.

Powiedział pan natomiast, że Trybunał Konstytucyjny nie wyprowadza należytych wniosków z formuły art. 1 małej konstytucji, gdzie jest powiedziane, że organami w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat. Zdaniem pana, z tej formuły wynika równouprawnienie obu izb parlamentarnych w procesie ustawodawczym. Przypuszczam, ale jako prawnicy tak twierdzić nie możemy, nawet gdybyśmy bardzo chcieli, aby tak było. Nie możemy, dlatego, że ta formuła o udziale Senatu w procesie ustawodawczym musi być rozumiana na tle konkretnych przepisów konstytucji, określających bliżej kompetencję ustawodawczą Senatu. Ta kompetencja jest zakreślona wyraźnie przepisami art. 17 ust. 2. Mówi się tam, jakie uprawnienia ma Senat w stosunku do ustaw uchwalonych przez Sejm.

Chociaż bardzo byśmy chcieli, z analizy konkretnych przepisów, które mają pierwszeństwo przed wszelkimi regułami generalnymi, nie da się wyprowadzić formuły, że te dwie izby są równoprawne. To nie jest dwuizbowość pełnoprawna czy pełny bikameralizm, jak kiedyś profesor Andrzej Mycielski pisał. To jest dwuizbowość ograniczona, jak profesor Trzciński ją nazywał, ułomna. Tak jest, to pewna generalna zasada współczesnych państw europejskich, chociaż to zupełnie inne zagadnienie. Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę element nierównoprawności tych izb, ale nigdzie w orzeczeniu nie ma słowa o dominacji jednej izby nad drugą. Tak można chcieć to interpretować, ale nie wiem, czy to jest rzetelne.

Jest wreszcie zarzut trzeci, bardzo poważny, wysunięty przez pana, zresztą w formie trochę dla Trybunału Konstytucyjnego nie do przyjęcia, a mianowicie, że jest sprzeczność w wywodach. Jak się sądowi zarzuca sprzeczność, to już jest bardzo niedobrze. Pan odnosi to do tego fragmentu wywodów Trybunału Konstytucyjnego, który dotyczy samokontroli izb w zakresie przestrzegania konstytucji. Każda izba parlamentu, tak jak zresztą każdy organ konstytucyjny, ma obowiązek kontroli własnych działań z punktu widzenia zgodności z konstytucją. I na to pozwala, wręcz do tego zobowiązuje, art. 3 konstytucji w części, która do dzisiaj obowiązuje. Nigdzie tam nie jest powiedziane, że Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, z którego wynika, iż Sejm kontroluje Senat, czy trzyma się ram konstytucyjnych. Absolutnie nie ma o tym mowy.

Przeczytałem panu ten fragment. To nie jest tylko polemika z panem profesorem Witkowskim, to jest przyczynek do analizy obecnej konstrukcji prawnej, analizy uprawnień Senatu, jak również tego, co z tej analizy i z praktyki stosowania przepisów konstytucyjnych wynika na przyszłość. Otóż we wspomnianym fragmencie mówi się, że Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, iż obie izby parlamentu są autonomiczne i nie badają nawzajem konstytucyjności swojego postępowania. Mogę powiedzieć, że był to punkt sporny dyskusji nad tym orzeczeniem. Niektórzy uważali, że jednak jest wśród tych dwóch izb jakaś wzajemna kontrola zgodna z ideą podziału władz. Kontrolują się nawzajem, aby się utrzymywały w granicach konstytucji.

Ostatecznie ten pogląd upadł i jest to stwierdzenie odrębności, autonomiczności, samodzielności obydwóch izb, zwłaszcza gdy chodzi o postępowanie ustawodawcze. Sejm jednak ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek oceny, czy działania podejmowane przez niego, w obrębie procesu ustawodawczego, są zgodne z konstytucją. Obowiązek ten wynika przede wszystkim z art. 3 konstytucji. Przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej w działalności organu ustawodawczego, to przede wszystkim przestrze-

ganie konstytucji i realizacja podstawowego obowiązku, płynącego z jej charakteru prawnego, jakim jest zakaz wydawania ustaw sprzecznych z konstytucją.

Kontrola konstytucyjności własnych zachowań, podkreślam: własnych zachowań, w procesie ustawodawczym przed ostatecznym uchwaleniem ustawy przez Sejm, jest jednym ze środków, prowadzących do realizacji tego obowiązku. Gdyby Sejm głosował nad poprawką Senatu, która wykracza poza kompetencje tej izby – a co do tego nie ma wątpliwości, pan też to przyznał i przyznawała to część senatorów w czasie dyskusji nad ustawą z 1982 r. o kombatanach – dopuściłby się naruszenia konstytucji. Polegałoby to w szczególności na pominięciu wcześniejszych warstw procesu ustawodawczego. Ów wątek głosowania Sejmu nad poprawką Senatu, nieuprawnioną w świetle konstytucji, w trybie kwalifikowanym absolutnej większości głosów, wymaganych przez małą konstytucję... Jeżeli materia poprawki nie była rozpatrywana w trakcie kolejnych czytań w Sejmie, to doprowadziłoby do tego, że druga izba wbrew założeniom konstytucji wzięłaby górę nad pierwszą, bo mogłaby przeprowadzić takie postanowienia w ustawie, które nie były w ogóle rozpatrywane w Sejmie. Tak było z ustawą z 1992 r. o kombatanach. Chodziło o to, żeby konstytucyjnych faz procesu ustawodawczego nie zastępować obradami tylko w jednej izbie. Sejm mógłby odrzucić albo przyjąć te poprawki, głosując w trybie kwalifikowanym.

Chcę więc powiedzieć, że tu nie chodziło o to, by Sejm kontrolował Senat, chociaż istniał pogląd, że można by i to przyjąć. Chodziło o to, żeby Sejm sam siebie kontrolował. To znaczy, żeby podejmując określone działania w ramach swoich uprawnień ustawodawczych nie był sprzeczny z konstytucją. I tego trzeba żądać od każdego organu.

Stawiam pytanie retoryczne: czy Sejm może rozpatrywać złożony do niego projekt ustawy, który nie odpowiada wymaganiom projektu? Czy prezydent może podpisać jakiś akt, który nie wchodzi w zakres jego kompetencji? Sejm również nie mógł, czy nie może, w trybie wymaganym przez konstytucję, głosować poprawek, które w jej świetle nimi nie są, bo są czymś innym.

Sejm rozpatrzył kwestię, czy jest to poprawka, czy nie, i głosował nad nią w trybie zwykłym, żeby nie poddawać jej kwalifikowanej procedurze z art. 17. Uczynił to. I więcej, moim zdaniem, uczynić nie mógł.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Panie Profesorze, jeśli pan pozwoli, proszę o konkluzję, bo mamy jeszcze siedmiu dyskutantów.

Kazimierz Działocha

Uniwersytet Wrocławski

Panie Marszałku, chciałem tylko podkreślić, żeby nie popaść w zbyt ostry konflikt z kolegą Witkowskim, że w jego przemówieniu była słuszna myśl, do której także nawiązał profesor Lech Janicki. Mianowicie, że najlepiej byłoby, gdyby konflikty między dwoma izbami były rozwiązywane przy pomocy pewnych instytucjonalnych rozwiązań z zakresu prawa parlamentarnego. Byłoby to możliwe, gdyby istniała komisja mediacyjna.

Gdy pojawił się pierwszy konflikt między Senatem a Sejmem na tle noweli kwietniowej, eksperci proponowali komisję mediacyjną, jakby pozaregulaminową, a tym bardziej pozakonstytucyjną. Taka próba zastosowania mediacji w przypadku pierwszego sporu była, tylko potem od tego odeszło się.

Trzeba powiedzieć, że jest to rozwiązanie słuszne także z punktu widzenia roli Trybunału Konstytucyjnego. Jest rzeczą mało pożądaną, trzeba by jej nawet unikać, ażeby w spory polityczne między politycznymi organami państwa – a do takich należy parlament, rząd, prezydent – sąd konstytucyjny w miarę możliwości nie wchodził. Jeżeli ma rzeczywiście nie wchodzić, a te spory jednak w jakiś sposób muszą być rozwiązywane, to trzeba szukać właśnie tego rodzaju rozwiązań jak komisja mediacyjna. Takie jest moje zdanie. Przepraszam, Panie Senatorze, że przedłużyłem wypowiedź.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Szanowni Państwo! W tak znakomitym gronie próba ograniczania czyjejkolwiek wypowiedzi jest, najdelikatniej rzecz ujmując, brakiem elegancji. Jednakże w związku z tym, że o godzinie 19.00 pan marszałek Adam Struzik zaprasza państwa na obiad bufetowy, chciałbym o godzinie 18.15 zamknąć dzisiejszą turę naszego seminarium. Będę miał zaszczyt wysłuchania jeszcze siedmiu kolejnych dyskutantów, zwracam się zatem do państwa o pewien reżim czasowy.

Bardzo proszę pana profesora Pawła Sarneckiego o zabranie głosu. Kolejnym mówcą będzie profesor Włodzimierz Bojarski.

Paweł Sarnecki

Uniwersytet Jagielloński

Proszę Państwa!

Dziękuję bardzo za przyznanie mi głosu i postaram się zastosować do apelu pana przewodniczącego, choć przyznam, że będzie to dosyć trudne.

Wysłuchaliśmy referatów, z których wynika właściwie nader krytyczna ocena dotychczasowych

wych rozwiązań konstytucyjnych odnoszących się do pozycji drugiej izby. Można by zastosować tutaj znany nam slogan z ostatniej kampanii politycznej, że tak dalej być nie może, aczkolwiek rozmaicie było... W każdym razie, w tej łagodniejszej wersji.

Myślę, że dyskusja, co zresztą jest naturalne, skupia się na naszych polskich rozwiązaniach. Nie wnikamy w rozwiązania francuskie czy niemieckie, choć oczywiście i o nich wspominamy. Oceniając nasze rozwiązania, tudzież funkcjonowanie parlamentaryzmu polskiego, myślę, że rysują się tu wyraźnie dwa okresy. Pierwszy można nazwać przejściowym – reaktywowano instytucję Senatu, wszystko jeszcze było jednak nie wykryształizowane. Była szczególna sytuacja polityczna – Sejm był kontraktowy, Senat taki, jaki był. Drugi okres jego funkcjonowania, to już stabilizacja. Pokrywa się z tym również pewna ewolucja konstytucyjna, mianowicie obowiązywanie noweli kwietniowej z 1989 r. i obowiązywanie małej konstytucji.

Otóż sądzę, że z uwagi na różnice polityczne, tudzież konstytucyjne, tych dwóch okresów nie można traktować jednolicie. Skorygowałbym może zdanie pana profesora Trzcińskiego, który powiedział, że w zasadzie obecny Senat jest taki sam, jak ten na tle noweli kwietniowej. Pod tym zdaniem bym się nie podpisał. Nasuwają się również zastrzeżenia co do referatu profesora Witkowskiego, który podał pewne dane, obrazujące aktywność i znaczenie Senatu. Były to jednak dane, pomijające właśnie ten podział.

Przebywałem funkcjonowanie Senatu po wejściu w życie małej konstytucji, czyli przebywałem jego aktualne funkcjonowanie. I moim zdaniem, obecny obraz tej instytucji jest nieco inny. Mianowicie inicjatywy Senatu już nie są takie znaczące i jest ich mniej, poprawki Senatu mają mniejszy ciężar gatunkowy i są częściej odrzucane przez Sejm.

Następna refleksja. Wprowadzono tryb przyspieszony, wprowadzono instytucję rozporządzeń z mocą ustawy – są potrzeby takiej działalności legislacyjnej. A tymczasem funkcjonuje Senat, który jest w stosunku do tych dwóch instytucji czymś kontrowersyjnym, nie pozwala przecież na tak pożądaną szybką legislację.

Na to, że Senat jest izbą poprawiającą ustawy, też nie ma dowodu. Świadczy o tym bowiem rosnąca liczba wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Uchyla on z powodu sprzeczności z konstytucją ustawy, które przeszły przez stadium prac w Senacie.

Padały tutaj słowa, że być może należałoby stworzyć drugą izbę jako reprezentację interesów szczególnych, zawodowych, lokalnych. Nie zwrócono uwagi, że te interesy szczególne mają już swoją reprezentację. Profesor Trzciński pokazywał przykłady państw obcych, ale przecież

i u nas funkcjonuje krajowy sejmik samorządowy, jest w Sejmie ustawa o samorządzie gospodarczym, bodajże przedwczoraj Rada Ministrów uchwaliła projekt ustawy o izbach rolniczych. Więc ten samorząd, który miałby jakoby znaleźć reprezentację w drugiej izbie, staje się faktem i po prostu nad koncepcją izby samorządowej pojawia się znak zapytania.

Pan profesor Witkowski, krytycznie oceniając funkcjonowanie aktualnych instytucji, odwoływał się czy dawał przykłady, że między dwiema izbami występują konflikty, spory, kryzysy. Wszyscy o tym wiemy, także z tych przyczyn interweniował Trybunał Konstytucyjny.

Proszę państwa, pojawia się następna refleksja, czy mamy za mało kryzysów i konfliktów, czy nie wystarczą nam konflikty między prezydentem a rządem, między prezydentem a parlamentem, między premierem a ministrami?

Akurat tutaj dyskutanci opowiadali się za koncepcją izby refleksji a nie oporu. Za koncepcją, jak rozumiem, prawniczego, a także politycznego poprawiania. Oczywiście, rodzi się problem odpowiedniego modelu rekrutacji do owej drugiej izby. Jedno bez drugiego nie może bowiem funkcjonować. Jeżeli przyznajemy drugiej izbie pewną szczególną rolę, to musi być również szczególny, odpowiadający tej roli, system desygacji senatorów. Bo myślę, że nie wystarczy jedynie koncepcja, którą najpełniej zaprezentował pan senator Piotrowski, owej przedłużonej kadencji i rotacji izby.

Proszę państwa, pozwoliłem sobie przedstawić tutaj kilka uwag sceptyka co do instytucji Senatu. Myślę, że te znaki zapytania mają pewne uzasadnienie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Proszę o zabranie głosu pana profesora Włodzimierza Bojarskiego, senatora pierwszej kadencji. Kolejnym mówcą będzie senator Zbigniew Romaszewski.

Włodzimierz Bojarski

Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN

Panie Marszałku! Panie i Panowie!

Dziękuję za udzielenie mi głosu.

Chciałbym spojrzeć na sprawę z punktu widzenia teorii organizacji. Bo przecież Sejm i Senat, parlament, to szczególne organizacje od których, jak słusznie powiedział pan profesor Galiński, społeczeństwo musi wymagać zarówno sprawności i rzetelności, jak i szeregu innych ważnych cech, związanych z poprawnością i szerokością ujmowania zagadnień.

Teoria organizacji powiada, że nie udaje się stworzyć idealnej organizacji, że każda ma swoje

wady i zalety. Natomiast, jeżeli chce się stworzyć coś bardziej niezawodnego, to dobrze mieć dwie organizacje, powołane na różnych zasadach i funkcjonujące według różnych trybów. Wtedy całość jest nie tylko bardziej stabilna, wzajemnie się korygująca, ale jest całością dopełniającą się.

Wyda się, że tak ważny organ jak Zgromadzenie Narodowe jest właśnie tym, od którego trzeba wiele wymagać. I wtedy owa dwulubowość rysuje się tu jako jedyna koncepcja zapewniająca większą skuteczność i większą niezawodność, bo trzeba też powiedzieć i o takim kryterium. Jak panowie byli łaskawi stwierdzić, różne sposoby działania wymagają różnego sposobu kreowania, czyli powoływania oraz różnego trybu procedowania. I to zróżnicowanie jest niezbędne.

Trzeba stwierdzić, że szczególnie w okresie drugiej kadencji Senatu nastąpiło prawie całkowite upodobnienie procedowania i funkcjonowania Senatu i Sejmu. Również bardzo podobny jest tryb powoływania senatorów i posłów. Spowodowało to, że w istocie te instytucje są teraz bardzo podobne, a co za tym idzie, mają te same zalety i te same wady. W związku z tym te dwie instytucje nie dopełniają się wzajemnie tak, jak trzeba. Wniosek jest istotny: niewątpliwie nie warto bronić wad, które wynikają z podobieństwa tych instytucji, trzeba szukać rozwiązań zgodnych z ogólnymi doświadczeniami i teoriami.

Wreszcie, w okresie I Rzeczypospolitej Senat był powoływany na innych zasadach, funkcjonował według innych kryteriów. Przy wielkiej słabości zarówno Senatu, jak i Sejmu, trzeba przyznać, że te dwie izby nieźle służyły Rzeczypospolitej przez kilka stuleci, nawet bez teorii organizacji.

Trzeba byłoby dzisiaj do tego sięgnąć i powiedzieć, że owe funkcje korektorskie i dopełniające wymagają oczywiście gry interesów politycznych i społecznych. Ale przecież te interesy nie tylko różnicują się ze względu na partykularne ujęcia. Każdy z nas odczuwa pewną grę interesu krótkookresowego i doraźnego z interesem i spojrzeniem długookresowym. Każdy z nas rozumie pewne sprzeczności, wynikające nie tylko z opcji politycznych, ale z tego, że raz patrzymy na rzecz w wąskim zakresie, a drugi raz myślimy rzeczywiście o dobru całego kraju, całej gospodarki narodowej. Te opcje oczywiście się różnicują.

Otóż wydaje się, że w parlamencie muszą być reprezentowane zarówno opcje doraźne, partykularne, węższe, jak i opcje długookresowe, ogólnonarodowe czy ogólnospołeczne. Myślę, że konstrukcja obydwu izb, tryb ich powoływania, ich kreowanie i funkcjonowanie muszą zapewniać możliwość demonstrowania i wyrażania wszystkich tych opcji.

W układach dynamicznych i mechanicznych powiada się, że masy w ruchu wymagają przeciwwagi, każda masa musi być czymś zrównoważona. Ten podział, o którym panowie profesoro-

wie w referatach byli łaskawi powiedzieć, dowodzi, że władza wykonawcza jest jednak rozdzielona na dwa człony, że nawet władza sądownicza ma różne pionowy czy człony. Wydaje się, że to jest właśnie ta próba zrównoważenia, niezbędna we wszystkich dużych organizmach, że to jest również potrzebne w parlamencie. Niezbędne są dwie funkcje, ale wzajemnie się uzupełniające, to słowo chętnie bym podkreślił, ponieważ funkcja korektorska i funkcja stabilizacyjna wynikają z tego, że to muszą być izby dopełniające się jakoś w swoich zadaniach, w swoich zaletach, w swoich możliwościach.

Wydaje się zatem, że niektóre, nawet ustawodawcze zadania obu izb, mogłyby być zróżnicowane. Nie znaczy to, że Senat musi się każdą ustawą jednakowo, szczegółowo interesować czy w ogóle interesować się każdą ustawą. Zresztą są sprawy ważniejsze i mniej ważne, działania o charakterze doraźnym i długofalowym. Wydaje mi się, że działania izb mogłyby i powinny być zróżnicowane, co zapewniłoby operatywność, a jednocześnie rozwarstwienie. Rozwiązania doraźne bowiem wymagają operatywności, a długookresowe – rozważy. A współdziałanie obu izb mogłoby różnie w różnych sprawach wyglądać.

Wydaje się zatem, że te funkcje wszystko to umożliwiają. Jednak prezentowane jest sformułowanie, że obecnemu Senatowi potrzebne są zmiany trybu powoływania, istotne zmiany konstytucyjne, że jest potrzebne szersze spojrzenie nie tylko na Sejm, ale i na Senat. Nie możemy jednak oderwać się od tego, że kreuje się system półprezydencki, że prezydent też potrzebuje swoich rad, że są powoływane, w efekcie pozakonstytucyjne ciała doradcze przy urzędzie prezydenta. Albo je wchłonimy w koncepcji konstytucyjnej, albo będziemy mieli parakonstytucyjne rady, które funkcjonują, i które już dzisiaj opiniują podpisy prezydenta. Czy to nie jest funkcja podobna do tej, jakiej się oczekiwało kiedyś od Senatu, który przygotowywał te opinie? Może Senat powinien być bardziej zorientowany na tę tradycyjną funkcję ciała opiniującego i być z nią w pewien sposób związany. Mogłoby to również oznaczać pewne zbliżenie kadencji Senatu i trybu jego powoływania. W okresie międzywojennym, zdaje się, część senatorów była powoływana przez układ prezydencki. Moim zdaniem, mogłoby to zapobiec funkcjonowaniu pozakonstytucyjnych rad prezydenckich, których zlekceważyć nie wolno, a które, boję się, mają charakter trwałe i nie mogą być w koncepcjach parlamentaryzmu polskiego całkowicie pominięte. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Proszę pana senatora Zbigniewa Romaszewskiego. Kolejnym mówcą będzie pani profesor Anna Łabno-Jabłońska.

Zbigniew Romaszewski

Senat RP, NSZZ „Solidarność”

Proszę państwa, na podstawie słów, które tutaj padały, wnioskuję, że w pewnej sprawie jesteśmy zgodni. Chodzi o kwestię, iż w obecnych uregulowaniach konstytucyjnych i w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Senat jest, w gruncie rzeczy, instytucją bardzo niedoskonałą. Przy tym zakresie aktualnych kompetencji Senatu, przy tym trybie organizowania jego pracy, można się zastanawiać, czy taka instytucja ma rzeczywiście rację bytu.

Można by tu podać parę przykładów: chociażby siedmiodniowy termin rozpatrywania ustaw pilnych, a za ustawy pilne rząd uważa na przykład prawo autorskie czy prawo geologiczne. Musimy sobie powiedzieć jasno, że mamy do czynienia z sytuacją całkowicie fikcyjną, w ogóle nie jest możliwe rozpatrywanie tego typu ustaw.

Kwestia inicjatywy ustawodawczej Senatu. Jest to coś zupełnie odrębnego niż pozostałe inicjatywy ustawodawcze i coś zdecydowanie niepraktycznego. Nic więc dziwnego, że tych inicjatyw pojawia się mało. Obawiam się, że będzie ich jeszcze mniej. Trzeba sobie bowiem zdać sprawę z tego, że jest to inicjatywa ustawodawcza Senatu. A to oznacza, że ktoś musi złożyć wniosek, ktoś musi złożyć projekt, projekt rozpatrywany jest przez komisje, komisje składają wnioski do pierwszego czytania na posiedzeniu Senatu, odbywa się pierwsze czytanie, są składane wnioski, ponownie jest to opracowywane w komisjach, odbywa się drugie czytanie na posiedzeniu Senatu. Dopiero wtedy mamy do czynienia z inicjatywą ustawodawczą Senatu, czyli z tym, co w zasadzie piętnastu posłów tworzy „na kaloryferze”. Jest tu zatem absolutna dysproporcja. Jeżeli do tego jeszcze dodać fakt, że część inicjatyw ustawodawczych przygotowanych przez Senat w ogóle nie była rozpatrywana przez Sejm, to po prostu ręce opadają. Tej działalności właściwie w ogóle nie chce się podejmować, bo nie bardzo wiadomo, jaka jest jej celowość.

Jeden z panów profesorów stwierdził, że właściwie znaczenie Senatu dla doskonalenia systemu prawnego nie uwidacznia się w liczbie skarg konstytucyjnych napływających do Trybunału Konstytucyjnego. Może to i prawda. Przy okazji warto dostrzec – co zresztą pan profesor zauważył – że większość poprawek składanych przez Senat, jest odrzucana przez Sejm. Chyba nie Senat jest za to odpowiedzialny. Należałoby się zastanowić, ile poprawek Senatu zostało przez Sejm niesłusznie odrzucanych. Może warto by się zastanowić, czy to nie próg odrzucenia poprawek i pewnego rodzaju tradycja, jaka się utarła, stoją na przeszkodzie w wykorzystaniu rzeczywistych kompetencji i rzeczywistej roli tej izby.

Proszę państwa, dla mnie właściwie nie podlega dyskusji, że Senat jest instytucją potrzebną jako drugie ciało rozpatrujące te same ustawy. Inni ludzie to rozpatrują, z innego punktu widzenia i nie jest to wyłącznie niedoskonałe biuro prawne. Takli pomysł, że Senat miałby być zbiorem niekompetentnych nie prawników, którzy mieliby wprowadzać poprawki prawne, to byłoby nieporozumienie. Nie, jest to niewątpliwie inne spojrzenie innych ludzi na ustawę. Dla mnie jest to z pewnością izba polityczna i taką powinna pozostać. Z tym że, powtarzam jeszcze raz, żeby ona mogła funkcjonować, jej kompetencje muszą być na pewno rozszerzone, a w każdym razie zmienione i doprecyzowane. Powinna istnieć bardzo wyraźna dystynkcja pomiędzy Sejmem a Senatem.

W czym bym ją widział? Nie podlega dla mnie również dyskusji – a w każdym razie taka jest chyba opinia społeczna, z którą spotykam się na zebraniach wyborczych – że wybory do Senatu powinny jednak pozostać i powszechne, i bezpośrednie. Jest to w końcu to, co ludzie w Polsce rozumieją najlepiej, czyli wybieranie osób do parlamentu. Jeżeli by im jeszcze to odebrać, to bezpośredniość wyborów, przynajmniej w naszych warunkach, byłaby bardzo silnym ograniczeniem praw obywatelskich. Bo tu się głosuje na partie, które desygnują swoich przedstawicieli. Tak więc ktoś inny by desygnował. Zmieniony zostałby ten model przedstawicielski, który, muszę powiedzieć, jest przez wyborców bardzo ceniony.

Co w Senacie jest dobrego i co należałoby zachować? W moim przekonaniu, do takich rzeczy należy przede wszystkim ordynacja wyborcza. Ta ordynacja, która – ale o tym będę mówił dalej – nie do końca daje mandat osobisty, ale w każdym razie jest to już niewątpliwie reprezentacja terytorialna. To jest ta zasadnicza różnica polityczna między Sejmem a Senatem i utrzymałbym ją – jednak województwo katowickie czy warszawskie ma trzech swoich przedstawicieli, a na przykład województwo suwalskie czy chełmskie ma dwóch senatorów. Proszę państwa, w tym momencie senat zaczyna być w dużej mierze reprezentacją, jak to się czasami ładnie mówi, Polski „B”. O ile Sejm zdominowany jest przez duże aglomeracje miejskie, o tyle tutaj reprezentacja ma rzeczywiście charakter terytorialny i spojrzenie na Polskę z perspektywy województw i interesów ściany wschodniej, co jest w moim przekonaniu rzeczą cenną, którą należałoby zachować. W ordynacji senackiej niczego bym nie zmieniał.

Sprawą, która również jest bardzo ważna i która decyduje o funkcjonowaniu Senatu, jest oddzielenie go od władzy wykonawczej. Uważam to za rzecz korzystną, pozwalającą na rozpatrywanie ustaw w pewnym oddaleniu od bieżących sporów politycznych toczących się w Sejmie,

a związanych na ogół z władzą wykonawczą, kontaktami, stanowiskami koalicji i tak dalej. Dlatego uważam, że jest to walor Senatu. To wyróżnienie, że nie jest on zaangażowany w bezpośrednie spory władzy wykonawczej daje się w Senacie zauważyć.

Proszę państwa, jeszcze jedna rzecz, którą chciałbym zaproponować, a o której nie było mowy. W jakiej mierze jest to realne, to już odrębna kwestia. Otóż, wydaje mi się, że jedną z bolączek naszego parlamentaryzmu jest, jak dotychczas zaobserwowaliśmy, coś co określiłbym jako partyjniactwo. Fakt powstania w bieżącej kadencji silnej koalicji rządzącej nie napawa mnie optymizmem co do tego, że w przyszłości nie będzie dochodziło do silnego rozbitcia partyjnego w parlamencie, że nie będą tworzone najrozmaitsze koalicje i że system budowania prawa nie zostanie w ten sposób podporządkowany jakimś doraźnym interesom koalicyjnym. Dlatego moim marzeniem byłoby doprowadzenie do pewnego rodzaju odpartyjniowania Senatu, to znaczy nadania mandatowi senatorskiemu charakteru osobistego. Nie mandatu partyjnego, tylko mandatu danej osoby wypełniającej mandat senatora. Oznaczałoby to wycofanie się z bezpośredniego życia partyjnego. Myślę, że rzutowałoby to również na to, aby kluby poselskie nie przenosiłyby się bezpośrednio do Senatu, który funkcjonowałby na odrębnych prawach, nie zaangażowany tak bezpośrednio w walkę polityczną. Muszę powiedzieć, że tych kilkadziesiąt metrów oddzielających Sejm od Senatu już powoduje, że ta walka jest słabsza. Wydaje mi się, że w tym momencie obowiązek zawieszenia działalności partyjnej przez senatorów stwarzałby instytucję o bardziej zobjektywizowanym charakterze.

Poza funkcjami legislacyjnymi, o których przed chwilą mówiłem, uważam, że Senat mógłby również pełnić funkcje kontrolne. To właśnie on, a nie Sejm, mógłby zostać upełnomocniony art. 111 małej konstytucji do organizowania komisji śledczych lub komisji wyjaśniających pewne sprawy. Niech państwo zwróć uwagę, że jest rzeczą kontrowersyjną, jeżeli Sejm powołuje do badania komisję śledczą o charakterze partytetywnym. Przy próbie obiektywizacji pewnych spraw coś zostaje naruszone. Sądzę, że tutaj dobrym narzędziem byłby odpartyjniowany Senat.

Na zakończenie ostatnia uwaga. Pomysł sześćdziesięcioletniej kadencji z wymianą połowy składu, czy też innej kadencji, powiedzmy pięcioletniej, nie uzależnionej od Sejmu, byłby bardzo korzystny dla stabilności legislacyjnej kraju. Zawsze istniałby organ, który byłby w stanie współpracować na przykład z prezydentem przy wydawaniu ustaw. Mówi się, że tych wyborów byłoby za dużo i że byłyby one za często. Proszę państwa, jestem zdania, że historii demokracji nie mierzy się czasem, tylko liczbą wyborów, bo z tym

wiążą się kampanie wyborcze, a każda z nich buduje świadomość społeczną. W ten sposób buduje się demokrację. Tak że akurat tego bym się nie bał. Wydaje mi się, że stabilny organ ustawodawczy, nierozwiązywalnie niezależny od zmian w obrębie władzy wykonawczej, byłby niewątpliwie korzystny. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę o zabranie głosu panią profesor Annę Łabno-Jabłońską. Kolejnym mówcą będzie pani profesor Barbara Zawadzka.

Anna Łabno-Jabłońska

Uniwersytet Śląski

Dziękuję bardzo.

Chciałabym sprostować, że nie jestem profesorem, tylko doktorem, co oczywiście może mieć znaczenie.

(Przewodniczący Ryszard Czarny: Proszę łaskawie potraktować to, jako serdeczne życzenia z mojej strony.)

Dziękuję bardzo, byleby tylko nie zapeszyć.

Cieszę się, że zabieram głos po wypowiedzi pana senatora Romaszewskiego, z tego względu, że znalazłam w niej potwierdzenie tez, które pozwolił sobie państwu przedstawić.

Otóż pan profesor Witkowski postawił bardzo jasno kwestię niezbędnej zmiany sposobu legitymizacji Senatu. Podałabym to jednak w wątpliwość, i to zarówno z powodów, o których mówił mój szanowny przedmówca, jak i ze względu na to, że zmiana legitymizacji – nawet po czterech latach, w konkretnych polskich warunkach – nie jest taką prostą sprawą. Przede wszystkim z tego powodu, takie jest przynajmniej moje przekonanie, że jednym z celów zmian jest przecież tworzenie pewnych przyzwyczajeni konstytucyjnych oraz zaufania do instytucji i prawa. A ono w Polsce zmienia się permanentnie, prawda? To się daje odczuć także w kontaktach z przeciętnym obywatelem. Budowanie pewnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego zasadza się jednak na trwałości i stabilności.

Poza tym jest jeszcze jedna sprawa. Mnie się mimo wszystko wydaje, że wybór dwóch czy trzech senatorów z województwa jest innym sposobem reprezentacji aniżeli wybory do Sejmu. To jednak inna sytuacja, bo całe województwo jest reprezentowane przez dwóch czy trzech senatorów i więzi muszą się tworzyć na innych zasadach.

Na gorąco zapytałabym, czy można wierzyć w to, że czasowa rezygnacja z wykonywania funkcji, czy też z członkostwa w partii, rzeczywiście jest gwarancją, że tych więzi nie będzie? Nie wiem – jeśli nawet źle zrozumiałam wypowiedź pana

senatora, co jest oczywiście możliwe – czy wytycza ona dobry kierunek. Czy dzisiaj związek partyjny senatorów utrudnia w czymś działanie? Może tak. Nie mam w tym względzie doświadczeń, więc trudno mi odpowiedzieć. Pozostawiam to zatem raczej jako pytanie aniżeli stwierdzenie pewnej rzeczywistości lub jakąś ocenę.

Chciałabym też zwrócić uwagę na jeszcze jedną rzecz. Jak wspominałam, zmiana legitymizacji nie jest łatwa. Dość adekwatnym przykładem na to jest niewątpliwie hiszpański system, który od kilkunastu lat funkcjonuje w niezmienionej wersji, mimo ponawianych postulatów zmiany systemu legitymizacji Senatu, będącego konstytucyjnie izbą terytorialną. Jednak, o czym mówił już pan profesor Garlicki, w ten sposób faktycznie niewiele się daje zauważyć, bo liczba senatorów jest uzależniona od liczby mieszkańców. W zasadzie w niewielkim tylko procencie jest to rzeczywista reprezentacja terytorialna, mimo tego że jest to przecież kraj regionalny. W tym wypadku porównania ze strukturą Polski nie będą najlepsze, ale w żadnym razie nie da się tego zmienić. Dyskusje trwają od 1977 r., a więc od kiedy konstytucja została uchwalona, a ten stan jak się nie zmienił, tak się nie zmienia. Istnieje pewne niebezpieczeństwo – oczywiście inne w Hiszpanii, a inne ewentualnie w Polsce – antagonizowania pewnych interesów. Usłyszeliśmy dzisiaj, że istnieje Polska „B”. Właśnie ta Polska ma pewne obawy. Mimo wszystko uważam, że byłoby niedobrze, gdyby druga izba stała się reprezentacją interesów tworzonej dzięki wyobrażeniom naszych samorządów terytorialnych. To chyba nie byłoby najlepsze rozwiązanie. W dyskusjach, jakie się słyszy na spotkaniach różnych sejmików – choćby przy okazji tworzenia w Polsce systemu regionalnego – obawy o zróżnicowanie statusu poszczególnych części Polski są bardzo wyraźne. Jeśli jeszcze Senat miałby podkreślać te różnice, to musiałyby wtedy one wpłynąć na formułę reprezentacji ściśle określonych interesów, a nie wiem, czy to byłoby dobre. Nie jesteśmy krajem społecznie stabilnym i tworzenie instytucji o tego typu charakterze wydaje mi się przynajmniej dyskusyjne. Osobiście byłabym temu przeciwna.

Tym bardziej nie sędzę, by dla Polski było korzystne tworzenie czegokolwiek na wzór modelu korporacyjnego. Zaistniałaby wtedy sytuacja, w której chyba na długi czas pozbawilibyśmy się rzeczywistej możliwości reprezentowania interesów. Przecież każdy, zarówno jednostka, jak i tak zwane małe grupy, występuje na różnych płaszczyznach i w różny sposób może określać swoje interesy. Ten korporacjonizm, o którym tutaj mowa, a więc wywodzący się z okresu międzywojennego, ma fatalne tradycje i przecież został zdecydowanie odrzucony. Wprawdzie się często do niego wraca, ale zdaje się, że z tej odległości,

która nas dzieli od Hiszpanii i od Portugalii, nie bardzo zauważamy, iż reprezentacja polityczna w tych krajach absolutnie nie istniała. Wydaje mi się, że byłoby to duże niebezpieczeństwo, jeśli chcielibyśmy kroczyć drogą takiego dzielenia interesów. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo.

Proszę panią profesor Barbarę Zawadzką. Kolejnym mówcą będzie pan profesor Tomasz Dybowski.

Barbara Zawadzka

Instytut Nauk Prawnych PAN

Proszę Państwa! Bardzo trafiło mi do przekonania sformułowanie profesora Trzcińskiego, że konieczne jest nowe rozpatrzenie koncepcji Senatu. Uważam to za bardzo trafne, ponieważ racje, dla których Senat został powołany w 1989 r., po prostu się zdezaktualizowały. Historia poszła naprzód, wszystko się rozwinęło, a te koncepcje straciły rację bytu.

Była już tutaj mowa o tym, że Senat szuka dla siebie funkcji innych niż te, które tkwiły w zamyśle nowelizacji konstytucji z 1989 r., i że włącza się do funkcji ustawodawczej, choć w obecnym modelu funkcja ta nie zarysowuje się wyraźnie, co do czego właściwie wszyscy są zgodni. Tak więc, jeżeli miałby być Senat, to konieczna jest nowa koncepcja. I tutaj najistotniejsza jest odpowiedź na pytanie o funkcje, jakie ma pełnić Senat. Od odpowiedzi tej będzie zależało: po pierwsze, czy Senat należy powoływać do życia, a po drugie, jak go kształtować, w jakim trybie i w jakim składzie. W tym wypadku na pewno nie wystarczy powoływanie się na długą tradycję Senatu w Polsce. To, proszę państwa, nie jest żaden argument. Związka że tradycje Senatu wcale nie są takie długie, jeżeli nie będziemy się powoływać na tradycje przedrozbiorowe, a jeżeli już się na nie powoływać, to może i na monarchię, a może na jeszcze bardziej archaiczne instytucje. Jeżeli weźmiemy pod uwagę Polskę porozbiorową, czyli dwadzieścia lat, to tradycja Senatu nie jest znowu tak bardzo długa. W każdym razie, niezależnie od wszystkiego, istotne jest, by każdą tradycję rozpatrywać krytycznie. Trzeba dostosowywać to, co wynika z tradycji, do nowych warunków, bo przecież historia toczy się naprzód i należy brać z tradycji to, co się do określonych warunków nadaje, a pozostawiać historii to, co się przeżyło, co nie odpowiada nowym warunkom.

Jeżeli zadamy pytanie o funkcje, jakie może pełnić druga izba, to z bardzo interesujących referatów, które zostały dzisiaj przedstawione, wynika, że mogłyby one być następujące. Po pierwsze, druga izba polityczna; po drugie, element podziału władzy; po trzecie, izba refleksji;

po czwarte, jakaś inna reprezentacja, kształtowana na innych zasadach niż w pierwszej izbie i uzupełniająca ją.

Chcę tu od razu powiedzieć, że jestem stanowczo przeciwko uzasadnianiu potrzeby istnienia Senatu ową refleksją. Argument o izbie refleksji zupełnie mnie nie przekonuje. I nie tylko z powodu uzasadnienia, jakie przytoczył profesor Sarniecki, o uchyleniach przez Trybunał Konstytucyjny – świadczą one o tym, że nie wychodzą tu wcale takie „produkty bezbrakowe” systemu dwulizbowego – ale także i dlatego, że nie ma żadnej logicznej racji, dla której akurat Senat miałby tę refleksję legislacyjną przejawiać w większym stopniu niż Sejm. W szczególności, jeśli oba te ciała pochodzą z jednakowych albo prawie jednakowych wyborów i jeżeli są jednakowe kryteria doboru deputowanych.

Poziom ustaw przyjmowanych przez parlament zależy od kilku czynników. Po pierwsze, chyba najważniejszy jest poziom wiedzy posłów i ich ogólna kultura polityczna, ale to nie różnicuje obu izb, jeżeli są takie same kryteria doboru. Po drugie, zależy to od trybu pracy, od tego właśnie, żeby jak najmniej ustaw wpływało do opracowania w „trybie pożarowym”, żeby praca parlamentu była spokojna. Po trzecie, związany jest z poziomem służb legislacyjnych parlamentu. Te wszystkie czynniki można tak ukształtować – jedne łatwiej, inne trudniej, bo różnie są one uwarunkowane – żeby refleksja i namysł były w jedynej izbie parlamentu optymalnie możliwe. Po prostu nie widzę możliwości, by w celu uchwalania ustaw z należytą refleksją i namysłem potrzebna była druga izba. Naprawdę nie widzę takiego powodu. Nie widzę też czynników, które uzasadniałyby fakt, że akurat Senat, zwłaszcza jeżeli jest wybierany tak samo jak Sejm, ma tę refleksję przejawiać w wyższym stopniu. Jest to, moim zdaniem, zupełnie nieprzekonywujące.

Teraz rozpatrzmy, w jakiej mierze i w jakich warunkach Senat może spełnić rolę izby politycznej i elementu podziału władzy. Otóż sądzę, że jeżeli jest wybierany w ten sam sposób, pochodzi z wyborów powszechnych, to żadnej roli nie spełni. Po prostu dlatego, że będzie funkcjonował tak samo; że powołane w ten sam sposób obie izby będą miały na ogół podobny skład i będą funkcjonować tak samo, zwłaszcza w warunkach dyscypliny partyjnej w parlamencie. Oczywiście, mogą być drobne różnice składu przy takich różnicach sposobu powoływania, jakie u nas istnieją, ale nie są to różnice decydujące. To może być różnie przy różnych sytuacjach politycznych, w jakich będą przebiegać wybory, ale nie ma gwarancji, że z wyborów politycznych, opartych na systemie partyjnym – w jednym i w drugim przypadku, nawet jeżeli to będą do jednej izby wybory proporcjonalne, a do drugiej większościowe – wyłoni się reprezentacja pozwalająca każdej z tych izb odegrać nieco inną rolę polityczną.

Jeszcze pozostaje rola innej reprezentacji, która uzupełniałaby reprezentację wyłonioną z wyborów opartych na systemie partyjnym w izbie pierwszej, inaczej zasadniczej, czy jak ją tam nazwiemy. Terminologia „izba wyższa” i „izba niższa” nie odpowiada faktycznemu usytuowaniu tych izb, i tu się zgadzam z profesorem Garlickim. Otóż można się zastanawiać nad taką specyficzną funkcją, bo rzeczywiście przy wyborach opartych na systemie partyjnym wiele interesów społecznych nie osiąga reprezentacji – nie tylko niektóre odłamy polityczne, ale również właśnie niektóre interesy lokalne i niektóre interesy zawodowe nie osiagają należytej reprezentacji. Można się zastanawiać nad takim kształtowaniem drugiej izby, które by właśnie tym interesom zapewniło w większym stopniu reprezentację. Chociaż uważam, że można ukształtować skład jedynej izby parlamentu w ten sposób, żeby spluralizować interesy reprezentowane w tej izbie. Zależy to wyłącznie od polityki partii, wysuwających kandydatów.

Nie chce mi się wierzyć, żeby były możliwe jakiegokolwiek wybory, abstrahujące od systemu partyjnego, i propozycja, żeby senator zawieszał przynależność do partii na czas mandatu. Utopią jest przekonanie, że będzie to gwarantowało neutralność polityczną tej izby.

Po pierwsze dlatego, że w polskich warunkach nikt nie przeprowadzi kampanii wyborczej własnymi środkami. Ktoś musi ją zorganizować i sfinansować. Jeżeli nie zrobi tego partia, to kto? Gdzie są inne podmioty, które mogą organizować wybory? Jeżeli partia organizuje i sfinansuje komuś kampanię wyborczą, to nawet przy formalnym zawieszeniu członkostwa nie możemy mówić o niezależności, bo będzie to fikcja.

A po drugie, niezależnie od tego, jak izba będzie wybrana, będzie ona polityczna. Dlatego, że działalność legislacyjna jest działalnością polityczną. Jeżeli się stanowi ustawy, to od polityki nie da się uciec, jest to *stricte* polityczna działalność.

Jeżeli ewentualnie chcielibyśmy ukształtować drugą izbę, jako izbę innej reprezentacji – uzupełniającą tę, która pochodzi z wyborów opartych na systemie partyjnym – to wyłania się bardzo trudna kwestia, dotycząca zasad powoływania tej izby. Izbie parlamentarnej rzeczywiście potrzebna jest legitymizacja przedstawicielska. Jeżeli chcemy ją uzyskać, to musimy stanąć na gruncie wyborów powszechnych. Wtedy znowu mamy dwie jednakowe izby, tak jak obecnie. Jeżeli przyjmemy inny system kształtowania tej izby, na przykład pośredniczący przedstawicielski, to na zasadzie funkcji pełnionej z wyboru. Gdyby była to reprezentacja terytorialna, na przykład przewodniczący izb samorządowych, sejmików wojewódzkich – zależy, jaki będzie system samorządowy za kilka lat – to wtedy nie będzie tej legitymizacji bezpośredniego wyboru.

To są poważne dylematy. Uważam, że można ukształtować drugą izbę parlamentu tak, żeby była uzupełnieniem reprezentacji, osiaganej na zasadzie wyborów opartych na systemie partyjnym. Jest to niezmiernie trudne, wymaga bowiem rezygnacji z legitymizacji, jaką dają wybory bezpośrednie i powszechne. Pozwala to jednocześnie zróżnicować i spluralizować interesy, reprezentowane w jedynej izbie parlamentu. Możliwe jednak jest osiągnięcie tych celów także w parlamencie jednoizbowym. Jednak bardzo trudno jest to zagwarantować prawnie, bo w dużym stopniu zależy to od polityki partii, uczestniczących w wyborach. Dziękuję.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Pani Profesor.

Proszę o zabranie głosu pana profesora Tomasa Dybowskiego.

Tomasz Dybowski

Trybunał Konstytucyjny

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Zacznę od pewnego truizmu, że zadaniem parlamentu jest tworzenie prawa. Jest to *par excellence* działanie polityczne. Ale prawo jest instrumentem, a operowanie instrumentem i tworzenie instrumentu wymaga zawsze pewnego profesjonalizmu. Ten profesjonalizm reprezentują prawnicy.

Nie bardzo wyobrażam sobie tworzenie dobrego prawa bez ich udziału. Tymczasem powstaje niebezpieczeństwo, że w skład ciała, które tworzy prawo, wchodzi niezmiernie mało prawników. Na tle tego spostrzeżenia rodzi się refleksja, może zbyt śmiała, czy przypadkiem Senat – jeżeli ma być, jak tu powiedziano, pewnym ciałem korekcyjnym – nie powinien być bardziej nasycony prawnikami? Czy nie trzeba wmontować jakiegoś mechanizmu prawnego, który by zapewnił większy dopływ prawników do Senatu?

Podzielię się moimi osobistymi doświadczeniami. Miałem zaszczyt być zapraszany jako konsultant na obrady komisji senackich i sejmowych. Omawiano na nich sprawę ustawy, do której były wydane przepisy wprowadzające. Ośmieliłem się zwracać obu szanownym komisjom uwagę na to, że między przepisami wprowadzającymi a przepisami ustawy zachodzi ewidentna sprzeczność. Natrafiłem na ogromną barierę niezrozumienia, nawet padło na posiedzeniu komisji sejmowej takie zdanie: ten profesor coś mówi, a my nic z tego nie rozumiemy, więc głosujemy. I tak się stało. Głosowano. Nie była to więc sprawa polityczna, tylko techniczna.

Wracam do mojej podstawowej myśli. Wydaje mi się, że dobrze by było, gdyby Senat, jako

instytucja korygująca, był bardziej nasycony prawnikami. To nie znaczy, że ma się składać wyłącznie z prawników. Broń Boże! Poza tym przecież prawnicy mogą być dobrymi politykami. Chodzi o stworzenie pewnego mechanizmu, który zapewniłby dopływ takich specjalistów. I to jest sprawa podstawowa.

Dodam do tego jeszcze jedno krótkie zdanie. Nie jestem konstytucjonalistą, nie ośmielię się więc mówić, jaka ma być specyficzna różnica pomiędzy Senatem a Sejmem. Nasuwa mi się natomiast taka refleksja: jeżeli dwa gremia obradują nad tym samym problemem, to zawsze dyskusja jest bogatsza, daje lepszy efekt, niż w przypadku gremiów połączonych. Już tak jest, że gdy odbywa się dyskusja w dwóch różnych składach, to choćby nawet nie było różnic politycznych pomiędzy nimi, jest ona wzbogacona, i choćby to przemawia za słusznością utrzymania dwulubowości.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Szanowni Państwo! Wyczerpaliśmy już listę mówców i dyskutantów w ostatnim punkcie naszego dzisiejszego programu.

Pan mecenas Plotrowski, proszę bardzo.

Walerian Plotrowski

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Sejmu I kadencji

Dziękuję. Chcę powiedzieć parę zdań co do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada. Byłem przy tym stole, przy którym odezwały się „nożyce” pana profesora Działochoy – z tym, że wcześniej odezwały się one w Senacie, później przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pozytywna rzecz, Trybunał Konstytucyjny w tym orzeczeniu wyraził pogląd, że możliwe jest wniesienie przez Senat poprawki do ustawy nowelizowanej, jeżeli ma to uzasadnienie w materii tej ustawy i logicznych konsekwencjach przyjętej przez Sejm nowelizacji, względnie przyjętych przez Senat poprawek.

Jest to bardzo ważny pogląd konstytucyjny, bardzo ważna sprawa dla praktyki legislacyjnej Senatu. Tym bardziej, że został on wyrażony wbrew stanowisku Sejmu, opartemu na opinii pana profesora Trzecińskiego. Stwierdził on, że przedmiotem czynności legislacyjnych Senatu może być tylko nie obowiązująca jeszcze ustawa, wniesiona do Sejmu.

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny wypowiedział to, o co się zawsze dopominał Senat, że materia nowelizacyjną może być także ustawa nowelizowana. To jest bardzo ważna sprawa. Mam nadzieję, że Senat wykorzysta ten pogląd konstytucyjny.

Przedmiotem pewnego niepokoju, który odczuwam, jest uznanie przez Trybunał Konstytucyjny

zastosowanej przez Sejm procedury, polegającej na dokonaniu wstępnej oceny konstytucyjnych poprawek, zniesionych przez Senat zwykłą większością głosów. Jest to niesłychanie niebezpieczne, może bowiem stwarzać pokusę odrzucania poprawek Senatu wszędzie tam, gdzie tylko będzie pozór wykroczenia poza ramy konstytucji, także wtedy, gdy będzie to dla Sejmu dogodne politycznie, bez względu na rzeczywistą materię sprawy.

I jest pewne niebezpieczeństwo, i jest to może także ta krytyczna materia, o której w swoim wystąpieniu mówił pan profesor Witkowski. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Ryszard Czarny

Dziękuję bardzo, Panie Mecenasie.

Proszę państwa, zanim zakończymy dzisiejszą część seminarium, proszę pozwolić, że przypomnę jeszcze program dnia jutrzejszego.

Pragniemy zaprosić wszystkich państwa na godzinę 9.00, kiedy rozpoczniemy obrady. Otworzy je Pan Marszałek Senatu Adam Struzik, a o wprowadzenie do jutrzejszych obrad poprosiliśmy pana profesora Zbigniewa Witkowskiego.

Między godziną 9.15 a 11.00 przewidujemy, prowadzoną przez pana profesora Leszka Garlickiego, dyskusję panelową: „Senat – druga izba parlamentu, jego rola w systemie władzy ustawodawczej”.

W dyskusji panelowej głos zabiorą: pan senator Stefan Pastuszka, pan poseł Jerzy Ciemniowski, pan mecenas Walerian Plotrowski, pan minister Lech Falandysz, pan poseł Jerzy Jaskiernia i pan poseł Tomasz Nałęcz. Tu nastąpiła zmiana. Państwo mają wpisane w programie nazwisko pana posła Ryszarda Bugaja. Unia Pracy zadecydowała, że będzie ją jutro reprezentował pan poseł Tomasz Nałęcz. Przepraszamy.

Następnie przewidujemy przerwę na kawę, dyskusję, zamknięcie seminarium i konferencję prasową.

Proszę państwa, kończąc dzisiejszą część seminarium, pragnę bardzo serdecznie podziękować panom referentom, panu profesorowi Garlickiemu, panu profesorowi Jamrozowi oraz panu profesorowi Witkowskiemu. Serdecznie dziękuję panu profesorowi Trzecińskiemu i wszystkim państwu biorącym udział w dyskusji i dzisiejszej części naszego seminarium.

Pozwolę sobie jeszcze raz, w imieniu Marszałka Senatu Pana Adama Struzika, zaprosić państwa na obiad bufetowy, który marszałek wydaje w restauracji nowego Domu Poselskiego.

Serdecznie dziękuję za dzisiejszą aktywność i za przybycie. Zapraszam państwa na obiad i do udziału w jutrzejszych obradach. Dziękuję bardzo.

(Przerwa w seminarium o godzinie 18 minut 30)

(Wznowienie seminarium
w dniu 27.04.1994 r. o godzinie 9 minut 10)

Marszałek Senatu Adam Struzik

Szanowni Państwo!

Witam serdecznie w drugim dniu seminarium i oddaję głos panu profesorowi Leszkowi Garlickiemu, który poprowadzi dyskusję panelową.

Dyskutanci zajęli już swoje miejsca. Bardzo proszę, Panie Profesorze, o rozpoczęcie.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Panie Marszałku! Proszę Państwa!

Na początku, dziękując za zaszczyt powierzenia mi przewodnictwa i prowadzenia dyskusji panelowej, która się za chwilę zacznie, chciałbym poprosić pana profesora Witkowskiego o zwięzłe podsumowanie dnia wczorajszego i wprowadzenie do dzisiejszej dyskusji. Bardzo proszę.

Zbigniew Witkowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Szanowni Państwo!

Bardzo trudno przedstawić bogactwo myśli i tez, które zostały sformułowane w trakcie wczorajszego dnia seminarium. Pozwolę sobie, mimo to, zreasumować w wielkim skrócie ustalenia wczorajszego dnia.

Przypomnę, że wysłuchaliśmy trzech referatów: pana profesora Leszka Garlickiego „Dwuizbowość parlamentu w świecie współczesnym”, pana profesora Adama Jamroza „Druga izba parlamentu – rozwiązania w europejskich systemach parlamentarnych” oraz mój referat: „Senat w Polsce – cztery lata doświadczeń”.

Ponadto odbyła się szeroka dyskusja, w której zabrano głos 12 dyskutantów. Na uwagę zasługuje wiele wątków, nie sposób jednak streścić tutaj wszystkie interesujące tezy, ale warto podjąć próbę wskazania najistotniejszych.

Zauważono, że dwuizbowość ma współcześnie charakter powszechnie przyjętego rozwiązania struktury parlamentu w państwach demokratycznych. Chociaż nie jest to rozwiązanie wyłączone, to jednak jest to model najczęściej współcześnie

spotykany. Jednoizbowość przy tym należy traktować jako rzadkość. W tym kontekście, w dyskusji znakomita większość dyskutantów optowała za dwuizbowym parlamentem. Tylko w jednym wypadku bardzo wyraźnie sformułowano tezę o modelu jednoizbowym, jako najwłaściwszym dla Polski, jednak bez podania głębszej motywacji.

Aczkolwiek dwuizbowość ma powszechny charakter, to posiada ona wiele możliwych postaci i odmian. Stosunkowo duże poparcie w dyskusji zyskała koncepcja Senatu jako izby politycznej. Akcentowano jednak, że Senat, jeśli by funkcjonował w ramach konstrukcji izby politycznej, nie powinien działać w tak zwanej pierwszej linii. Powinien być odpowiednio ukształtowany w tym sensie, że kompetencje jego powinny być sformułowane stosownie do idei podziału władz. Wszyscy stanowczo akcentowali, że kompetencje, w stosunku do tych, którymi dzisiaj Senat polski dysponuje, winny zostać rozszerzone i doprecyzowane.

Podkreślano, że dzisiejsza koncepcja Senatu jest koncepcją anachroniczną, nie odpowiada ona ani potrzebom chwili, ani wyobrażeniom potrzeb państwa w przyszłości. Zasadnicze kompetencje nowego Senatu winien, zdaniem dyskutantów, stanowić znaczniejszy niż dzisiaj udział Senatu w realizacji funkcji ustawodawczej. Nadto akcentowano, że rozszerzeniu powinny ulec inne funkcje, takie jak: funkcja kreacyjna, opiniodawcza i kontrolna. Rozwiązań ustrojowych na przyszłość, zdaniem wszystkich wypowiadających się, powinno się poszukiwać zarówno w rodzimej tradycji ustrojowej, jak i w krytycznej ocenie dotychczasowych rozwiązań normatywnych, a także, co bardzo akcentowano, również krytycznej ocenie dotychczasowych doświadczeń polskiej dwuizbowości.

Nie było wątpliwości co do tego, że umocowanie Senatu powinno pochodzić od suwerena, czyli że powinien on posiadać legitymację przedstawicielską, ponieważ słabsze umocowanie Senatu w relacji do Sejmu zepchnie Senat na pozycję drugoplanową. Tak więc Senat powinien pochodzić z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Jeśli chodzi o brak zasady równości wyborów, to zostały sformułowane dwa poglądy. Pierwszy, że jest to obiektywna wada konstrukcyjna dotychczasowego modelu kreacji Senatu, którą należy wyeliminować. Druga myśl, która pojawiła się, była taka, że należy zachować ordynację wyborczą w dotychczasowym kształcie, czyli jako ordynację dającą Senatowi postać reprezentacji terytorialnej, która zapewnia między innymi niezbędną reprezentację interesów tak zwanej Polski „B”. Tak zostało to sformułowane.

W kontekście pożądanego konstruowania Senatu padła teza o potrzebie zróżnicowania kadencji Sejmu i Senatu, co jest elementem ważnym w ogólnej stabilności państwa i jego instytucji ustrojowych. Praktyka w tym zakresie pokazuje pewne słabości.

Uznano także, i tutaj też nie było co do tego różnic zdań, że istnieje pilna potrzeba instytucjonalnego ukształtowania mechanizmu usuwania napięć, trudności czy sporów, które występują pomiędzy izbami, między innymi przez stworzenie procedury mediacyjnej w postaci na przykład komisji mediacyjnej. Podkreślano, iż jest to rozwiązanie dobrze znane parlamentom dwulzbowym zarówno w Europie, jak i na świecie i wykorzystywane w praktyce. Udział instytucji zewnętrznych, takich jak Trybunał Konstytucyjny, powinien być ostatecznością.

Została sformułowana teza, że druga izba na płaszczyźnie politycznej jawi się zwykle jako organ służący reprezentowaniu i chronieniu interesów odmiennych od tych, których definiowaniu służy forum pierwszej izby. Akcentowano, że interesy reprezentowane w Senacie powinny być zróżnicowane. Padło nawet słowo „spluralizowane”, z tym że według jednych uczestników dyskusji do owego spluralizowania mogą przyczynić się same partie, według innych – partyjność jest istotną bolączką naszego parlamentaryzmu i wobec tego sugerowano, iż korzystne byłoby odpartyjnienie Senatu, a wręcz nawet zasugerowano potrzebę nadania mandatowi senatora charakteru mandatu osobistego, z obowiązkiem zawieszania działalności partyjnej na czas wykonywania mandatu.

W dyskusji wyraźnie wypowiedziano się przeciwko korporacjonizmowi w modelu drugiej izby uznając, że ów korporacjonizm ma złe tradycje i że słusznie został odrzucony. Nie ma wreszcie uzasadnienia, i uległ pewnemu zamrożeniu lub zanikowi, tak zwany bikameralizm arystokratyczny. Niewątpliwie za mało udane próby należy uznać próby tworzenia tak zwanego bikameralizmu zawodowego. Wreszcie zaakcentowano, że mały sukces odnosiły tak zwane rady społeczno-gospodarcze, które były tworzone obok zasadniczej struktury parlamentu i tym samym – te modele są dla nas nieprzydatne.

Natomiast zwrócono uwagę, chociaż nie w kontekście naszych zapotrzebowań, że w fede-

racjach ulega wzmocnieniu tak zwany bikameralizm federalny. Nawet unitarny charakter państwa nie wykluczył pojawienia się bikameralizmu terytorialnego, pojmowanego jako reprezentacja interesów czy samorządów lokalnych. Istnienie zjawiska regionalizmu eksponuje rolę takiej drugiej izby, jednakże również bardziej tradycyjne rozumienie samorządu lokalnego nie wyklucza takiej ewolucji. I to byłyby główne wątki dyskusji z wczorajszego dnia.

Na koniec, ponieważ wczoraj nie było możliwości odniesienia się do wypowiedzi dyskutantów, chciałbym skorzystać z okazji i odnieść się do wypowiedzi pana profesora Kazimierza Działochy na temat mojego referatu. Nie wiem, czy pan profesor jest na sali. Wolałbym mówić w obecności pana profesora, ale jeśli go nie ma, trudno.

Bardzo wysoko cenię pana profesora, szanuję jego ogromną wiedzę. Tym bardziej żałuję, że na moje uwagi pod adresem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stosunków Sejmu i Senatu zareagował tak bardzo emocjonalnie. Jeśli dotknąłem go ostrością tonu mojej wypowiedzi czy też, które wczoraj sformułowałem, jest mi przykro. Natomiast nie bardzo mogę zgodzić się ze słowami pana profesora, że popełniłem *faux pas* wobec Trybunału Konstytucyjnego, i przede wszystkim państwa, wybierając to forum na miejsce polemiki. Sądzę jednak, że była to polemika merytoryczna z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Myślę, że forum seminarium naukowego jest dobrym forum do wymiany uwag merytorycznych. Nie powiedziałem niczego, z czego nie mógłbym się wytłumaczyć i uczyniłem to już dawno w obszernej glosie do tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, która ukazała się w 5 numerze „Przeglądu Sejmowego” z bieżącego roku.

Chcę powiedzieć także, że Trybunał Konstytucyjny wprawdzie zamyka spory swoimi orzeczeniami, ale tak jak orzeczenia Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego czy efekty prac Sejmu, Senatu, rządu, pana prezydenta, tak i jego werdykty podlegają ocenie w postaci krytyki lub afirmacji. Zwłaszcza w nauce nie ma potrzeby uzgadniania poglądów z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego. Poza tym myślę, że krytyka orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest działaniem prokonstytucyjnym i to kierowało mną, kiedy wypowiadałem te, być może, ostre tezy, ale merytoryczne w trakcie mojego wystąpienia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze!

Wydaje mi się, jeżeli można sobie pozwolić na krótki komentarz, że pewnego rodzaju, może kompromisowym, podsumowaniem tej wymiany zdań mogłoby być stwierdzenie, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego powinny mieć cha-

rakter ostateczny. W najbliższej przyszłości będzie to zależec, mam nadzieję, od wielu z państwa obecnych na tej sali. Chyba też nie ulega wątpliwości, że aczkolwiek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają walor ostateczny, to nie jest to z kolei ostatni głos, bo ten oczywiście należy do nauki, co jest jej przywilejem w państwie demokratycznym, w państwie prawa.

Proszę Państwa! Proponuję przejść do dyskusji panelowej. Jest to rzadki przywilej zgromadzenia przy jednym stole, wprowadzić nie okrągłym, twórców całego szeregu projektów konstytucji, które przecież wszyscy znamy, studiowaliśmy je z uwagą. Wszystkie te projekty konstytucji zawierały bardzo istotne odniesienia do instytucji Senatu czy też do problematyki drugiej izby.

Proponowałbym, żeby dyskusję podzielić na trzy etapy, w których wszyscy jej uczestnicy mieliby okazję wypowiedzieć się. Oczywiście czas nas tutaj troszkę ogranicza.

Pierwsza seria wypowiedzi – i tu apelowałbym o bardzo daleko posuniętą zwięzłość, wypowiedzi trzy najwyżej pięciominutowe – dotyczyłaby pytania zasadniczego – czy i po co? Czy w ogóle instytucja Senatu bądź też jakoś inaczej rozumianej czy ujmowanej drugiej izby jest potrzebna? Nie zachęcałbym tutaj do rozwijania wizji, tylko do sformułowania pewnego zasadniczego punktu wyjścia.

W drugim etapie moglibyśmy dotknąć tematu: jeżeli tak, to jaka druga izba? Chodzi o jej kształt, o to kto ma się w owej drugiej izbie znajdować, w jaki sposób ma do tej drugiej izby wchodzić i kogo ma w niej reprezentować.

I wreszcie trzeci etap dyskusji, który dotyczyłby kompetencji i roli drugiej izby. Co tak rozumiana druga izba, w tak zaprojektowanym składzie miała by robić? Czy miałaby to być organ współustawodawczy? Czy miałaby on mieć szersze kompetencje? Jaka miałaby być relacja tego organu do izby pierwszej?

Pozwoliłoby to, mam nadzieję, sformułować pewną wizję ogólną, uzupełniającą projekty i przemyslenia, które przecież wszyscy panowie mieli tutaj już okazję, wraz ze swoimi klubami politycznymi, formułować w rozwinięty sposób.

Jeżeli moglibyśmy procedować w ten sposób, to może dla uniknięcia skomplikowanej procedury, poproszę pana, Panie Senatorze, jako mi najbliższego, o rozpoczęcie serii krótkich wypowiedzi. Bardzo proszę.

Stefan Pastuszka

Senat RP, PSL

Panie Marszałku! Panie i Panowie!

Padło bardzo istotne, historyczne wręcz pytanie, czy jest potrzebna druga izba? Aby na to pytanie odpowiedzieć w miarę adekwatnie, należy spojrzeć niejako przez tryptyk – przez przeszłość, teraźniejszość i przyszłość.

Bogata historia narodu polskiego i państwa polskiego niewątpliwie pokazuje, że druga izba jest potrzebna, ponieważ ona immanentnie tkwiła w polskiej formacji ustrojowej, zarówno w okresie pełnej niepodległości, jak i częściowej autonomii. Mam na uwadze Księstwo Warszawskie czy Królestwo Kongresowe. Inna sprawa na ile ta izba była akceptowana społecznie, ale to będzie przedmiotem rozważań w drugiej fali pytań, jak sugerował pan profesor Garlicki.

Druga kwestia, teraźniejszość. Niewątpliwie izba druga jest potrzebna. Po pierwsze, potrzebny jest czynnik stabilizujący i poniekąd weryfikujący tempo pracy Sejmu. Byłaby to izba głębokiej refleksji i jednocześnie inicjacji ważnych przeobrażeń, a zarazem stabilizacji. Po drugie, mogłaby zwiększyć zakres adekwatności reprezentacji społeczeństwa. Adekwatności w zakresie różnie rozumianych koncepcji rozwiązań ustrojowych, jednocześnie rozwoju społeczno-gospodarczego i politycznego Polski.

Wreszcie trzeci element – przyszłość. Tworząc instytucję, musimy pamiętać o tym, że chcemy przyszłość przyspieszać. I tu Senat mógłby odegrać rolę czynnika przyspieszającego transformację ustrojową Polski, a jednocześnie troszczyć się o jej prawidłowy przebieg. Dziękuję.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Proszę, pan profesor Ciemniowski.

Jerzy Ciemniowski

Sejm RP, UD

Mam ułatwioną odpowiedź na to pytanie, ponieważ nasz projekt, który przedłożyliśmy Komisji Konstytucyjnej w ubiegłej kadencji, przewiduje istnienie Senatu, a więc w pełni identyfikując się z tymi propozycjami, uważam że Senat jest potrzebny.

Jaka jest, w moim przekonaniu, zasadnicza zaleta i funkcja Senatu? Widzę tę zaletę przede wszystkim w fakcie, że Senat nie jest zaangażowany w bezpośrednie poparcie lub opozycję w stosunku do rządu. I dzięki temu właśnie, to nie jest słabość Senatu, ale odwrotnie, to jest jego siła i możliwość rozpatrywania projektów ustaw, które są przedkładane przez rząd i które realizują politykę rządu, z większego dystansu.

Dzięki temu, że Senat nie jest włączony w proces popierania lub negowania działalności rządu, uzyskuje znacznie większy dystans w stosunku do projektów ustaw i to pozwala mu odgrywać rolę bardziej bezstronnego sędziego tych projektów, z większym dystansem określającego swój stosunek do konkretnych rozwiązań ustawodawczych, właśnie z punktu widzenia ich spójności z całym systemem prawa, adekwatności do pewnych wartości wyznawanych w społeczeństwie, a z dystansem w stosunku do bieżą-

cych spraw politycznych. Aby Senat w pełni mógł tę funkcję spełniać, pewne obowiązki ciążą na partiach politycznych. Nie bardzo wierzę w taką strukturę przedstawicielstwa, która w warunkach współczesnego państwa będzie zachowywać dystans w stosunku do partii politycznych, uczyni Senat niezależnym od partii politycznych.

Właśnie dzięki temu, że Senat nie jest bezpośrednio włączony w bieżącą walkę polityczną, istnieje potrzeba, aby partie polityczne widziały w senatorach ludzi zdolnych do refleksji, a nie do walki politycznej i żeby w procesie zgłaszania kandydatów brały to pod uwagę i raczej starały się kierować ludzi do tej izby zgodnie z tym modelem i potrzebą wypełniania tego rodzaju funkcji. Aby byli to przede wszystkim nie polityczni frajterzy, ale ludzie zdolni do refleksji i z odpowiednim przygotowaniem zawodowym.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Proszę, pan senator Piotrowski.

Walerian Piotrowski

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Sejmu I kadencji

Szanowni Państwo!

Oczywiście opowiadam się za istnieniem Senatu. Opowiadam się za Senatem, którego model został przyjęty w 1989 roku i który nie jest oderwany, a pozostaje w związku z tym modelem Senatu, który funkcjonował w II Rzeczypospolitej.

Przeciwko Senatowi przytacza się niekiedy argumenty opinii publicznej. Myślę, że wielu z nas, nawet może wszyscy, znamy wyniki badania stanu świadomości konstytucyjnej Polaków przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej i opublikowane w styczniu bieżącego roku. Rzeczywiście, tylko 27% ankietowanych wyraźnie odpowiedziało się za dwuizbowością parlamentu, za tym, że chce by obok Sejmu istniał także Senat. 25% respondentów powiedziało, że jest im to obojętne. Ale wszyscy ci, którzy mówili za, i którzy także wypowiadali się przeciw, według komentatorów tego opracowania, przykładali dużą wagę do istnienia dwuizbowego parlamentu.

O czym świadczą te wyniki? Świadczą o tym, że stan świadomości konstytucyjnej Polaków jest w dużej mierze uformowany, w tym aspekcie, przez czterdziestokilkuletnią nieobecność Senatu na scenie politycznej Polski, w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Stąd tak duży odsetek obojętnych. Ale równocześnie komentarz do tych badań wskazuje na to, że utrzymanie w przyszłej konstytucji instytucji Senatu nie będzie napotykało na opory społeczne, i to jest oczywiste.

Sądzę, że istotne znaczenie ma kształtowanie świadomości konstytucyjnej w tym kierunku, że Senat jest pozytywną instytucją ustrojową państwa polskiego. I to na podstawie doświadczeń historycznych, i na podstawie doświadczeń już tej izby, która przecież może wykazać się wręcz koniecznymi dla dobrego funkcjonowania państwa interwencjami ustawodawczymi.

Powołam się jeszcze na jedno, gdy chodzi o problem świadomości konstytucyjnej. Mianowicie 7% ankietowanych wyraziło opinię, że i bez Sejmu można się obejść. Oczywiście 7% a 25 czy 27% to jest duża różnica. Ale także w tym zakresie mankamenty świadomości konstytucyjnej są duże i wynikają z tego, że wprowadzając na scenie politycznej Polski istniał Sejm, ale nie miał rzeczywistego władczego znaczenia.

Chciałbym powiedzieć o tym co wynika z materiałów dostarczonych państwu. Tam, profesor Banaszak swoją opinię w tej materii skonkludował tak: jeżeli Senat jest w stanie zrealizować swoje podstawowe zadanie stróża prawa, a jest – materiały statystyczne dotyczące inicjatyw Senatu, poprawek, wniosków o odrzuceniu świadczą o tym, że jest w stanie zrealizować te zadania, może nie idealnie – to zamiast gruntownie go zmieniać, wystarczy jedynie zastanowić się nad jego ulepszeniem. Podobny pogląd wyraziła wcześniej pani profesor Zakrzewska w swojej publikacji i mówiła o tym wczoraj pani doktor Anna Jabłońska, gdy optowała za utrzymaniem dotychczasowego sposobu powoływania Senatu, argumentując, że ten sposób powoływania jest już zaakceptowany przez świadomość konstytucyjną Polaków.

Sądzę, że zniesienie Senatu byłoby elementem destabilizacji państwa, bo Senat jaki jest, taki jest, ale jest już instytucją konstytucyjną. Byłaby to zmiana, która wprowadziłaby rozczarowanie, ponieważ zniesienie Senatu nie dałoby owoców, o których się mówi – a często takim potocznym, populistycznym argumentem jest koszt utrzymania Senatu – ale ujawniłby się wszystkie złe strony braku drugiej izby, której nie zastąpi trzecie czytanie, nie zastąpi służby legislacyjne. Pan profesor Dybowski powiedział wczoraj o swoim doświadczeniu konsultanta którejś z komisji sejmowej. Gdy nie zdołał przekonać do zrozumienia przedstawianej przez siebie opinii, to przewodniczący zarządził głosowanie i przegłosowano odrzucenie tej opinii. Myślę, że przy najlepiej rozbudowanych służbach legislacyjnych, przy posłach z najlepszą wolą, tego rodzaju incydenty mogą się zdarzać i brak konstytucyjnej możliwości zreformowania stanowiska, jego poprawienia będzie oddziaływać na szkodę interesów państwa, na szkodę stabilizacji konstytucyjnej. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Pan minister Falandysz, proszę.

Lech Falandysz

Kancelaria Prezydenta RP

Panie Marszałku! Proszę Państwa!

W panelu będę występował bardzo krótko, bo zdaję sobie sprawę z tego, że mój tytuł zawodowy w tej dyskusji jest niezbyt mocny, natomiast reprezentuję prezydenta, a prezydent ma inicjatywę konstytucyjną i oczywiście jest projekt konstytucji, który, mam nadzieję, będzie przedmiotem obrad w komisji. W tym projekcie jest określone stanowisko, choć szczerze mówiąc wolałbym, żeby na moim miejscu siedzieli autorzy tego projektu, profesorowie. Może gdy będę w dramatycznej sytuacji, zwrócę się do nich o pomoc.

Otóż dla prezydenta konieczność istnienia Senatu była oczywistością, jak myślę, ze względu na tradycje i historię najnowszą. Zlikwidowanie Senatu w poprzednim systemie, jak również późniejsze zlikwidowanie instytucji prezydenta kojarzyły się niezwykle negatywnie i przywrócenie Senatu i prezydentury są to filary nowej demokracji w III Rzeczypospolitej. Wydaje mi się, że ci, którzy dążą do zniesienia Senatu mają, prawdę mówiąc, bardzo słabą pozycję, bo tego się nijak chyba nie da uzasadnić.

Istnienie Senatu jest dla mnie oczywistością taką samą, jak dwuinstancyjność wszelkich procedur. Gdyby ktoś na przykład w sądownictwie żądał jednoinstancyjnego sądownictwa, to byłby to oczywiście horror prawniczy, natomiast tutaj jest łatwiej formułować tezę o konieczności jednej izby. Zdaję sobie sprawę z tego, że to porównanie jest niepewne, ale zwracam uwagę, że jest jednak taka zasada dwuinstancyjności, co zresztą wpływa jakoś na obraz Senatu. Kończę tym, że projekt prezydencki utrzymuje Senat i utrzymuje jako oczywistą konieczność. Dziękuję.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Pan poseł Jaskiernia.

Jerzy Jaskiernia

Sejm RP, SLD

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Pan mecenas Piotrowski mówił, że zniesienie Senatu byłoby elementem destabilizacji państwa. Przy takim podejściu do prac konstytucyjnych niewiele moglibyśmy zmienić, bo trzeba byłoby w zasadzie każdą instytucję ustrojową przebadать pod kątem, czy jej zniesienie bądź zmodyfikowanie niosłoby destabilizację.

Wydaje się, że w pracach konstytucyjnych właściwa jest opcja zerowa, to znaczy, że wszystko jest otwarte. Co prawda określone instytucje mają tradycje, mają swoją logikę, ale za tym kryją się określone interesy polityczne. Tak się składa, że projekt SLD nie przewiduje Senatu, a SLD wygrało wybory do Senatu i ma największą reprezentację w Senacie, co przecież nie jest bez znaczenia również dla analizy tej sytuacji.

Wydaje mi się, że skoro rozważamy pewne opcje ustrojowe, nie możemy się z góry samooograniczyć i raczej należałoby spokojnie przeanalizować argumenty za i przeciw, uwarunkowania aksjologiczne i telologiczne. Zrobiłem to w artykule „Spór o strukturę przyszłego parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej”, który macie państwo w materiałach nam udostępnionych, w związku z tym ograniczę się do trzech elementów.

Po pierwsze, wydaje się, że trudno byłoby optować za utrzymaniem Senatu w tej konkretnej formie, która ukształtowała się w wyniku „okrągłego stołu”. Wszak jak dobrze zrozumiałem pana profesora Witkowskiego, w jego relacji z dnia wczorajszego, tego typu teza znalazła tutaj dość szeroką aprobatę we wczorajszej dyskusji. To była sytuacja historyczna po „okrągłym stole”, argument wolnej izby w stosunku do kontraktowego Sejmu. Dzisiaj Sejm jest wolny i ten argument odpadł, w związku z tym trzeba badać jakie są, ewentualnie, inne uwarunkowania drugiej izby.

Uważam, że w państwach federalnych druga izba jest bezdyskusyjnie trafnym rozwiązaniem i teza o umocnieniu bikameralizmu federalnego została tutaj wczoraj sformułowana. W państwie unitarnym druga izba już nie jest tak oczywista. Należy badać jakie spełnia funkcje. Wydaje mi się, że w dotychczasowej debacie zbyt skromnie podnoszony jest aspekt nierówności materialnej, którą aktualna reprezentacja w Senacie oznacza. Jeżeli województwo chełmskie ma taką samą reprezentację jak województwo gdańskie, czy szczecińskie, to jest to zakłócenie zasady równości materialnej, że siła głosu wyborcy jest równa. Owszem, to zakłócenie w państwie federalnym jest z góry założone, bo jest to równoważenie izby wyłonionej w trybie równej reprezentacji przez równą reprezentację członów, ale Polska nie jest państwem federalnym i utrzymanie tego typu równej reprezentacji niesie pewne wypaczenie w procesie podejmowania decyzji legislacyjnych, właśnie przez ten element nierówności, co sygnalizuję. Warto by w ogóle zbadać, jak tego typu nierówność rzutuje na decyzje merytoryczne.

Sprawa druga. Otwarta jest kwestia, czy nie należałoby, mimo wszystko, rozważyć pewnej innej funkcji Senatu. Są to koncepcje reprezentacji terytorialnej. Projekt SLD opowiada się za jednoizbowym parlamentem, co chciałbym wyraźnie podkreślić, nie przewiduje Senatu, na-

tomiaś przewiduje krajową izbę gospodarki i pracy. Z góry zaznaczam, że nie jest ona pomyślana jako druga izba parlamentu.

We wczorajszej dyskusji skrytykowano korporacjonizm, ale wydaje mi się, że wydarzenia ostatnich dni i miesięcy pokazują, że w Polsce nie ma miejsca, gdzie uzewnętrzniłby się konflikt między pracodawcami, pracownikami, rządem, po to, żeby odciążyć parlament od bieżących konfliktów o charakterze płacowym, rozstrzeniowym, pewnego sporu pracodawcy – pracownicy. Uważamy, że tego typu izba, która byłaby płaszczyzną uzgadniania stanowisk, złożona z 45 członków reprezentujących związki zawodowe, 30 pracodawców, 15 osób wysuniętych przez prezydenta spośród ludzi o szczególnych kwalifikacjach, 10 mianowanych przez rząd, to tego typu instytucja, gdyby spełniła funkcję ogniskowania się konfliktów i rozwiązywania konfliktów społecznych, wydaje mi się, sprzyjałaby spokojnej pracy parlamentu, odejściu od fali zgłaszania informacji rządu, często bez możliwości dialogu, bez żadnej konkluzji, bo strony nie zawsze są obecne w parlamencie.

Chciałbym nawiązać do trzeciej kwestii. Otóż, proszę państwa, niewątpliwie Senat jest czynnikiem usprawniającym postępowanie legislacyjne. To jest rzecz naturalna. Zawsze druga izba doskonała to co zrobiła pierwsza, gdyby była trzecia izba, najprawdopodobniej doskonaliliby to co zrobiła druga, ale możliwe są inne rozwiązania. Czy nie postawić kwestii, czy prezydent nie powinien spełniać poniekąd tej funkcji, którą w dniu dzisiejszym sprawuje Senat, to znaczy mieć możliwość wnoszenia poprawek? Dlaczego w odniesieniu do prezydenta optować tylko za koncepcją – veto i jego odrzucenie w trybie 2/3? Dlaczego tam nie zostawić tego miejsca, gdzie można wychwycić i w odpowiednim trybie skorygować pewne niedoskonałości popełnione w pośpiechu?

Uważam, że znacznie silniej należy rozbudować służby legislacyjne parlamentu. Nie podzielam opinii, że tu już nic nie da się zrobić, wręcz przeciwnie. Nasz parlament, mimo wszystko pracuje jeszcze w dużym stopniu jako swoista kontynuacja okresu PRL, gdzie parlament był organem symbolicznym, bo decyzje polityczne zapadały w układach partyjnych, a faktycznie przygotowywała je administracja, a Sejm, poniekąd, był pewną maszynką do wprowadzania w życie tych decyzji. Czasy się zmieniły, a obsługa Sejmu, obsługa poszczególnych członków parlamentu, w dalszym ciągu jest niewspółmierna do tego, co obserwujemy w innych krajach demokratycznych.

Podsumowując, chciałbym powiedzieć, że aczkolwiek SLD nie optuje za istnieniem Senatu, to uważamy, że dyskusja konstytucyjna polega na tym, że wszystkie opcje są otwarte. Jeżeli w toku

prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przeważą argumenty, które będą uzasadniały utrzymanie Senatu, aczkolwiek, jak rozumiem, w zmodyfikowanej formie, to większość rozstrzygnie o tym, ale uważamy, że wszystkie opcje są otwarte i przesądzenie z góry, że cokolwiek ma być kontynuowane tylko dlatego, że w pewnym momencie powstało i tylko dlatego, że nie można tego zmienić byłoby niewłaściwym postawieniem sprawy. Dziękuję.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo.

Pan poseł Nałęcz, jako ostatni w tej rundzie.

Tomasz Nałęcz

Sejm RP, Unia Pracy

Szanowni Państwo!

Dyskusja odbywa się z inicjatywy i na zaproszenie Senatu. Na sali dominują senatorowie i zwolennicy Senatu, więc ja jako przeciwnik Senatu jestem w sytuacji dyskomfortowej. Trochę przypominam siostrzeńca, który nie ma innego wyjścia i do milej, sympatycznej ciotki musi się udać na imieniny z bukietem ostów, ale taka jest moja rola i tę rolę będę chciał spełnić.

Jako historyk chciałbym odwołać się do doświadczenia historycznego, ponieważ nasze niezwykle krytyczne stanowisko wobec istnienia Senatu wiąże się właśnie z tymi przestrożkami, które lewica w przeszłości zgłaszała pod adresem tej izby i te przestrogi, niestety, znalazły potwierdzenie w życiu.

To nie jest tak, proszę państwa, że nasza tradycja jest jednoznacznie konstytucyjna... Świadczy, że zawsze był Senat. Zawsze był, ale w dziejach nowożytnych brał się on z nieufności do narodu. Senat w Księstwie Warszawskim czy w Królestwie Polskim wziął się z przekonania, że Sejm może być tak przez naród wybrany, że monarcha, który był obcy w tym społeczeństwie, z obcej dynastii, nie ufał temu narodowi i chciał mieć ten argument w rękę, żeby przez Senat nakładać kaganiec na wolę narodu. Trzeba o tym doświadczeniu powiedzieć, a nie tylko mówić, że Senat w Polsce był zawsze. Myślę, że to nie będzie specjalne nadużycie, jeśli zwrócę uwagę, że idea Senatu w 1989 r. zrodziła się z odwrotnego myślenia. Bano się, że Sejm będzie ciałem niedostatecznie wyrażającym wolę narodu, w związku z czym chciano ciała demokratycznie wybranego, które będzie patrzyło na ręce izbie nie dość odzwierciedlającej wolę narodu. I myślę, że o tych doświadczeniach historycznych należy pamiętać, a nie tylko jednym tchem mówić, że gdy Polska miała instytucję parlamentarną, to zawsze był Senat, bo to istnienie było bardzo specyficzne.

Chcę przypomnieć, że my nie zmieniamy swojej krytyki jeśli chodzi o istnienie drugiej izby. Wysuwamy te same zastrzeżenia, które polska lewica, polska radykalna demokracja, w zachodnioeuropejskim znaczeniu tego słowa, zgłaszała w okresie międzywojennym.

Otóż rozumowanie ruchu socjalistycznego i ruchu ludowego, który, tutaj jako ruch mający najwięcej reprezentantów w izbie, był najważniejszym elementem krytykującym Senat było takie, że w państwie odradzającym się po długim okresie niewoli jeśli obywatele, miliony prostych ludzi ma się z tym państwem identyfikować, to należy dążyć do maksymalnie prostych struktur rządzenia. Należy struktury rządu maksymalnie uprościć, uczynić zrozumiałymi. Należy zwykłym ludziom dać możliwość wpływania na stanowienie prawa, bo inaczej ludzie bardzo szybko zaczną postrzegać władzę w kategoriach „oni”, a nie „my”. I przed tym polska lewica przestrzegała w okresie międzywojennym, i to się, niestety, stało. Zamordowanie polskiej demokracji w okresie międzywojennym było możliwe między innymi dlatego, że miliony Polaków tak właśnie zaczęły postrzegać funkcjonowanie władzy, jako władzy nie realizującej ich interesów, władzy obcej. Ten argument, przez uczonych w prawie konstytucjonalistów może być uważany za argument populistyczny, niesie ze sobą doświadczenie międzywojenne. I z tym argumentem trzeba coś zrobić, zwłaszcza jeżeli w III Rzeczypospolitej sytuacja powtarza się.

Mamy, skoro mówię 27 kwietnia 1994 r., to muszę to powiedzieć, mamy coraz więcej symptomów tego typu zachowań. Być może konstytucjonaliści są jak najlepszego zdania o swoich rozwiązaniach, ale ludzie są coraz częściej skłonni postrzegać władzę w kategoriach „oni” i „my”. W związku z tym nasze inicjatywy konstytucyjne zmierzają do minimalizowania tego niebezpieczeństwa. Stąd, gdzie można proponujemy uproszczenie tych struktur. Stąd, gdzie można proponujemy uzależnienie stanowienia prawa przez ludzi. Stąd, inicjatywa referendum, inicjatywa ludowa. Oczywiście są to nie do końca skuteczne metody, ale to są metody, które ów dylemat, który stał się grobem polskiej demokracji w okresie międzywojennym, pozwala przezwyciężyć.

Na koniec chciałbym odnieść się do jeszcze jednej sprawy. Czy druga izba jest niezbędna, żeby usuwać błędy legislacyjne? Moje skromne doświadczenie parlamentarne podpowiada mi coś innego. Często słyszę w komisjach, zwłaszcza nadzwyczajnych, które pracują szybko, niejednokrotnie po 18 godzin na dobę, że jeśli ktoś zgłasza wątpliwości i proponuje, aby jeszcze zastanowić się nad jakąś kwestią i poprawić coś, to ktoś inny mówi, że przecież jest Senat, to albo Senat poprawi, albo jak z Senatu wróci do nas, to poprawimy to. To jest trochę tak, że gdy

człowiek wchodzi na wysoką górę z liną na plecach, to z większą śmiałością wykonuje niepewne ruchy, a gdyby tej asekuracji nie miał, to wtedy być może i góry by takiej nie wybrał, i wchodził ostrożnie. Jeśli zwracamy uwagę i robimy statystyki, jak wiele Senat poprawił w stanowieniu prawa przez Sejm, to pamiętajmy, że to jest między innymi efekt tej komfortowej sytuacji, że w wielu okolicznościach Sejm licząc na tę asekurację poczynia sobie nadmiernie śmiało.

Podzielałam zdanie pana posła Jaskierni, że na przykład danie prezydentowi możliwości poprawiania oczywistych potknięć legislacyjnych całkowicie pozwalałoby uprościć tę sytuację. Wydaje mi się, że głównym elementem przemawiającym przeciwko Senatowi jest owa filozofia postrzegania relacji pomiędzy skomplikowanymi strukturami władzy a obywatelem i doświadczenie historyczne Polski wcale tutaj za Senatem nie przemawia.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo.

Mamy w ten sposób zarysowane stanowiska i z satysfakcją stwierdzam, że są to stanowiska różne co dalszej dyskusji rokuje obiecującą atmosferę.

Wydaje mi się, że w drugiej rundzie, nieuniknione będzie odnoszenie się do stanowisk i argumentów sformułowanych w rundzie pierwszej, ale namawiałbym dyskutantów na zwrócenie szczególnej uwagi na problemy wyłaniania Senatu i jego charakter. Czy Senat pochodzący z wyborów powszechnych, czy też z wyborów innych, samorządy terytorialne, inne podmioty polityczno-gospodarcze w kraju? Jeżeli wybory powszechne, to czy wybory równe, czy od tej zasady równości należałoby odstąpić? I oczywiście pytanie najważniejsze: jakie ma być oblicze tego Senatu w porównaniu z obliczem Sejmu, które, jak wiadomo, jest już mniej, czy bardziej przesądzone?

Może aby troszkę urozmaicić porządek naszej dyskusji, tym razem zaczęlibyśmy od pana senatora Piotrowskiego, a później poszlibyśmy w stronę prawicy, czyli następny byłby pan poseł Ciemniewski.

Walerian Piotrowski

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Sejmu I kadencji

Dziękuję uprzejmie, Panie Przewodniczący!

Chciałbym się odnieść do zasady równości. Już wczoraj podniesiono problem, że brak tej zasady rodzi pewną opozycję wobec Senatu.

Oprę się na swoim doświadczeniu politycznym nie tylko w Senacie, ale tam gdzie zostałem wybrany. Nie sądzę, by brak równości, dysproporcji pomiędzy województwem warszawskim,

a przytaczanym województwem chełmskim powodował jakiegokolwiek inne postawy negatywne wobec Senatu. Korekta tej zasady oczywiście zmieni terytorialne pochodzenie poszczególnych senatorów, ale nie zmieni Senatu. Wczoraj w dyskusji mówiono, że terytorialne pochodzenie Senatu, powoływanie senatorów według dotychczasowej ordynacji nie miało bezpośredniego wpływu na stanowisko Senatu i senatorów we wszystkich kwestiach. Oni nie tylko na podstawie małej konstytucji byli, ale już wcześniej czuli się, reprezentantami całego narodu. I starali się w swoich stanowiskach wyrażać problem całości Rzeczypospolitej. Stąd też uważam, że aczkolwiek można w sposobie powoływania Senatu dokonać zmian, to jednak nie mają one istotnego znaczenia dla funkcjonowania Senatu. Pragnąłbym przypomnieć to, co mówiła pani doktor Jabłońska i pan senator Romaszewski, że ten sposób powoływania Senatu, jeżeli on jest i ma być, stał się już jak gdyby własnością społeczną.

I już tylko żartem powiem – proszę zwrócić uwagę na jedno, że liczbowy skład Senatu został zdeterminowany pojemnością tej sali. Czy to może mieć znaczenie konstytucyjne? Chyba nie, ale jest to też, jakiś zupełnie mały, problem.

Chciałbym odnieść się jeszcze do jednej kwestii poruszonej tutaj przez pana posła Nałęcza. Mianowicie, dopatrywanie się genezy Senatu w nieufności rządzących wobec narodu, a genezy obecnego Senatu w nieufności do Sejmu. Można snuć takie wątki historyczne, ale myślę, że nie jest to cała prawda i sądzę, że po 1989 r., jakiegokolwiek byłaby geneza Senatu, Senat przekształcił się w pozytywną instytucję ustrojową państwa polskiego. I naprawdę, Panie Pośle, świadomość bezpieczeństwa posłów, że jest jeszcze Senat nie jest decydująca dla zajmowanego przez nich stanowiska. Jeżeli którykolwiek z posłów wypowiada takie zdanie, to tylko świadczy o jego nieodpowiedzialności. Nawet gdybyście się, panowie, jeszcze dziesiąty raz zebrali w komisji nadzwyczajnej, to i tak z tego kręgu myślenia, w którym w pewnym momencie znajduje się większość, nie wyjdziecie, ponieważ zaletą instytucji ustrojowej jaką jest Senat jest zdolność myślenia w innym składzie osób. Skład osób jest także inny, nawet jeżeli wywodzi się on z tych grup politycznych, które są w parlamencie.

Senat obraduje już w trochę zmienionych okolicznościach politycznych, ponieważ płynie czas. A w naszych warunkach nieraz dni życia politycznego mają także znaczenie dla oceny problemu.

Jeszcze wróć, Pan Profesor pozwoli, do potrzeby istnienia Senatu. Pan profesor Garlicki, w odpowiedzi na ankietę konstytucyjną Komisji Konstytucyjnej Senatu w 1990 r., pisał, że konstytucja powinna stabilizować ustrój. Upraszczając powiem – bez przesady, ponieważ przez długie lata będziemy się znajdować w okresie

transformacji ustrojowej i marzenie o tym, by dzisiaj uchwalić konstytucję, która będzie nie zmieniona przez ćwierć wieku, używam tego terminu z Konstytucji 3 maja, jest zupełnie nierealne.

W czasach transformacji ustrojowej, a myślę tutaj nie tylko o transformacji ustroju politycznego, istnienie izby refleksji wydaje się być absolutnie konieczne. Proszę sięgnąć do innych doświadczeń historycznych, chociażby tych z ostatniego pięćdziesięciolecia. Zniesiono Senat, pomijam już problem wiarygodności tamtego referendum, ale później, szczególnie po łagodzeniu systemu rządów totalitarnych, próbowano znaleźć jakieś namiastki drugiej izby. Stworzono Radę Społeczno-Gospodarczą, Radę Konsultacyjną, poszukiwano wyjścia. To było na płaszczyźnie politycznej, a przecież na płaszczyźnie nauki i prawa konstytucyjnego, również były takie poszukiwania. Jest to świadectwem tego, że istnieje potrzeba drugiej izby.

Pan poseł Jaskiernia powołuje się na to, jest to bardzo ważny argument, iż partia, która przedstawiła projekt znoszący drugą izbę parlamentarną wygrała wybory. Z tym tylko, że te wybory nie odbywały się pod hasłem zniesienia Senatu. Hasło naczelne tych wyborów było inne – tak dalej być nie może czy nie musi, i odnosiło się do sytuacji gospodarczej, a nie do sytuacji ustrojowej Polski.

Myślę, że propozycja krajowej izby gospodarki i pracy jest namiastką, dosyć mocno utopijną, wyrażającą się w nadziei, że w krajowej izbie gospodarki i pracy zapewni się współdziałanie pracobiorców, pracodawców oraz pracodawców. I w ten sposób od problemów społeczno-gospodarczych uwolni się Sejm, bo już nie rząd. Sejm jako reprezentacja narodu musi przyjmować odpowiedzialność za wszystko, za ustrój, za prawo i także za konflikty gospodarcze. Nie miejmy złudzenia, że krajowa izba gospodarki i pracy doprowadzi do zniesienia konfliktów społeczno-gospodarczych w Polsce i że uwolni parlament od zajmowania się nimi.

Jeszcze jedna uwaga do wypowiedzi pana posła Nałęcza o tym, że trzeba stworzyć tego rodzaju ustrój, który zapewni narodowi jak największy zakres współzrządzenia, jak największy udział w stanowieniu prawa. To także jest jedna z utopii. Nie przemawiam przeciwko demokracji, ale myślę, że ci którzy dokonują wyboru partii mają prawo żądać i żądają od parlamentu tego, by instytucjonalnie stanowił dobre prawa. Ba, domagają się od swojej reprezentacji politycznej, by stworzyła ustrój, który instytucjonalnie stwarza gwarancję najlepszego stanowienia prawa. Nie sądzmy panowie, że naród chce brać stały udział w referendach i że kreowanie ustaw przez referendum zapewni dobry system prawny w Polsce i satysfakcję tych, którzy brali udział w tych referendach. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo.

Mamy więc wizję Senatu politycznego, pochodzącego z wyborów powszechnych, ale nie z wyborów równych.

Proszę o zabranie głosu pana profesora Ciemniewskiego.

Walerian Piotrowski

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej
Zgromadzenia Narodowego Sejmu I kadencji

Panie Profesorze, jeśli wolno, w tej materii nie wypowiadałem się stanowczo, natomiast sądę, że nie jest to klucz do rozwiązania problemu.

Jerzy Ciemniewski

Sejm RP, UD

Przeprowadzam inną klasyfikację bikameralizmu. Uważam, że dwuizbowość ma dwie podstawy: albo funkcjonuje dwuizbowość o charakterze strukturalnym – przez co rozumiem, że w jednej z izb znajdują odzwierciedlenie interesy realnie istniejące w społeczeństwie, które zdaniem ustawodawcy konstytucyjnego wymagają uzewnętrznienia na forum izby parlamentarnej, tego rodzaju najbardziej popularnym bikameralizmem jest bikameralizm federalny – albo bikameralizm funkcjonalny, którego istotą jest konstruowanie procesu decyzyjnego, polegającego na tym, że decyzja w danej sprawie, aby mogła uzyskiwać prawomocność, musi przejść przez dwie izby parlamentarne.

Jeśli chodzi o Polskę, to opowiadam się za bikameralizmem funkcjonalnym. Wydaje mi się, że nie ma u nas w tej chwili podstaw do tego, ażeby jakiś typ interesów uzewnętrzniać i instytucjonalizować na forum parlamentarnym.

Uważam, że dość ryzykowna byłaby koncepcja izby samorządowej i to z dwóch powodów: zarówno jeżeli na tę sprawę patrzeć z punktu widzenia interesów samych samorządów, jak i z punktu widzenia interesów władzy centralnej, jednolitości państwa. W tej koncepcji kryją się dwa niebezpieczeństwa. Z jednej strony dla samych samorządów, ponieważ mogłoby to stworzyć w instytucji centralnej formę pewnego nacisku zmierzającego do ujednolicania decyzji samorządowych. Instancja centralna w momencie, kiedy staje się izbą parlamentarną ma tendencję do pewnego uogólniania w tych dziedzinach, w których różnorodność decyzji jest siłą samorządu. Z drugiej strony, można byłoby się obawiać, że mógłby powstawać konflikt pomiędzy interesami samorządu i władzy centralnej i wtedy trzeba byłoby bardzo starannie określić rodzaje decyzji, w zakresie których reprezentacja samorządu byłaby władna uczestniczyć. W związku z tym nie może być to, jak to określam, dwuizbowość funkcjonalna, ponieważ nie byłoby

podstaw do tego, ażeby we wszystkich sprawach reprezentacja samorządowa funkcjonowała analogicznie do reprezentacji politycznej.

Są to przyczyny, dla których nie widzę podstaw, w naszym obecnie systemie, do ukształtowania bikameralizmu strukturalnego. O innych interesach, których instytucjonalizowanie byłoby korzystne na szczelnie izby parlamentarnej trudno tutaj mówić. Dlatego uważam, że przedstawicielstwo o charakterze politycznym jest rozwiązaniem najbardziej właściwym. W jaki sposób to przedstawicielstwo polityczne konstruować? Podzielać opinię, którą wyraził pan profesor Garlicki, że z logicznego punktu widzenia, system większościowy powinien funkcjonować na szczelnie izby, która jest odpowiedzialna za stosunki z rządem, od której istnienie rządu zależy, bo system większościowy, jeżeli ma jakąś wartość, to ma ją jako czynnik stabilizujący rząd. Natomiast drugiej izbie, która nie pozostaje w bezpośrednich relacjach z rządem, lepiej by odpowiadał system proporcjonalny i to proporcjonalności bez żadnych progów, na zasadzie ujawniania różnego rodzaju poglądów i opcji. Muszę powiedzieć, że w pewnym sensie jestem konserwatystą, to znaczy uważam, że tradycja, pewna siła ciężenia rozwiązań już istniejących jest tak duża, że zmiana obecnego modelu byłaby dość trudna.

Oczywiście nie uważam, aby fakt, że uchwalamy nową konstytucję oznaczał, że przyjmujemy opcję zerową. Trzeba się liczyć z pewną tradycją, z pewnym modelem funkcjonowania państwa. Fakt, że tworzy się nową konstytucję, że nowa konstytucja zostaje uchwalona nie oznacza, że wszystko co było, nawet jeżeli miało pewne wady, musi być, czy może być, zmienione. Jeżeli byśmy w ten sposób widzieli możliwości stojące przed ustawodawcą konstytucyjnym, to obawiam się, że moglibyśmy doprowadzić to państwo do stanu destabilizacji. I dlatego myślę, że przy wszystkich zastrzeżeniach do nierówności tego prawa wyborczego, jednak ten model jakoś się broni i funkcjonuje i nie dostrzegałbym tutaj zagrożenia dla realnie funkcjonującej demokracji. Nie dokonuje się tutaj taka deformacja decyzji państwowych, które groziłyby demokratycznemu procesowi podejmowania decyzji.

Natomiast muszę powiedzieć, że chyba dobrze się stało, że pan poseł Nałęcz stwierdził, że teza o prostocie struktur państwowych może się wydawać populistyczna. Mnie wydaje się ona populistyczna. Dziękuję.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję. Proszę, pan senator Pastuszka.

Stefan Pastuszka

Senat RP, PSL

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Proszę Państwa!

Zacznę swoją refleksję od akcentów polemiki. Pan profesor Tomasz Nałęcz był uprzejmy za-

uważyć, iż lewica, w tym również ludowcy, była przeciwna Senatowi i to się zgadza. Ale to, że byli przeciwni było zdeterminowane obawą ludowców, że Senat może być opanowany przez klasy uprzywilejowane.

Drugi bardzo istotny wątek. Padały tu słowa „my”, „oni”. Wydaje mi się, że w obecnej rzeczywistości jest trudno mówić „my”, „oni”. Musimy patrzeć na problem przez stosunek obywatela do państwa. Tak się stało w naszej historii, że przez wiele, wiele wieków traktowano instytucje państwowe jako ciało obce.

Jeśli chcemy odpowiedzieć na pytanie jaki kształt ma mieć druga izba, jakie ma mieć kompetencje, powinniśmy najpierw odpowiedzieć na pytanie – jakie ma być nasze państwo? Tu ścierają się chyba dwie opcje: czy państwo ma służyć obywatelowi, czy obywatel państwu? Nam ludowcom jest bliższa myśl, że państwo jest tą wartością naczelną, ale państwo winno służyć obywatelowi. I tu polemizowałbym z panem senatorem Piotrowskim. Argumenty, które przytoczył za upolitycznieniem Senatu nie są przekonujące. Jeżeli chcemy pogłębiać procesy demokratyzacji, a zapewne wszystkim nam na tym zależy, powinniśmy chronić społeczeństwo przed uprzedzeniami. Bo przecież mamy świadomość tego, że w naszym społeczeństwie ciągle następuje polaryzacja postaw politycznych, że nie wszyscy obywatele w pełni głosują na określoną opcję polityczną. Czasami istotną rolę odgrywają tu chwytliwe hasła propagandowe, które później wiszą na płotach. Może być taka sytuacja, że określony rząd nie spełni oczekiwań i w obywatelach pozostaje uraz. Wtedy właśnie wystąpi to poczucie obcości. W naszym rozumieniu Senat byłby tym czynnikiem, który chroniłby szerokie kręgi społeczeństwa przed powstawaniem zjawiska obcości. Byłby czynnikiem stabilizującym. Wydaje się, że wystarczy jedna izba upolityczniona.

Co to jest demokracja? Może powiem trochę patetycznie, ale demokracja to upodmiotowienie obywatela. Jednym z bardzo istotnych elementów upodmiotowienia jest samorząd, w tym również samorząd terytorialny. W rozumieniu PSL, samorząd terytorialny winien mieć wyższą emanację w postaci wyższej izby samorządowej – nie wiem czy ze względów organizacyjnych należy mówić o tych propozycjach – która, w naszym rozumieniu, pełniłaby funkcję Senatu.

Zwróćmy uwagę na podstawowy fakt, że w założeniu prawie wszystkich ugrupowań politycznych bardzo ważnym elementem jest upodmiotowienie samorządu, a przez to obywateli. Zarzuca się niektórym ugrupowaniom, że chcą hamować proces demokratyzacji, mam na myśli tutaj pewne koncepcje polityczne, bo rzekomo na przykład wstrzymało się pilotaż czy reformę szkolnictwa. Z drugiej strony, w tych

samych koncepcjach mówi się, że Senat nie powinien stanowić ciała innego tylko ciało polityczne.

Jeśli chcemy stworzyć sprawnie funkcjonujące państwo, to ta druga izba powinna być czynnikiem specyficznym. Jeśli będą samorządowcy, to oni znajdą właściwe rozwiązania, choćby w zakresie reformy administracyjnej państwa. Władza centralna takiej pełnej informacji nie ma. Konsultacje są pozorne. Nie obawiałbym się, tak jak pan senator Piotrowski, że izba samorządowa może dążyć do integrowania, jak gdyby, scalania koncepcji samorządu. To nie grozi, jeśli samorząd będzie świadomy swoich obowiązków. A że w różności jest jedność, mówiąc stereotypowo, to nie grozi nam takie niebezpieczeństwo. Również i tu doświadczenia historyczne przemawiają za taką koncepcją, geneza polskiego parlamentu, Sejmu, mam na myśli sejmiki szlacheckie.

I wreszcie to, co obserwujemy dzisiaj. Samorządy domagają się pełnego upodmiotowienia.

Panie Przewodniczący, czy mogę teraz mówić o kompetencjach, czy później?

Przewodniczący Leszek Garlicki

Później.

Stefan Pastuszka

Senat RP, PSL

Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo.

Pozostało pytanie – jeśli ma być druga izba, to jaka?

Jeżeli można, zacznijmy teraz od pana profesora Nałęcz.

Tomasz Nałęcz

Sejm RP, Unia Pracy

Szanowni Państwo!

W projekcie konstytucji, który Unia Pracy wspólnie z PSL złożyła w Sejmie poprzedniej kadencji, nie ma Senatu. A więc trudno byłoby mi mówić o tym jaki miałby być Senat, jeśliby istniał, bo my mówimy zdecydowanie, że jest niepotrzebny. I zgodnie z naszą filozofią postrzegania relacji państwo – obywatel jest rzeczywiście niepotrzebny.

Jeśliby jednak usiłować rozstrzygnąć ten dyalemat, jak zbliżyć obywatela do państwa, które przez lata niewoli i autorytaryzmu jawiło mu się rzeczywiście jako coś obcego i coś narzuconego z zewnątrz – a patriotyzm polski przez długie dziesięciolecia a nawet wieki polegał na negowaniu właśnie struktur państwowych – to należałoby zaoszczędziwszy środki i czas może spróbować w to miejsce uruchomić instytucje, które

służyłyby zbliżeniu machiny państwowej do obywatela. Nie w formie drugiej izby, bo czy to koncepcja izby pracy czy izby samorządowej, to nie jest koncepcja, która miałaby zastąpić drugą izbę. Jesteśmy jak najdalsi od idei takiego proporcyjnego postrzegania drugiej izby.

Myślę, że to są rzeczywiście dwa wielkie problemy dla współczesnego państwa: samorządność i obrona interesów pracowniczych, które można byłoby próbować rozstrzygać poprzez stworzenie wyspecjalizowanych instytucji przedstawicielskich, które byłyby naturalnym forum dla reprezentowania pewnych interesów, jak w przypadku samorządności. Co jest szczególnie istotne, mówił o tym pan poseł Ciemniowski, w obliczu podnoszenia się pewnej ofensywy centralizmu i biurokracji. Niewątpliwie już samo stworzenie instytucji reprezentującej interes samorządności w skali ogólnokrajowej byłoby przeciwstawieniem się tej fali. To jest fala w Polsce bardzo niebezpieczna i bardzo głęboko zakorzeniona w tradycji historycznej.

Natomiast izba pracy, o czym mówił pan poseł Jaskiernia, też niezwykle interesująca instytucja, głęboko osadzona w lewicowych pomysłach widzenia spraw państwa, byłaby izbą, która mogłaby poprzez instytucjonalną możliwość rozważania pewnych kwestii, uzgadniania pewnych spornych interesów, zapobiegać konfliktom, żeby te konflikty nie wylewały się i nie przybierały kształtu różnego rodzaju zjawisk o wymiarze katastrofy.

Ale to wszystko nie jest pomysłem na drugą izbę! Jest to pomysł na pewne instytucje wyspecjalizowane. Natomiast nie potrafiłbym zastanawiać się nad ulepszaniem Senatu, bo jestem zwolennikiem nieobecności tej izby.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Proszę, pan poseł Jaskiernia.

Jerzy Jaskiernia

Sejm RP, SLD

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Chciałbym nawiązać do pewnych wątków przemówienia pana mecenasa Piotrowskiego, bo są one istotne.

Pierwsza sprawa. Pan mecenas sygnalizował, że w latach osiemdziesiątych tworzone Radę Społeczno-Gospodarczą, Radę Konsultacyjną i inne tego typu instytucje i podaje to jako dowód na potrzebę istnienia, już wówczas, drugiej izby – rozumiem senackiej. Nie zgadzam się z tym argumentem. Ówczesne poszukiwania miały zupełnie inny charakter. Wiązały się one z niereprezentatywnością polityczną Sejmu i z pewnymi próbami tworzenia quasi-demokratycznych in-

stytucji ustrojowych, które miały być pewnym substytutem pluralizmu politycznego, w dosłownym tego słowa znaczeniu, i miały swoje uwarunkowanie historyczne w latach osiemdziesiątych. Nie chcę kwestionować walorów tych instytucji, ponieważ ze środowisk, z którymi się wiązały wyszło później wielu prominentów życia politycznego III Rzeczypospolitej. Niemniej jednak nie jest to dla mnie argument na istnienie Senatu.

Kwestia druga. Otóż padła tutaj informacja, że nierówność w procesie decyzyjnym, będąca konsekwencją zakłócenia zasady równości materialnej wyborów, nie wywołuje postaw negatywnych w społeczeństwie. Nie sądzę, aby świadomość tej nierówności była aż tak głęboka i żeby to bezpośrednio prowadziło do aż tak poważnych postaw społecznych. Ta nierówność jest faktem. I rację ma pan poseł Ciemniowski, kiedy używa sformułowania „deformacja decyzji państwowych”. To nie jest przypadkowe sformułowanie. Swego czasu pisałem o funkcji dwulizbowości w Kongresie USA i wskazywałem, że właśnie bikameralizm, ta konstrukcja Senatu, równa reprezentacja stanów, prowadzi do nierówności.

Dlaczego w Polsce deformacja decyzji nie wzbudza takiego dużego zainteresowania? Ze względu na skromne funkcje Senatu, bo funkcje Senatu w Stanach Zjednoczonych i w procesie nominacyjnym, i w procesie ratyfikacyjnym, i w procesie legislacyjnym są znacznie większe. Stąd ta nierówność jest problemem. Przy ograniczonych kompetencjach Senatu w Polsce ona nie wzbudza wątpliwości. Ona istnieje.

I tutaj nawiążę do trzeciej kwestii. Otóż, proszę państwa, sama konstrukcja aktualnego Senatu, gdyby go utrzymać, ma swoje walory. Niewątpliwie mankamentem jest to, że tu i tu jest reprezentacja polityczna, ale model dwóch senatorów zwyciężających w wyborach w oparciu o zasadę większości jest logiczny, bo przynajmniej jeden element zostaje: reprezentacja polityczna, proporcjonalna, w Sejmie i reprezentacja polityczna większościowa w Senacie. To jest to zróżnicowanie – dwóch obywateli z największą liczbą głosów zostaje senatorami. Wydaje mi się, że ten mechanizm ma swoje walory, jeśli utrzymać Senat.

To, czego brakuje... Nieraz by się marzyło, żeby w Senacie zasiadali ludzie o szczególnych kwalifikacjach, o szczególnej reputacji państwowej. Nie wiem jaki mechanizm znaleźć. Może byli marszałkowie Senatu czy inne osoby? Są pewne grupy ludzi, których typ zasług państwowych powinien kwalifikować ich do uwzględnienia w tego typu organach. Sygnalizuję to, bo jest to oczywiście trudne do zrobienia w praktyce.

Panie Przewodniczący! Chciałbym nawiązać również do oferty, która jest w projekcie konstytucji przygotowanym przez SLD. Przypominam, że jest to krajowa izba gospodarki i pracy. Nie-

wątpliwie jest to nawiązanie do tradycji PPS-u, do koncepcji Niedziałkowskiego. Jest to nawiązanie do koncepcji pana profesora Stanisława Ehrlicha, który niemalże na kilka tygodni przed ogłoszeniem projektu SLD wystąpił z tezą, że tego typu instytucja byłaby potrzebna i powołał się na doświadczenia szeregu krajów: Austrii, Włoch i innych.

Na tym tle chciałbym odnieść się do argumentu pana mecenasa Piotrowskiego, który kwestionuje walor tego rozwiązania wskazując, że nie prowadziłyby to do likwidacji konfliktów. Oczywiście nikt nie zakłada likwidacji konfliktów. Konflikty są czynnikiem immanentnym w ogóle, i w teorii reprezentacji, i w działalności stanu demokratycznego.

Natomiast rodzi się pytanie czy jest rzeczą racjonalną w systemie polskim, to że nie ma płaszczyzny, na której pracodawcy, pracownicy i rząd spotykałby się mając inicjatywę ustawodawczą i konstytucyjne prawo opiniowania pewnych przedłożeń?

Popatrzmy na to co dzisiaj dzieje się w Sejmie. Weźmy ostatnie zdarzenie. KPN wnioskuje, żeby rozpatrzyć sytuację w górnictwie węgla brunatnego na tle sytuacji strajkowej. Występuje rząd, trwa dyskusja, często krytyczna. Większość rządowa ma siłę, żeby uznać informację za wystarczającą. I to się w zasadzie niczym nie kończy, poza pewnym zagadnieniem z zakresu *public relations*: ktoś to słyszał, ktoś to widział, ktoś krzyknął głośniej, ktoś napadł na rząd. Ale z tego nic nie wynika.

W Polsce istnieje problem nadreprezentacji politycznej pracujących. Jednak jest to państwo w dużym stopniu związkowo-zawodowe. Co prawda lewica sprzyja tego typu interesom, ale istnieje potrzeba dostrzeżenia interesów pracodawców i pewnej płaszczyzny dialogu po to, żeby odciążyć Sejm nie od odpowiedzialności za tego typu sprawy, tylko żeby skoncentrować rolę Sejmu i parlamentu tam, gdzie Sejm ma szczególne uprawnienia legislacyjne. To wszystko co się wiąże z legislacją, z budżetem, z inicjatywą ustawodawczą powinno rozstrzygać się w Sejmie. Natomiast to, co wiąże się z jakimiś przepychankami cenowo-płacowymi, roszczeniowymi, zbiorowymi układami, to nie jest miejsce dla Sejmu. A obecnie, niestety, coraz częściej Sejm jest w sytuacji takich nie kończących się debat, które się niczym nie kończą. Gdyby przynajmniej z tego coś wynikało, jakieś dyspozycje. To często jest wręcz pusta sprawa.

I jeszcze jedna kwestia. Proszę państwa, podkreślam, że w przypadku drugiej izby w pracach konstytucyjnych rozstrzygające powinno być przeanalizowanie funkcji aksjologicznych i telologicznych, ponieważ chcielibyśmy uniknąć w dyskusji nad Senatem momentu emocjonalnego. W naszej dyskusji wezmą udział senatoro-

wie SLD. Wiadomo, że konstytucję uchwalili Zgromadzenie Narodowe. Tam jest również silna reprezentacja naszych senatorów. Po prostu będziemy szukali rozwiązania optymalnego i racjonalnego. Wsłuchujemy się we wszystkie argumenty. I jeżeli z satysfakcją witamy inicjatywę Senatu przeprowadzenia tej konferencji, to postrzegamy ją nie jako wyraz pewnego lobbyizmu na rzecz drugiej izby, tylko jako okazję do tego, żeby kompetentne grono specjalistów wyłożyło wszystkie argumenty za i przeciw.

Tak się składa, że jestem przewodniczącym Podkomisji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego. I to w mojej podkomisji sprawa będzie, w jakimś sensie, rozstrzygana. Bez względu na to, kto jakie zajmuje tutaj stanowisko, cały dorobek tego seminarium będzie miał istotne znaczenie dla prac merytorycznych.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Proszę, pan profesor Falandysz.

Lech Falandysz

Kancelaria Prezydenta RP

Panie Marszałku! Panie i Panowie!

Z satysfakcją stwierdzam, iż to co grono przygotowujące prezydencki projekt konstytucji myślało o Senacie jest dokładnie w tym samym nurcie co poglądy pana senatora Piotrowskiego i pana Ciemniewskiego. To nie jest przypadek. Stwierdzam to dlatego z satysfakcją, że jest to wyraz pewnych już chyba trwalszych związków.

W istocie panował w tym zespole duch rozsądnego konserwatyzmu czy tradycjonalizmu. Senat miałby być stuosobowy, wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w okręgach jednomandatowych, w głosowaniu tajnym. O szczegółach w tej chwili mówić nie będę. Nadto, modyfikacja tyczyłaby biernego i czynnego prawa wyborczego do Senatu. Otóż czynne prawo wyborcze byłoby od 25 lat, biernie od 30. Senat byłby przedstawicielstwem politycznym. To najprostsze informacje.

Jedyny kłopot, jaki mieliśmy, to przełożenie na literę projektu idei pana prezydenta, którą wyrażał wielokrotnie, w szczególności przy okazji odznaczania marszałków Sejmu i Senatu. Otóż prezydent twierdził, że z żalem rozstaje się z pewnymi ludźmi, w tym sensie, że schodzą oni ze sceny politycznej, a ich doświadczenie, ich wiedza, ich mądrość powinny gdzieś w sposób trwały funkcjonować. Stąd z pewnym zaskoczeniem stwierdzam, że jest to idea, którą dzisiaj też przypomniął pan poseł Jaskiernia. Rozumiem, że to są koncesje konstytucyjne na rzecz Belwe-

deru ze strony SLD. Bardzo interesujące, ale zespół przygotowujący projekt nie zdecydował się na zapisanie tego w projekcie, albowiem nie potrafiliśmy znaleźć odpowiedniej formuły i rzecz będziemy podnosili w Komisji Konstytucyjnej. Dziękuję.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo.

Można tylko przypomnieć, że na przykład według konstytucji włoskiej członkami Senatu *ex officio* są byli prezydenci republiki. Kto wie, czy nie można by sobie też wyobrazić byłych marszałków Sejmu i Senatu w takim gremium, ale to jest inna sprawa. Możemy zakończyć tę rundę i przejść do ostatniej, która byłaby poświęcona debacie nad kompetencjami Senatu.

Rzecz jasna nie ucieknie się tutaj od pytania zasadniczego o rolę Senatu jako współwładzy ustawodawczej. Czy Senat ma być silniejszy, będący w stanie odrzucić ustawę lub ją skutecznie zablokować? Czy i na ile potrzebna byłaby procedura komisji mediacyjnej? I kolejne pytania. Jaki miałby być udział Senatu w procedurze kontrolnej? Na ile Senat powinien uczestniczyć w powoływaniu, chyba i odwoływaniu, tych czy innych organów konstytucyjnych państwa? Tu oczywiście dotykamy całego szeregu problemów, które wiążą się też z koncepcją tejże drugiej izby.

Zaczynając tym razem od pana profesora Nałęcz, który, zdaje się, musi wcześniej wyjść, a chciałby wziąć udział w tej dyskusji i nie chcąc zmuszać go do dyskusowania o drugiej izbie, której nie chce, troszkę może zmienię to pytanie. Wiadomo, że jednym z elementów tworzenia drugiej izby jest podział władzy, chęć zapobieżenia nadmiernej koncentracji władzy w jednym miejscu. Jeżeli więc nie widzieć drugiej izby, to gdzie tę władzę rozłożyć, ażeby ona nie znalazła się w całości w jednej tylko izbie jednoizbowego parlamentu.

Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Tomasz Nałęcz

Sejm RP, Unia Pracy

W naszej koncepcji państwa arbitrem w momentach konfliktowych, kiedy dochodzi do sytuacji niebezpiecznych dla państwa, powinien być prezydent Rzeczypospolitej i tak brzmi moja odpowiedź na pana, Panie Profesorze, pytanie.

Rzeczywiście, jako przeciwnikowi Senatu, trudno mi jest zastanawiać się nad jego kompetencjami. Powtórzyłbym stanowisko przeciwników Senatu z okresu międzywojennego: jak najmniej kompetencji i jak najłatwiejsza konstytucyjna droga do likwidacji tej izby, jeśliby już takie rozwiązanie zostało zastosowane.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Pan poseł Jaskiernia.

Jerzy Jaskiernia

Sejm RP, SLD

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Sądzę, że kwestia kompetencji będzie wtórna do funkcji ewentualnej drugiej izby. W wielu wystąpieniach odebrałem nutkę sentymentu historyczno-ustrojowego – Senat jest, skoro jest, to powinien być, a skoro powinien być, to nie powinno się w ogóle o tym dyskutować. Otóż podkreślam, że to jest wtórne w stosunku do pewnej konstrukcji, która musi być całościowo wypracowana. Jeśli ktoś jest zwolennikiem izby samorządowej to wiadomo, że musiałoby to w sposób zasadniczy zmieniać to co aktualnie robi Senat. Abstrahuję od koncepcji krajowej izby gospodarki i pracy, bo, jeszcze raz podkreślam, że nie jest ona pomyślana jako druga izba parlamentu. Jest to oryginalne ciało o charakterze negocjacyjno-doradczym, wyposażone w inicjatywę ustawodawczą, niejako druga izba.

Uważam, że jeżeli Senat ma spełniać funkcję doskonalenia procesu legislacyjnego, to on tę funkcję spełnia, ponieważ jest to rzeczywiście sygnalizacja. Chociaż rację ma, sądzę, pan poseł Nałęcz, który wskazuje, że na ten dorobek Senatu trzeba patrzeć jednak przez pryzmat świadomości pierwszej izby, że błędy można skorygować w Senacie. To często powoduje nawet pewne osłabienie, jeśli można tak powiedzieć, czujności legislacyjnej, bo zakłada się, że są to rzeczy, które w Senacie można skorygować bez żadnego problemu. Dlatego wracam do argumentu wyjściowego, że czeka nas bardzo poważne przeanalizowanie procesu ustawodawczego w Sejmie, uwarunkowań jakości tego procesu.

Chciałbym tutaj poruszyć problem służb konstytucyjnych. Jeżeli dojdziemy kiedyś do tego, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego będą ostateczne, a wydaje mi się, że jest to ta perspektywa, której nie unikniemy, jest tylko problem, czy wiązać ją z nową konstytucją, czy jeszcze ze zmianami cząstkowymi w małej konstytucji, to w sposób zasadniczy wzmocni to odpowiedzialność parlamentu za konstytucyjność ustaw.

Zastanawiam się dlaczego, skoro mamy tylu wybitnych teoretyków prawa, tylu wybitnych ekspertów, dopiero na etapie prac Trybunału Konstytucyjnego powstają zarzuty, które, wydawałoby się, powinny być znacznie wcześniej sformułowane. Jeśli ktoś na przykład uważa, że progi podatkowe są niekonstytucyjne z szeregu przyczyn, które zostały wskazane, to tego typu informacja powinna pojawić się już w momencie, kiedy rząd składa w Sejmie projekt budżetu, czy

ustaw podatkowych. Przecież ta informacja już wówczas istnieje i obiektywnie ten zarzut może być postawiony. Zawsze mnie zastanawia dlaczego to dopiero jest w tej fazie, kiedy najtrudniej to skorygować, bo znacznie trudniej jest skorygować to wszystko, co jest konsekwencją ustawy obowiązującej, niż wyeliminować tego typu sytuację w trakcie postępowania ustawodawczego. Dlatego też wydaje się, że rolę Senatu należałoby widzieć w kompleksowym problemie doskonalenia procesu ustawodawczego. SLD reprezentowało pogląd, i jest on odzwierciedlony w konstytucji, że dla tego doskonalenia Senat nie jest nieodzowny, ale gdyby większość Zgromadzenia Narodowego poparła tezę o potrzebie Senatu, to byłaby potrzeba powtórnego spojrzenia na to, czy tylko w tym zakresie widzieć rolę Senatu.

Nie chcę wchodzić w spór między panem profesorem Witkowskim a profesorem Działochą na tle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, choć jest to zagadnienie samo w sobie bardzo ciekawe. Ale rzeczywiście jest pytanie, czy ta rola Senatu została w sposób wystarczająco określona? Co do sytuacji *de lege lata*, to, wydaje mi się, że zostało dość ewidentnie zarysowane, co Senat może zrobić w stosunku do ustaw.

Powstaje pytanie, czy tutaj nie należałoby widzieć pewnego rozszerzenia? Jeśli druga izba ma być, to jednak jej rola powinna być chyba nieco bogatsza niż tylko korygowanie. Mam na myśli pytanie, w jakim sensie ma być to korygowanie, czy to ma być w ogóle prezentowanie alternatywnych rozwiązań legislacyjnych? Bo to zmieniałoby dotychczasowe funkcje. W każdym razie, w zakresie roli Senatu, gdyby się Senat utrzymał, w doskonaleniu funkcji legislacyjnej, wydaje się, że czeka nas poważna decyzja, czy tej funkcji nie wzbogacić, żeby uzasadnienie dla tej izby było nie tylko formalne, historyczne, ale również merytoryczne.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Jedna uwaga, jeżeli pan poseł pozwoli, uzupełniona później pytaniem. Zwróćmy uwagę, że właściwie większość orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach typu podatkowego, budżetowego i podobnych, nie tyle obraca się wokół problemu merytorycznego, iż pewnych rzeczy parlamentowi merytorycznie zrobić nie było wolno, ile wokół kwestii terminowości działania prawa wstecz, okresu dostosowawczego, co oczywiście jest rzeczą inną i z czego parlament, jak się wydaje, wyciągnął przy pracach budżetowych wnioski. To też jakoś rzutuje na problematykę dwuizbowości parlamentu, czy komplikacji procesu legislacyjnego, bo z jednej strony pewne rzeczy trzeba skończyć wcześniej, a z drugiej strony trudno je skończyć przy skomplikowanej procedurze.

Natomiast chciałbym zapytać o inne kompetencje: personalne, kontrolne. Jak tutaj, Pan Poseł, widziałby rolę owej drugiej izby?

Jerzy Jaskiernia

Sejm RP, SLD

Panie Profesorze! Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, wydaje mi się, że jeżeli orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego miałyby moc ostateczną, to trzeba w sposób zasadniczy przebudować, rozbudować, czy też zbudować służby konsultacyjne. Zresztą pan profesor Kazimierz Działocha przedstawił tutaj niezwykle ciekawą ekspertyzę, która będzie przedmiotem rozważań w podkomisji, która zajmuje się zmianą usytuowania Trybunału Konstytucyjnego. Tak się składa, że przewodniczącą tej podkomisji i ta ekspertyza będzie dla nas bardzo ważna.

Zdaję sobie sprawę, że tego typu zaszłości pojawiają się w kontekście chociażby zasady *lege lex agit*. W pewnym momencie dopiero zaczynają być one dostrzegane, ale uważam, że rola takich służb konstytucyjnych byłaby między innymi następująca: w momencie, kiedy rząd wprowadza projekt budżetu czy projekt zmian w ustawie podatkowej i z góry wiadomo, że będą uchwalone na przykład w marcu i kwietniu i będą obowiązywały od 1 stycznia, to służby konstytucyjne powinny z urzędu poddawać każdy projekt tego typu analizie i niejako z góry mówić, nawet jeśli to jest dopiero grudzień, że jeśli ustawa wejdzie w życie w marcu, to nie może mieć klauzul działających od 1 stycznia, bo to będzie rodziło zarzut sprzeczności z konstytucją.

Ta wiedza powinna być znana członkom parlamentu w momencie podejmowania decyzji. Dzisiaj jest wyjątkiem od reguły, że jak ktoś postawi zarzut, to Prezydium Sejmu zwraca się do Komisji Ustawodawczej o zbadanie zarzutu niekonstytucyjności. To jest wyjątek od reguły, a to musi być odwrotnie – regułą powinno być badanie konstytucyjności na każdym etapie, jeżeli Sejm w sposób odpowiedzialny chce traktować zagadnienie konstytucyjności. W kwestii drugiej, Panie Profesorze. Słabością tego panelu jest to, że nie ma tutaj przedstawiciela Konfederacji Polski Niepodległej, a to właśnie projekt KPN najsilniej modyfikuje potencjalną funkcję Senatu, bo on niejako czyni z Senatu zasadnicze ciało kontrolne w stosunku do rządu, a więc niejako zmienia całą filozofię myślenia o drugiej izbie. Nie chciałbym być tutaj adwokatem projektu KPN-u. Stwierdzam tylko, że nieobecność przedstawiciela formacji politycznej, która w sposób najbardziej radykalny modyfikuje funkcje Senatu, jest pewnego rodzaju słabością w tym zakresie.

Natomiast są doświadczenia porównawcze. Jest kwestia procedur ratyfikacyjnych, ale to jest

znów zagadnienie bardzo poważne – co może prezydent bez parlamentu, co parlament... I czy tutaj nie szukać, w pewnych warunkach, określonej roli Senatu?

Uważam, że jeśli Senat miałby się utrzymać, powinien mieć pewne oryginalne funkcje, dlatego że brak tych funkcji może wytwarzać w opinii publicznej wrażenie, że potrzeba istnienia tego ciała do tak wąskich kompetencji jest wątpliwa. Podkreślam, że do tego zagadnienia trzeba by było nawiązać dopiero przy całościowym rozstrzygnięciu wzajemnych relacji między organami państwa. Jest szereg funkcji, które pan prezydent podejmuje obecnie samodzielnie, w niektóre można by zaangażować Senat, ale podkreślam nie chciałbym otwierać tej dyskusji bez konkretnego projektu... Do 9 maja czekamy na dalsze projekty, być może będą projekty w trybie obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej, a więc faktycznie dopiero w sierpniu będziemy mieć wszystkie projekty na stole. I sądzę, że to pytanie, które Pan Profesor zadał, będzie jednym z podstawowych pytań w debacie sejmowej na temat zasadniczych kierunków konstytucji.

Chciałem państwu przypomnieć, że ustawa o trybie uchwalania konstytucji przewiduje debatę sejmową. Podkomisja organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego już te pytanie wstępnie sformułowała. Obecnie jesteśmy na etapie doskonalenia tych pytań i sądzę, że oczywiście poza fundamentalnym pytaniem o bikameralizm może paść pytanie o funkcje drugiej izby, jeśli miałaby się ona utrzymać, i wówczas byłaby to kwestia powrotu do tego zasadniczego wątku, który pan profesor Garlicki sformułował.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Pan minister Falandysz.

Lech Falandysz

Kancelaria Prezydenta RP

W największym skrócie, można powiedzieć, że model Senatu w projekcie prezydenckim nie odbiega w jakiś znaczący sposób od tego, co jest obecnie. Jest to organ w swej istocie współustawodawczy tudzież współkształtujący skład różnych organów państwa i trzeba powiedzieć, że nowości jest tu niewiele. Oprócz komisji wspólnej, Sejm i Senat powoływałyby komisje prawników oraz komisje kontroli długów państwa. Wydaje mi się, że w tym projekcie próbowaliśmy też w jakimś sensie zmniejszyć pewne różnice w uprawnieniach obydwu instancji procesu ustawodawczego, ale tutaj szczegółów też nie będę podawał.

W sumie, wydaje mi się, że dwuizbowość jest przede wszystkim w interesie siły i sprawności

władzy ustawodawczej. Mnie jako przedstawicielowi władzy wykonawczej wypadałoby niby zaproponować pomysły, żeby prezydent przejmował pewne funkcje, ale mnie to dziwi, dlatego że chyba nie jest to na miejscu. Prezydent nie jest w stanie zastąpić pewnych elementów władzy ustawodawczej i być może taka konieczność może się nastąpić, ale jako reguła nie powinno to istnieć.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Pan mecenas Piotrowski.

Walerian Piotrowski

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Sejmu I kadencji

Proszę Państwa!

Dwukrotnie podpisywałem senacki projekt konstytucji. Pierwszy raz gdy był przedmiotem debaty w Senacie pierwszej kadencji, a drugi raz, gdy został złożony w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego poprzedniej kadencji. Opowiadam się zatem za koncepcją Senatu wyrażoną w tym projekcie. Charakterystyczną szczególnie przez to, że Senat pochodzi z innych, ale powszechnych, wyborów niż wybory do Sejmu i że jego kadencja jest dłuższa od kadencji Sejmu, przez co pełni, jak to wczoraj podkreślano, czy ma możliwość pełnienia, funkcji stabilizacji politycznej państwa.

Jakie funkcje powinien mieć Senat? Na pewno funkcję współstanowiącą prawo, funkcję legislacyjną. Gdybyśmy nawet poprzestali na współczesnych uprawnieniach Senatu, to nie można powiedzieć, że ta funkcja jest zbędna w państwie demokratycznym, w państwie, którego istotnym zadaniem jest stanowienie prawa. I tutaj z dużą satysfakcją przyjąłem wypowiedź pana posła Jaskierni, który nie rezygnując z koncepcji zawartej w projekcie konstytucyjnym Sojuszu Lewicy Demokratycznej, przyznał jednak pozytywne znaczenie instytucji Senatu, w tym kształcie ustrojowym, w jakim ten Senat jest.

Sądzę, że można by, przy dłuższej kadencji Sejmu, pomyśleć w projekcie konstytucji o funkcji kontrolnej Senatu w stosunku do rządu w okresie między kadencjami Sejmu. Jeżeli w przyszłej konstytucji podtrzymana byłaby czy stworzona koncepcja jakichś dekretów rządowych prawa stanowionego nie przez Sejm, to wówczas w tym okresie pomiędzy kadencjami, można by przyznać Senatowi funkcje kontrolne, czy ostateczne, czy bieżące, to już jest kwestia decyzji politycznej, a także wyważenia problemu konstytucyjnie. Z całą pewnością trzeba pozostawić Senatowi przynajmniej te funkcje kreatywne, które w tym momencie posiada.

Pan poseł Jaskiernia powiedział tutaj rzecz niezmiernie interesującą. Podniósł problem po-

szukiwania sposobu na wprowadzenie do Senatu ludzi o szczególnych kwalifikacjach, a więc pewien cenzus. Gdyby ten pomysł, a myślę, że pojawił się on w różnych gremiach konstytucyjnych, był wprowadzony czy ogłoszony przez ludzi prawicy, to podniesiony by został wielki krzyk, ale od tego momentu będę się powoływał, poszukując rozwiązań, na zdanie pana posła Jaskierni.

Tak samo będę się powoływał na pańską polemikę w Sejmie z Unią Pracy, gdy chodziło o referendum przedkonstytucyjne. Mówił pan o niezwykłych trudnościach sformułowania pytań w tym zakresie i o przypadkowości uzyskania odpowiedzi w aspekcie zmieniającej się sytuacji politycznej, gospodarczej. To są rzeczy bardzo ważne i w tym jest także argument przeciwko koncepcji pana posła Nałęcza udzielenia priorytetu na stanowienie prawa przez tych, którzy są rządzeni – to jest brzydkie słowo, ale w tej chwili ono mi przyszło na myśl – w drodze, jak gdyby nieustannej demokracji bezpośredniej.

Sądzę, Panie Pośle, że my po tej drodze pójdziemy. Gdy niespełna rok temu składał pan projekt Sojuszu Lewicy Demokratycznej w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, to z rozmowy, jaką wówczas prowadziliśmy odniosłem wrażenie, że ta koncepcja znosząca drugą izbę nie jest koncepcją ostateczną i z dzisiejszych pana wypowiedzi wywodzę taki sam wniosek.

I jeszcze jedno zdanie, Panie Profesorze, w odniesieniu do problemu, który podniósł pan senator Pastuszka, wypowiadając się przeciwko politycznym wyborom do Senatu.

Panie Senatorze! Te wybory będą zawsze polityczne, jeżeli nawet pan wypowiada się za koncepcją jakiejś izby samorządowej, to proszę zwrócić uwagę na rzeczywistość polityczną dnia dzisiejszego. Przygotowują się wybory do samorządów terytorialnych. Wszystkie partie przygotowują się do tego, by wprowadzić do samorządów jak największą ilość swoich przedstawicieli, politycznych przedstawicieli, bo oni z tym znakiem pójdą do wyborów, z tym znakiem wejdą i tam będą starali się realizować jakąś politykę w obszarze, oczywiście, terytorialnym.

Czy pan sądzi, Panie Senatorze, że gdyby te gremia samorządowe, takie czy inne, miałyby uprawnienia do wyłaniania przedstawicieli do krajowej izby samorządu, to one odejdą od kryteriów politycznych? Nie! Każde ugrupowanie będzie starało się tam wprowadzić swoich przedstawicieli. A więc ta izba samorządowa będzie izbą polityczną, a jeżeli będzie izbą polityczną, to będzie miała pewne cechy Senatu, ale nie będzie miała jego uprawnień nie będzie miała jego autorytetu i jego rzeczywistego, pełnego umocowania, wywodzącego się z wyborów powszechnych.

Nie sądzę, by dzisiaj, ale to jest moje prywatne zdanie, pańska partia wypowiedziała się przeciwko Senatowi generalnie, bo złożenie wspólne-

go projektu z Unią Pracy, o czym mówił pan poseł Nałęcz, moim zdaniem, było pewnym zdarzeniem, które się już nie powtórzy.

Jestem jak najbardziej za Senatem politycznym, za Senatem z uprawnieniami co najmniej takimi jak obecne. Jeszcze raz powtarzam, gdyby nawet uprawnienia Senatu pozostały takie jakie są obecnie, to w dalszym ciągu ma on pełną możliwość pełnienia pozytywnej funkcji w państwie. Trzeba jednak to uświadomić Polakom.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Pan profesor Ciemniewski.

Jerzy Ciemniewski

Sejm RP, UD

Mój pogląd na funkcję Senatu jest taki, że w zasadzie obecne rozwiązania są pod tym względem optymalne. Zdecydowanie byłbym przeciwny wyposażaniu Senatu w funkcje kontrolne w stosunku do rządu, ponieważ właśnie w ten sposób zaprzepaszczoneby rzeczywistą i najistotniejszą wartość Senatu jako organu zdolnego zachować dystans do bieżącej polityki, o czym mówiłem na wstępie.

Sądzę, że niedoceniana jest kompetencja Senatu w postaci inicjatywy ustawodawczej. Jeżeli mówi się o tym, że Senat ma zbyt małe uprawnienia, to zapomina się, albo nie umie się korzystać z inicjatywy ustawodawczej, która jest konstytucyjnym uprawnieniem Senatu. Dotyczy to wszystkich organów, które tę inicjatywę mają. To jest nadzwyczaj silne uprawnienie, przy pomocy którego można dokonywać bardzo zasadniczych zmian akcentu pomiędzy funkcjami róż państwowych.

Jeśli chodzi o rolę w procesie ustawodawczym, wydaje mi się, że obecna procedura, która zakłada ostateczny charakter przyjęcia lub odrzucenia poprawki przez Sejm, jest rozwiązaniem właściwym i w związku z tym komisja uzgadniająca, komisja mediacyjna nie jest w tej sytuacji potrzebna. Tego rodzaju komisja byłaby potrzebna przy utrzymaniu takiej procedury w relacjach pomiędzy Sejmem i Senatem jaka istniała do chwili wejścia w życie małej konstytucji. Sądzę, że w tej chwili, w zasadzie, jest to zbędne.

Jeśli chodzi o uprawnienia w zakresie powoływania innych organów, sądzę, że współuczestnictwo Senatu w kilku przypadkach jest na pewno bardzo istotne. Do takich zaliczyłbym uprawnienia Senatu w zakresie powoływania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Uczestnictwo Senatu, obok Sejmu i prezydenta, jest elementem stabilizującym i, miejmy nadzieję, wpływającym na niezależność KRRiTV, która już od początku swego istnienia ma takie trudności, a która jest ważną instytucją zapewniającą niezawisłość funkcjonowania mediów. Ochrona niezawisłości

różnych organów państwowych, których istotą jest niezawisłość, powinna należeć właśnie do Senatu jako uczestnika procesu decyzyjnego w naszym kraju.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Pan senator Pastuszka, jako ostatni.

Stefan Pastuszka

Senat RP, PSL

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Proszę Państwa!

Zacznę od polemiki z panem senatorem Piotrowskim. Otóż nie przesądzałbym z góry, że wyższa izba samorządowa w naszej koncepcji *de facto* będzie polityczna. O jej składzie zadecydują dwa elementy. Pierwszym czynnikiem będzie ordynacja wyborcza. Zależy nam wszystkim na tym, żeby maksymalnie odpolitycznić samorządy. I chyba tu zgadza się pan ze mną. Drugim, istotnym elementem będzie tryb wyłaniania do wyższej izby samorządowej, którego nie przesądziłyśmy.

Sprawa kompetencji. W naszym rozumieniu Senat, stanowiący *de facto* wyższą izbę samorządową, miałby trzy podstawowe funkcje: funkcję ustawodawczą, funkcję kreacyjną i funkcję kontrolną. I to dawałoby tej izbie poważne kompetencje.

Zakres inicjatywy ustawodawczej i funkcji kontrolnej zdeterminowany byłby polem działania tej izby, czyli przede wszystkim byłyby to sprawy gospodarcze, szeroko rozumiane sprawy społeczne i kulturalne, a w niewielkim zakresie tylko dotyczące na przykład polityki zagranicznej. Natomiast istotne byłyby sprawy choćby zatrudnienia i sprawy związane ze sferą socjalną, bo tu samorząd byłby najbardziej kompetentny.

Wyobrażam sobie, że wówczas inicjator występowałby w roli referenta i prowadzącego w Sejmie. I w tym zakresie kompetencji samorządu ten Senat miałby prawo weta. Sejm musiałby wypowiedzieć się kwalifikowaną większością 2/3 głosów. Oczywiście można szukać różnych rozwiązań. Ja tylko sygnalizuję problem.

Powiedziałem, że Senat powinien pełnić funkcję kreacyjną w stosunku do pewnych instytucji i obsadzania stanowisk, choćby Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, czy powoływania prezesa Narodowego Banku Polskiego, prezesa NIK, czy mieć wpływ na obsadzanie niektórych resortów związanych przede wszystkim z działalnością samorządu.

Funkcje kontrolne tak rozumianego Senatu wiązałyby się z kontrolą poczynań rządu w zakresie działania samorządu, natomiast nie dotyczyłyby polityki zagranicznej, chyba że byłby jakiś szczególny przypadek, który mógłby rzuto-

wać na samo Istotną rolę mogłaby ta izba odegrać w zakresie tworzenia, akceptowania prawa lokalnego, bo mamy tu pewne tradycje. Przecież musimy mieć świadomość tego, że jeśli jakaś instytucja ma sprawnie funkcjonować, winna mieć przede wszystkim akceptację społeczną, i to musimy mieć na uwadze przy tworzeniu konstytucji. Nie mogą być to instytucje, których działalność jest niezrozumiała dla społeczeństwa. Byłoby cudowne, gdyby były wyrazem wewnętrznej emanacji tego społeczeństwa. Oczywiście to byłby idealny model i tego się pewnie nie uda stworzyć, ale powinniśmy szukać maksymalnie zbliżonych rozwiązań.

Następnie widziałbym jeszcze prawo tej izby do inicjatywy ustawodawczej w zakresach, które pośrednio łączą się z działalnością samorządu w celu stymulowania kierunków przeobrażeń, transformacji ustrojowej.

Oczywiście nie znajdziemy optymalnego, idealnego rozwiązania w zakresie wyłaniania tej drugiej izby – czy to będzie w pełni demokratyczny, czy nie w pełni demokratyczny. Jest to niezwykle trudno rozstrzygnąć, ale wtedy byłoby to szerokie grono. Wyobrażam sobie, że istotne role mogłby tu odegrać sam samorząd. Dziękuję.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo.

Na zakończenie, pozwolę sobie sformułować trzy uwagi.

Po pierwsze, chciałem bardzo podziękować wszystkim uczestnikom panelu za bardzo ciekawe i bardzo zdyscyplinowane wypowiedzi, które dostarczyły nam wiele informacji.

Po drugie, wszystkie wypowiedzi będą chyba znakomitą punktem wyjścia do dyskusji, która za chwilę nastąpi i która może pozwoli uzyskać pewną szerszą perspektywę takich czy innych koncepcji formułowanych tutaj przez polityków.

Po trzecie, wydaje mi się, że te wypowiedzi miały jeden zasadniczy walor, by nie powiedzieć niepowtarzalny. Były to wypowiedzi ludzi, którzy tę konstytucję piszą i pisać będą, były to więc wypowiedzi o pewnym szczególnym autorytecie. I wydaje się, że z tego punktu widzenia dostarczyły nam one znakomitej informacji o perspektywie osiągnięcia ostatecznego uzgodnienia, które doprowadzi do uchwalenia nowej konstytucji.

Proponuję teraz przerwę na kawę.

(Przerwa w obradach od godz. 11 minut 02 do godziny 11 minut 15)

Przewodniczący Leszek Garlicki

Rozpoczynamy drugą rundę naszej dzisiejszej konferencji, poświęconą dyskusji.

Bardzo chciałbym rozpocząć od zaproszenia do prezydium pana profesora Szyszkowskiego,

dziekana polskich konstytucjonalistów, współautora jednego z projektów konstytucji. Gdyby Pan Profesor zechciał z nami tutaj prowadzić drugą część obrad, byłibyśmy bardzo zobowiązani. (*Oklaski*)

Bardzo proszę o zabranie głosu marszałka Senatu.

Marszałek Senatu Adam Struzik

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Dyskusja, która odbyła się przed przerwą była niezwykle interesująca i wskazała, moim zdaniem, na dwie istotne sprawy. Pierwsza, to że większość dyskutantów stwierdziła jednak, że istnieje potrzeba istnienia drugiej izby parlamentu. Druga, że obecna formuła Senatu nie najlepiej odpowiada oczekiwaniom teoretyków konstytucjonalizmu, jak również nie w pełni pozwala realizować ideę parlamentu dwuizbowego.

Chciałbym w moim wystąpieniu krótko odnieść się do tego fragmentu, który dotyczył poszukiwania nowej formuły Senatu. Otóż chciałem zwrócić uwagę, że w budowaniu nowoczesnego, demokratycznego państwa niezwykle rolę odgrywają struktury pozarządowe i samorządowe. Mam tu na myśli oczywiście samorząd terytorialny, ale również samorząd gospodarczy, zawodowy, jak również inne struktury pozarządowe – stowarzyszenia, fundacje. Te wszystkie instytucje, które poprzez swoje funkcjonowanie w pełni pozwalają na upodmiotowienie obywatela, na jego aktywny współudział w kreowaniu rzeczywistości, w budowaniu demokratycznego państwa.

Nie bez przyczyny zaobserwowaliśmy właśnie w ostatnich latach: po pierwsze, bardzo żywą dyskusję nad samorządem lokalnym, nad samorządnością w ogóle; po drugie, doskonalenie się tego samorządu; po trzecie bardzo dynamiczny rozwój struktur pozarządowych. Świadczy o tym bardzo duża liczba stowarzyszeń, fundacji, różnych organizacji społecznych. Abstrahując od ocen efektywności działania tych instytucji fakt ten świadczy o tym, że aktywność społeczna obywateli nie tylko tkwi w życiu politycznym i nie ogranicza się wyłącznie do funkcjonowania struktur politycznych.

Natomiast zastanówmy się, czy ta olbrzymia przecież sfera aktywności społecznej ma swoje przełożenie na instytucje demokratycznego państwa. Otóż wydaje się, że takiego przełożenia nie ma. Jeśli chodzi o instytucje samorządowe, samorządu terytorialnego, to możemy powiedzieć, że sejmiki wojewódzkie, sejmik krajowy mają wyłącznie rolę opiniotwórczą, opiniodawczą i często wielu działaczy samorządowych zadaje sobie pytanie: po co utrzymujemy te struktury?

Jeżeli chodzi o inne instytucje pozarządowe – takie jak na przykład samorząd gospodarczy,

który w istocie się tworzy, bo przecież dopiero nowe rozwiązania ustawowe będą mogły odpowiedzieć jak go sobie wyobrażamy – również nie mają reprezentacji. Jeżeli chodzi o samorząd zawodowy, powołam się na izby lekarskie, to oprócz możliwości zgłaszania swoich projektów do ciał ustawodawczych i wyrażania swoich opinii nie ma on żadnej możliwości praktycznego wywierania, oprócz opinii, wpływu na ciała ustawodawcze w Polsce.

Nie bez powodu o tym mówię. Otóż jeżeli mamy poszukiwać takiej formuły drugiej izby parlamentu, która kojarzyłaby z jednej strony wszystkie potrzeby, które wynikają z samej istoty istnienia drugiej izby, a z drugiej strony, która prowadziłaby do zagospodarowania olbrzymich obszarów aktywności społecznej i przełożenia tej aktywności na pewną możliwość wpływania na tworzone prawo, to zastanówmy się czy nie jest możliwe połączenie tej idei z funkcjonowaniem drugiej izby parlamentu. W dyskusji zaniepokoiła mnie dość ograniczona ocena możliwości Senatu i to, że propozycja izby samorządowej jest utożsamiana automatycznie z ograniczeniami do pewnego obszaru czy do pewnego zakresu możliwości. A dlaczego? Czy nie powinniśmy zastanowić się raczej nad inną formą, nad poszerzeniem kompetencji Senatu? Padają też głosy, że powinniśmy zastanowić się również nad prawidłowym doborem kandydatów, którzy powinni zasiadać w drugiej izbie.

Zastanówmy się, czy zamiast myśleć w kierunku ograniczania, nie spojrzeć w kierunku poszerzania możliwości intelektualnych, możliwości poszerzania doświadczenia poprzez funkcjonowanie w tych strukturach samorządowych i pozarządowych i poszerzania możliwości pomocy tym wszystkim środowiskom w zmianie prawa.

Argumenty czy będzie to izba polityczna są tylko rozważaniami. Każda instytucja pochodząca z wyborów prędzej czy później staje się, zwłaszcza z powszechnych wyborów, izbą polityczną. Natomiast rodzi się pytanie, czy możemy w taki sposób zorganizować te wybory, aby zasiadali tu właśnie reprezentanci tych środowisk? Czy w istocie nie jest to może problem zmiany samej instytucji, ile problem prawa wyborczego tak, aby określone środowiska znalazły tutaj miejsce i aby druga izba parlamentu – czy nazwiemy ją Senatem, izbą samorządową czy może jakoś inaczej – przez odpowiednie zbudowanie systemu wyborczego nie mogła mieć większych kompetencji. Czy dzięki takiemu systemowi nie byłibyśmy w stanie w sposób naturalny wyselekcjonować takich przedstawicieli, którzy dzięki doświadczeniu w tych wszystkich instytucjach typu samorządowego, pozarządowego mogli realizować ten bardzo duży, jak powiedziałem, obszar aktywności społecznej. W moim odczuciu, nie oznaczałoby to wcale ograniczania obecnych

uprawnień konstytucyjnych, natomiast wzbogacałoby i w pewnym sensie umacniało również społeczną rolę Senatu. Apelowałbym o taki sposób zastanowienia się nad tym problemem.

Proszę Państwa! Proszę sobie wyobrazić, może to jest kontrowersyjne, że kandydatami do drugiej izby parlamentu mogliby być – tylko musiałyby to być zapisane w ordynacji wyborczej – przedstawiciele różnych samorządów, ale wybory mogłyby odbywać się w dotychczasowy sposób: z listy ludzi, którzy oprócz tego, że są obywatelami, to jeszcze są, na przykład radnymi, członkami izby zawodowej czy izby gospodarczej. Spróbujmy zastanowić się nad tym.

Co do innych funkcji Senatu, myślę, że te dotychczasowe powinny być pozostawione. Chciałbym zwrócić jeszcze uwagę, mówiłem o tym w swoim wystąpieniu podczas otwarcia seminarium, że rola Senatu w polityce międzynarodowej powinna być przede wszystkim ta, która w sposób tradycyjny wiąże się z funkcjonowaniem Senatu. Jest to opieka, pomoc dla Polonii. Chcę zwrócić uwagę, że jest to od 12 do 15 milionów, różnie się to ocenia, obywateli narodowości polskiej rozsianych po całym świecie.

Chcę zwrócić uwagę, że w nowoczesnym traktowaniu Polaków, którzy są uczuciowo związani z Macierzą trzeba poszukiwać nowych rozwiązań, nowej formuły współpracy gospodarczej, rozwoju ekonomicznego, nie tylko w kategoriach związków kulturowych i historycznych w jedną stronę i pomocy finansowej w drugą. Zwłaszcza, że są to już różne środowiska.

I czy tutaj rola Senatu nie jest kapitalna? Senatowi nie uwikłanego w bieżące, bardzo żywe napięcia polityczne, a przez to mogącego nie traktować Polonii instrumentalnie w sensie politycznym. Senatowi, który z wielu względów, nawet prawa międzynarodowego i polityki międzynarodowej, ma dużo wygodniejszą pozycję niż instytucje rządowe czy Sejm. Senatowi, który ma tradycję i jest przez wiele środowisk polonijnych bardzo szanowany, zwłaszcza jeśli pochodzi z demokratycznych wyborów. Chcę przypomnieć państwu, że wiele środowisk polonijnych dopiero po 1989 r. nawiązało kontakt z państwem polskim.

Myślę, że jeżeli spróbujemy poszukiwać w tych kategoriach, to miejsce dla drugiej izby parlamentu – myślę, że i zmiana nazwy nie jest potrzebna – w naszym kraju jest i druga izba jest potrzebna w tych kilku obszarach. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo, Panie Marszałku.

Rozpoczynamy dyskusję. Jako pierwszy zabierze głos pan profesor Piotr Winczorek z Uniwersytetu Warszawskiego. Następna będzie pani profesor Barbara Zawadzka.

Piotr Winczorek

Uniwersytet Warszawski

Dziękuję bardzo. Chciałbym zacząć od pytania, którego adresatem mogą być chyba przedstawiciele Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Chciałbym się zapytać, jak to się dzieje, czy jak to się stało, że to ugrupowanie, które jawiło się w oczach wielu jako reprezentujące pogląd o jeśli nie całkowitej zbędności, to w każdym bądź razie niewielkiej przydatności Senatu, co zresztą znalazło wyraz w projekcie konstytucji, jak gdyby odstępuje od tego stanowiska? Nie robi tego w sposób demonstracyjny, nie dzieje się to przy dźwięku fanfar, ale widać, że Sojusz Lewicy Demokratycznej wyraża jakby mniejsze zainteresowanie dla takiego rozwiązania.

Oczywiście, w tradycji lewicy druga izba była źle postrzegana, że przypomnę dyskusje, które odbywały się w trakcie prac nad konstytucją w 1921 r., gdy wielokrotnie nie tylko przedstawiciele PPS, ale i innych ugrupowań, mających lewicowe zaplecze wypowiadało się przeciwko Senatowi czy przeciwko w ogóle dwuizbowości. Oczywiście, w tamtych czasach trochę inny był kontekst. Wtedy społeczeństwo, jak gdyby wychodziło z systemu stanowego i prawdopodobnie obawa, że Senat będzie utrzymywał ten system była powodem, dla których druga izba była źle widziana. Ale dalsze lata nie potwierdziły jakiegos szczególnego przywiązania lewicy do drugiej izby.

Otóż dlaczego się to dzieje właśnie teraz? Czy wynika to po prostu ze zmiany poglądów? Zawsze może się tak zdarzyć. Czy wynika to z rzetelnego, solidnego przemyślenia sprawy i uznania, że myliliśmy się, zmieniamy zdanie? Czy dlatego, że po prostu jest to z pewnego punktu widzenia wygodne? Nie chcę być złośliwy i przypominać, jaki jest skład polityczny tej izby. Może to się stąd właśnie bierze? Może są jeszcze jakieś inne powody, które powinny być wyłożone? Myślę, że opinia publiczna powinna być o tym poinformowana.

Tego pytania nie kieruję do przedstawicieli Unii Pracy, bo pan Nałęcz trwa i, moim zdaniem, robi to w sposób przekonujący przy poglądach, które lewica od dawna wypowiadała i jest to, wydaje mi się, uczciwsze postawienie sprawy niż takie wycofywanie się chyłkiem na inne pozycje.

To jest pierwsze pytanie. Wiem, że są zawarte pewne supozycje w tym pytaniu, ale nie mogłyby być one postawione, gdyby nie były wypowiedziane i te wątpliwości.

I druga rzecz, obserwacja poczyniona na tle tego co pan marszałek przed chwilą mówił. Otóż wspominał pan o możliwości, zgodnie z którą kandydatami na senatorów byłiby radni różnych szczebli, prawda? Być może będzie wieloszczeblowy system samorządowy.

Otóż jest tu niebezpieczeństwo, że po pierwsze ogranicza to zakres biernego prawa wyborczego, a po drugie, może się zdarzyć, że senator wybrany jako radny utracił mandat radnego. I co wówczas? Czy miałyby składać mandat senatora, czy może jakiś jego zastępca miałby się pojawiać na to miejsce? Ponieważ właśnie pan prosił, żebyśmy zastanowili się nad tym, więc zastanawiam się i widzę tu taką trudność.

Jeszcze jedna rzecz. Otóż nie widzę związku między koncepcją drugiej izby jako izby samorządowej – ona jest, moim zdaniem, skądinąd rozsądna, ale dyskusyjna – a ideą, aby akurat Senat roztaczał opiekę nad Polonią. Jaki jest związek między radnymi gminnymi, a Polonią? Senat jako izba polityczna czy izba reprezentująca naród, a nie samorządy, jest bardziej predystynowana do realizacji takiej idei, a najbardziej, moim zdaniem, byłby do tego predystynowany prezydent. Jeżeli miałoby się szukać jakiegoś czynnika, który jest inkarnacją państwowości, to właśnie w osobie głowy państwa. Dziękuję.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo.

Głos zabierze pani profesor Zawadzka, a później pan poseł Jaskiernia, który chciałby odpowiedzieć na pytanie.

Barbara Zawadzka

Instytut Nauk Prawnych PAN

Chciałam zrobić tylko krótką uwagę porządkową, ponieważ wiele osób, które dziś są na sali nie było wczoraj, w czasie dyskusji popołudniowej. Chciałam uzupełnić informację pana profesora Witkowskiego. Otóż pan profesor zapomniał zapewne stwierdzić, że poza wypowiedziami, które wskazywały na konieczność rozszerzenia funkcji Senatu, i które się odwoływały do tradycji jako decydującego argumentu na rzecz istnienia tej izby, były także wypowiedzi, aczkolwiek li-czebnie nie dominujące, wskazujące na pewne słabości w funkcjonowaniu Senatu, wskazujące na to, że tradycja nie może być w żadnym razie decydującym argumentem na rzecz istnienia takiej, czy innej instytucji ustrojowej oraz że funkcje, które przypisuje się Senatowi mogą być również realizowane w ramach parlamentu jednoizbowego. Dziękuję.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo.

Pan poseł Jaskiernia. Następny, pan profesor Andrzej Stelmachowski.

Jerzy Jaskiernia

Sejm RP, SLD

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Przepraszam, że ponownie zabieram głos, uczestniczyłem w panelu, ale rozumiem, że pan profesor Winczorek do mnie skierował pytanie i pewne wątpliwości i wymagają one wyartykułowania poglądów w sposób szerszy niż to zrobiłem.

Pierwsza sprawa. Chciałbym żeby i Pan Profesor, i Szanowni Państwo zechcieli uwzględnić kształt projektu konstytucji złożony przez SLD. Projekt zgłoszony w poprzedniej kadencji nie został wycofany, co więcej SLD nie zamierza w trybie ustawy konstytucyjnej, w terminie 6 miesięcy od ukonstytuowania się Komisji Konstytucyjnej, a więc do 6 maja, zgłosić innego projektu. Projekt ten nadal jest aktualny. Sądzę, że pan profesor Winczorek odnotował, jak wiele miejsca poświęciłem w swoim wystąpieniu instytucji krajowej izby gospodarki i pracy, tej która nie jest pomyślana, jako druga izba parlamentu, ale która odzwierciedla pewne poszukiwanie miejsca do konfrontacji, współdziałania, uzgadniania poglądów pracodawców, pracobiorców i rządu, instytucji, która nawiązuje do tradycji PPS-u i Niedziałkowskiego, do myślenia profesora Stanisława Ehrlicha i tych wszystkich, którzy widzą w systemie państwa potrzebę dla tego ciała. Chciałbym, żeby nie było nieporozumień co do aktualności projektu SLD.

Sprawa druga. Wydaje się, że jest rzeczą niezwykle ważną uświadomienie sobie charakteru prac konstytucyjnych. Otóż na prace konstytucyjne można spojrzeć w ten sposób, że każde środowisko polityczne reprezentowane w parlamencie ma swój projekt i rola dyskusji konstytucyjnej ma polegać na forsowaniu tego projektu. Gdybyśmy tak do sprawy podeszli, to wystarczy tylko zbadać, jaki jest stan wpływów politycznych poszczególnych ugrupowań i przesądzić jaka będzie konstytucja. Ale wydaje się, że myślenie konstytucyjne i debata konstytucyjna to jest znacznie bardziej złożony proces. Sens tej dzisiejszej konferencji, jak i innych przedsięwzięć, które będziemy mieli w najbliższym czasie – przypominam, że jutro, pojutrze mamy kolejną ważną debatę konstytucyjną przy udziale naukowców amerykańskich, a więc pewne porównawcze spojrzenie na prace konstytucyjne – sprowadza się do wzajemnego bogacenia się i przekonywania. Tak sobie wyobrażam prace konstytucyjne: wzajemnie słuchamy się i szukamy rozwiązań optymalnych, bez względu na to, jaki jest punkt wyjściowy.

Przy takim spojrzeniu wydaje się, że sprawa drugiej izby jest otwarta. Skoro są projekty przewidujące drugą izbę, są znaczące argumenty środowisk naukowych optujące za drugą izbą,

jest daleko idąca zgoda co do tego, że w aktualnym kształcie Senat byłby trudny do utrzymania i jest otwartość, o czym mówił również marszałek Struzik w dzisiejszym przemówieniu, na poszukiwanie innego modelu. Wydaje mi się, że tego typu otwartość istnieje i do takiego otwartego myślenia Sojusz Lewicy Demokratycznej chciałby się wpisać, bo w przeciwnym razie stanowisko SLD powinno się sprowadzić do jednozdaniowego oświadczenia, że podtrzymujemy projekt i nie zamierzamy słuchać nikogo, a jedynie wykorzystać tę siłę, którą mamy w obu izbach do przeforsowania projektu.

Trzecia kwestia. Nie tyle zdziwiło mnie zapytanie profesora Winczorka, ile kierunek wniosku jaki wyciągnął, ponieważ zawsze byłem przekonany, że pan profesor Winczorek jest tradycyjnie związany ze Stronnictwem Demokratycznym, z Unią Demokratyczną, z Unią Wolności, a dzisiejsze wystąpienie posła Ciemnińskiego było zdecydowanie prosenackie. W związku z tym, pewne zmartwienie, jakie pan profesor wyraził, że SLD gotów byłby poprzeć Senat i pewna pochwała dla posła Nałęcza za to, że trwa na stanowisku przeciwko Senatowi była dla mnie zaskoczeniem, bo wydawało mi się, że otworzyłem tutaj pole, które środowiska, z którymi pan poseł jest związany powinny przyjąć z satysfakcją, ale rozumiem, że w działalności polityczno-naukowej zdarzają się niespodzianki. Dziękuję.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo.

Pan marszałek Stelmachowski. Następny, pan profesor Adam Jamróż.

Andrzej Stelmachowski

Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Pozwolę sobie poruszyć trzy zagadnienia. Pierwsze, fundamentalne – trudno się dziwić i chyba nikt nie oczekuje, że były marszałek Senatu będzie miał inny pogląd niż ten, że Senat powinien być utrzymany. Chciałbym, w związku z tym, podzielić się trzema krótkimi refleksjami.

Pan poseł Nałęcz wspomniał o owej linie ratunkowej, której używa taternik. Myślę, że odrzucenie zabezpiecznika i powiedzenie, że taternik będzie bardziej odpowiedzialnie się wspinał, jeżeli pójdzie bez liny, byłoby nieco ryzykownym nurtem rozważań, jak i powiedzenie, że jeżeli pozbawimy Sejm zabezpieczenia, to wtedy będzie on działał bardziej odpowiedzialnie. Gdybyśmy mieli wyciągać z tego nurtu myślenia wszystkie konsekwencje, to do czego by doszło? Musielibyśmy pozbawić wszystkie elektrownie atomowe zabezpieczeń, licząc na to, że dopiero wtedy wszyscy będą bardzo troskliwie dbali o proces technologiczny.

Idąc dalej, w miejsce Senatu jako zabezpiecznika miałyby ewentualnie wejść prezydent ze swoim vetem. Na litość boską, czyżby nam było za mało tarć pomiędzy Belwederem, a ulicą Wiejską?! Przecież w ten sposób byłoby to niejako zinstytucjonalizowanie płaszczyzny bezustannych tarć, a nie do tego powinniśmy chyba dążyć.

I wreszcie refleksja, która nie była poruszona. Senat został odrodzony na podstawie pewnego paktu. Wprawdzie dzisiaj jest bardzo modne krytykowanie „okrągłego stołu”. Wydaje się jednak, że nie powinniśmy lekceważyć aktów wielkich kompromisów historycznych. Jeżeli wtedy ustanowiono pewne instytucje: urząd prezydenta, Senat, to byłoby rzeczą wysoce niestosowną, gdyby się od tego miało odchodzić na fali bieżących koniunktur politycznych. Wydaje się, że byłby to bardzo niebezpieczny nurt myślenia. Przecież instytucje konstytucyjne powinny mieć swoją trwałość i stabilność, w przeciwnym wypadku możemy powodować bezustanne zamieszanie, a czego, jak czego, ale stabilizacji potrzeba nam bardzo.

Uwaga druga. Padły tu takie określenia, jak izba samorządowa, izba pracy i gospodarki. Proszę Państwa! Przecież to nie są ani konkurencyjne, ani wyłączające się struktury. Pozwolę sobie tylko przypomnieć, że pierwotny projekt senacki wprowadzający pakiet ustaw samorządowych przewidywał krajową izbę gospodarczą. Można tylko ubolewać, że Sejm ten właśnie rozdział skreślił. Taka izba ma sens tylko wtedy, kiedy będzie miała ograniczone kompetencje tylko do spraw samorządowych. Jeżeli ma objąć również, jak powiedziano w dyskusji, materie pośrednio się łączące, rozumiem, że chodzi o wszystkie sprawy finansowo-budżetowe, bo te się na pewno łączą pośrednio z samorządem, to wtedy w gruncie rzeczy będziemy mieli znowu Senat, tylko o bardzo dziwnym układzie kompetencyjnym. Co gorsza, można w ten sposób nie mieć czasu na sprawy autentycznie samorządowe.

Sprawa izby pracy, izby gospodarczej. Problem jest kapitalny! Ciągłe nie możemy dopracować się mechanizmu mediacyjnego w sporach zbiorowych. Akurat teraz stoimy w obliczu bardzo groźnego strajku i nie ma mechanizmu, który pomógłby rozwiązać problem. Wprawdzie w ustawie o związkach zawodowych i w ustawie o rozstrzyganiu sporów zbiorowych przewidziano pewne mechanizmy, ale te mechanizmy nie działają. Dlaczego nie działają? Nie wiem, ale na pewno nie wystarczy powiedzieć, że strajk jest nielegalny, bo nie wyczerpał procedur. Z tego nic nie wynika. Konflikt nie przestaje istnieć. Jakiś mechanizm musi być tworzony. Prawda, że jest to bardzo trudna rzecz, bo musiałby być znowu wynikiem konsensusu i tego konsensusu na razie nie widać.

To samo dotyczy pomysłu, żeby to był trójkąt: rząd, pracodawcy, pracownicy. On nie funkcjonuje dlatego, że pracodawcy prywatni są jeszcze bardzo słabą warstwą i ciągle jeszcze konflikty zbiorowe są przede wszystkim konfliktem między robotnikami, ich związkami zawodowymi, a państwem, w szczególności rządem, co jest bardzo niedobre.

Gdybyśmy mieli tego poszukiwać, byłbym za, tylko nie można wtedy takiej izby obarczać zadaniami innymi niż medacyjne. Musiałaby to być przecież izba szybkiego działania. Jeżeli ona będzie obciążona zwłaszcza politycznymi funkcjami, to naturalnie nie spełni tych, które są rzeczywiście najbardziej potrzebne. Był nawet moment, kiedy sam się wahałem, czy wobec tego nie wymyślić składu Senatu w taki sposób, żeby byli tam właśnie reprezentanci czy to samorządów, czy związków zawodowych, ale dochodzę do wniosku, że Senat nie udźwignąłby zbyt wielu funkcji na raz. Jednak tutaj zupełnie zgadzam się z panem marszałkiem Struzikiem, że musimy widzieć różnorodność struktur pozarządowych, które byłyby zdolne do rozwikłania tych potencjalnych konfliktów interesów, które się w życiu społecznym pojawiają.

Jest wreszcie sprawa trzecia, mianowicie kwestia kompetencji Senatu i doboru senatorów. Kompetencje Senatu powinny być przede wszystkim ustawodawcze, ale tutaj powstaje dylemat – jeżeli Senat ma pochodzić z wyborów powszechnych, nie może być nadmiernie ograniczona jego siła, bo mają taki sam mandat. Mandat ten jest w jakiś sposób zdeformowany choćby przez to, że odpada zasada równości przy wyborach, ale przecież Sejm też jest w jakiejś mierze zdeformowany. Jeżeli mamy doprowadzić do wyraźnej większości, która stabilizowałaby rząd, to deformacja jest absolutnie konieczna, więc nie przywiązujemy do tego nadmiernej wagi.

Regułą w krajach rozwiniętych jest to, że jeżeli Senat pochodzi z wyborów, to żadna ustawa nie może zostać uchwalona bez pełnej zgody obu izb. Minimum, które tu się zarysowuje, to przywrócenie zasady, że obalenie uchwały Senatu może nastąpić co najmniej większością 2/3 głosów. To nie jest przypadek, bo jest to większość wymagana dla zmian konstytucyjnych. Taka sama jest, gdy chodzi o obalenie weta prezydenckiego. O tyle więc mała konstytucja bezzasadnie ograniczyła siłę Senatu. Na tym tle oczywiście możemy rozważać warianty, że Senat nie będzie pochodził z wyborów bezpośrednich, ale wtedy oczywiście zrozumiałe są ograniczenia kompetencji. Jest tu pewna równowaga – tak samo, jak prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych i nie może mieć zbyt wąskich kompetencji. To są te sprawy, które wydają się szczególnie ważne.

Po całej tej dyskusji zmieniam po trosze swój pierwotny pogląd. Nie chciałbym, żeby profesor

Winczorek powiedział, że się chyłkiem wycofuję. Nie, nie chyłkiem. Otóż, myślę, że jednak wybór polityczny, powszechny jest wyjściem najlepszym. A to czy, i oprócz tego, mają być powołane jeszcze inne osoby, czy nominacją prezydencką, czy nominacją prezydencką uzgodnioną z rządem, w to nie wchodzę. Pamiętajmy, że konstytucja kwietniowa z 1935 roku, acz w kołach demokracji polskiej źle widziana, jednak taki mechanizm przewidywała. Więc rozwiązania takie już były i można do nich nawracać. W każdym bądź razie wydaje się, że sprawa drugiej izby ma swój walor zarówno polityczny, jak i pragmatyczny. Natomiast nie spieszyłbym się z precyzowaniem na przykład ciał medacyjnych wewnątrz parlamentu. To musi być zostawione elastycznym potrzebom.

Pozwolę sobie na małą refleksję. Senat pierwszej kadencji raz po raz popadał w konflikty z Sejmem i to nie ze względów czysto politycznych. Nie! Napięcia były. Ale jak państwo zapewne wie, ze starego przysłowia, Sejm nie lubił Senatu ze względu na pieniądze, jako że diety senatorskie i poselskie były ustalane zgodnymi uchwałami Prezydium Sejmu i Senatu. Po prostu Prezydium Senatu działało z lekka hamująco, gdy chodzi o podwyżki diet, co ogromnie rozsierdziło wielu posłów, senatorów niektórych też. Ale tak to było. Nie kochano się z powodu pieniędzy, ale była to rzecz raczej uboczna.

Jeśli chodzi o mediacje, to jest to wtedy skuteczne, jeżeli nie jest robione w nadmiarze światła jupiterów. Kto wie o tym, w jaki sposób została załatwana pewna dziura, jaka się pojawiła w postaci pata legislacyjnego w związku z ustawą oświatową? Chodziło o sprawę wartości chrześcijańskich, religii w szkołach. Spotkaliśmy się z marszałkiem Kozakiewiczem, jak wiadomo o biegunowo odmiennej postawie światopoglądowej, ustaliliśmy pewną formułę kompromisową, każdy zastrzegł, że musi przedstawić to właściwym izmom i komisjom, poczem ustawę uchwalono w takiej postaci, w jakiej my ustaliliśmy. Tylko nikt o tym nie wiedział.

Tak samo jak był kiedyś pat na tle ustaw karnych. Powołano *ad hoc* komisję medacyjną – wiem, że przewodniczyli wicemarszałkowie, z ramienia Senatu był wtedy wicemarszałek Wielowieyski, już nie pamiętam, kto był z ramienia Sejmu – i też wypracowano kompromis. Wydaje mi się, że te przykłady z przeszłości wskazują, że im więcej elastyczności tym lepiej. Dziękuję państwu.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo, Panie Marszałku.

Lista dyskutantów jest jeszcze imponująca, a niepokojąco zbliża się godzina 12.30.

Chciałem też przekazać informację Biura Studiów i Analiz, że jest gotowe na przyjęcie również

w formie pisemnej wszystkich ewentualnych wypowiedzi, aby włączyć je do materiałów konferencji.

Bardzo proszę, pan profesor Adam Jamróz. Następny będzie pan profesor Kazimierz Działocha.

Adam Jamróz

Uniwersytet Warszawski – Oddział
w Białymstoku

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Uwagę Pana Przewodniczącego zrozumiałem jako apel do dyscypliny. Postaram się wyłożyć te kwestie, które chciałem poruszyć w sposób dalece skrótowy, choć, mam nadzieję, nie uproszczony.

Jest to doskonała okazja, żeby pewne tezy przedstawić w sposób kontrowersyjny, wszak to jest pewnym zaczynem dyskusji. Widzę, że na przykład nasze seminarium już dało znakomite efekty. Mogę tylko wyrazić radość, że lewica zmienia powoli poglądy w kwestii drugiej izby. Myślę, że to właśnie takie podejście jest chyba uczciwe, a nie trwanie na ciągle tych samych pozycjach.

Szanowni Państwo! Chciałbym poruszyć kilka kwestii ogólnych, ale niech mi będzie wolno powiedzieć, dość paradoksalnie, że w gruncie rzeczy wbrew pozorom, poruszanie tych kwestii ogólnych jest stanowiskiem pragmatycznym. Mam zresztą ten luksus, że nie jestem politykiem, nie mogę być przeto, jak sądzę, pomawiany o jakąś stronniczość czy naukowo-polityczność, co najwyżej o pseudonaukowość.

Szanowni Państwo! Chciałbym rozwiązać trzy mity. Gdy słuchałem dyskusji, widziałem oczywiście troskę o określony punkt spojrzenia, ale przyznam się, że dla mnie pewne argumenty przedstawiają się jako mity. Po pierwsze, jest to mit historyzmu. Po drugie, jest to mit sprawiedliwej demokracji. Na obydwie pierwsze mity cierpi niestety lewica. Ta większa lewica, bo trudno je na tyle rozróżnić, chyba w mniejszym stopniu. Trzeci mit to jest mit rządzącego suwerena. Pozwólcie państwo, że powiem parę słów na ten temat.

Mit historyzmu. Otóż, proszę państwa, oczywiście historia jest nauczycielką życia, ale trzeba jednak będzie rozstrzygnąć, na szczęście nie do mnie to należy, ale w gronie tych osób, które tworzą konstytucję, co naprawdę jest ważniejsze, czy odwoływanie się do tradycji w sposób odwzorowujący tradycję, bo słyszałem takie argumenty... Otóż takie stanowisko jest szalenie niebezpieczne. Jasne, że historia jest nauczycielką życia, jeśli przełoży się to na pewne argumenty racjonalne. Na przykład uzna się, iż naród polski w gruncie rzeczy posiada pewien stereotyp historyczny, jest mianowicie kłótniwy, sfarliwy i w związku z tym ten stereotyp trzeba będzie wziąć pod uwagę.

Trzeba przede wszystkim wziąć kontekst aktualny, to stanowisko przejawiało się też w wypowiedzi pani profesor Zawadzkiej, to znaczy nie tylko stanowiska sił politycznych, nie tylko przejaw, w różny sposób, woli suwerena, ale także doświadczenia innych państw, które w zbliżonym czasie budowały demokrację. Mam na myśli tutaj między innymi takie państwa, jak: Hiszpanię, Portugalię, Grecję. To nie znaczy, żeby w automatyczny sposób coś przeszczepiać, ale większość innych konstytucji powstała w innym czasie, znacznie wcześniejszym. Zwłaszcza na tle tych konstytucji widać jak ważną sprawą jest wypełnianie pewnych luk przez praktykę polityczną. To wypełnianie odbywa się bez problemu jeśli istnieje pewien consensus.

Mit drugi, to jest mit sprawiedliwej demokracji. Otóż powiem otwarcie, wybaczenie państwo, że tutaj się ujawnię, jestem dalece bliski opcji lewicowej, ale powiem, że rozumiem demokrację jako pewien zespół mechanizmów.

Wydaje mi się, że pewnym niewolnikiem mitu sprawiedliwej demokracji jest dzisiaj lewica, zwłaszcza Unia Pracy, która sądzi, że wola suwerena musi być odzwierciedlona w sposób bezpośredni, że demokracja jest pewnym rezultatem, i że odzwierciedlenie opinii publicznej w wyborach musi być w miarę adekwatne. Notabene chcę powiedzieć, że zresztą jest to mit, który rezyduje chyba w szeroko pojętej klasie politycznej różnych opcji. Słyszałem niedawno przejaw tego mitu z zupełnie innej strony, prawicowej – ubolewanie nad tym, że 30% społeczeństwa nie jest reprezentowane w parlamencie. Otóż, proszę państwa, w Wielkiej Brytanii bywa, że 70% nie jest reprezentowane i to wcale nie znaczy, że demokracja została naruszona. Demokracja jest to zespół pewnych mechanizmów.

I tutaj trzeba sobie otwarcie zadać pytanie, o co tutaj chodzi? O wyłonienie skutecznego rządu. Cieszę się bardzo, że mam ten sam pogląd jak pan mecenas Piotrowski, autorytet w dziedzinie konstytucjonalizmu, praktyki konstytucyjnej.

Mianowicie druga izba, jej obecność sprzyja skuteczności. To jest w gruncie rzeczy nie tylko stabilizacja, ale amelioracja tekstów, nie będę tutaj powtarzał szeregu innych argumentów. W każdym razie przejawia się tutaj wyraźnie oszczędność kosztów społecznych przez istnienie drugiej izby.

Gdyby przyjąć pogląd inny, przyznam się, nawiążę do tego argumentu, o którym w bardziej obrazowy sposób, przemawiający zapewne do wszystkich, mówił pan profesor Stelmachowski, ale ja tego argumentu, że można liczyć jeszcze na kolejną instancję nie uznaję za poważny. Gdybyśmy go doprowadzili do końca, to oczywiście można liczyć na Trybunał Konstytucyjny, a Trybunał Konstytucyjny mógłby się tym nie przejąć do końca, bo uznałby, że prawo jest absurdalne

i wobec tego i tak nie będzie przestrzegane. Należy założyć, że każda instytucja funkcjonuje przy minimum pewnej dobrej woli i funkcjonuje w sposób poważny. Więc przyznam się, że tego argumentu nie traktuję jako poważny.

Gdyby zebrać te wszystkie argumenty na rzecz istnienia drugiej izby, a powtarzać ich już nie chcę, to przyznam się, że to odwoływanie się do historii, bo nie widzę czynników aktualnych, nie jest dla mnie przekonujące i dlatego pozwoliłem sobie to nazwać mitem sprawiedliwej demokracji. Demokracja wobec tego jest tylko zespołem mechanizmów. Chodzi o wyłonienie rządu skutecznego, chodzi o traktowanie suwerena jako źródła władzy, jako legitymację moralną i, powiem szczerze, nic więcej jak się okazuje.

I tu przejdę do trzeciego mitu, na który czasem cierpi duża część klasy politycznej. Mianowicie jest to mit rządzącego suwerena. Dawniej już wykształciła się pewna doktryna, do której tylko nawiążę w sposób formalny parafrazując. Król kiedyś poprzez ograniczenia panował, ale nie rządził. Dzisiaj suweren panuje, ale nie rządzi. Suweren jest potrzebny jako pewna legitymacja władzy, wyłonienie władzy, źródło władzy, legitymacja moralna. Natomiast wszelka interwencja suwerena w proces rządzenia jest po prostu szkodliwa, zbędna.

Myślę, że trzeba tutaj podkreślić to, co wielokrotnie znakomici konstytucjonaliści obecni na tej sali podkreślali, że prawdziwa zwierzchność to jest zwierzchność konstytucji. Demokracja konstytucyjna oznacza także ograniczenie suwerena, oznacza podporządkowanie suwerenowi.

Dlaczego o tym mówię? Jeśli wyjdziemy z tych przesłanek ogólnych, to ukaże się znacznie większa możliwość kształtowania pozycji drugiej izby?

Otóż po pierwsze, co się tyczy wyboru, o tej kwestii już mówiono, izby drugiej. Bynajmniej nie jest się związanym wobec tego pozycją drugiej izby kształtowaną w ten sposób, że ona musi być wyłaniana w wyborach powszechnych. Do końca nie można uwzględniać woli suwerena w taki sposób.

Dalej ujawnię, że jestem zwolennikiem wyborów pośrednich. Czy osłabia pozycję drugiej izby, to że wyborcy kwalifikowani wybieraliby Senat? Nie osłabia. Nie osłabia dlatego, że konstytucja nadaje określoną pozycję i istota sprawy polega na tym, żeby ta konstytucja była przestrzegana. Nie osłabia również możliwości uczestnictwa w procesie ustawodawczym, nawet w pewnych czynnikach kontrolnych. Natomiast usuwa szalenie niebezpieczną konkurencję, przynajmniej w świadomości. Ta izba, gdyby również pochodziła z wyborów powszechnych, co sygnalizował pan profesor Stelmachowski, to ponieważ nie da się interpretować samych przepisów konstytucji, trzeba ją interpretować systemowo i w określonym duchu, to może się okazać, że do tej gene-

ralnej zasady, tak jak w przypadku pozycji prezydenta, że ten Senat miałby mandat bezpośredni, trzeba było ciągle nawiązywać. Nie wszystko przepisy rozwiążą i wobec tego ta konkurencja byłaby szalenie niebezpieczna.

A poza tym, przecież Senat może być niezależny w większym stopniu może i dzięki temu, że pochodziłby z wyborów pośrednich. Mają, moim zdaniem, racje wszyscy ci, którzy podkreślają, że Senat powinien być od kwestii polityki bezpośredniej niejako odsunięty. W ten sposób oczywiście rodziłaby się koncepcja odpowiedzialności rządu przed izbą zasadniczą, a nie przed Senatem.

Jeszcze jedna kwestia, bo nie chciałbym się dłużej rozwodzić.

Myślę, że jeszcze jedna korzyść mogłaby z tego wynikać. Mianowicie w wielu wypowiedziach przewijał się ten wątek, że dobrze byłoby, ażeby jednak zwłaszcza do Senatu, izby refleksji, weszły osoby znacznie lepiej przygotowane. Ujawnię tutaj pewien swój pogląd. Nic się chyba nie stanie, jeżeli Senat, ta druga izba nie kontrolująca rządu, byłby izbą bardziej elitarną. Elitarność demokracji na tym obszarze jest do pogodzenia z tak pojmowaną zasadą suwerenności i z tak pojmowaną zasadą demokracji. Przepraszam panie przewodniczący. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo.

Boję się, że limit pięciu minut dla następnych wypowiedzi będzie wprawdzie mało demokratyczny, ale za to bardzo efektywny i o to apelowałbym do kolejnych dyskutantów. Przepraszam, że akurat wypadło na pana profesora Działochę, ale trudno.

Jako następny pan senator Jerzy Cieślak.

Kazimierz Działocha

Uniwersytet Wrocławski

Panie Przewodniczący! Uwaga w sam raz pod adresem takiego dyskutanta jak ja, żeby długo nie gadał.

W dyskusji przedpołudniowej, panelowej, w pytaniu pana profesora Leszka Garlickiego do pana posła Tomasza Nałęcza został wyrażony, chociaż nie rozbudowany taki pogląd, szukający uzasadnienia dla drugiej izby parlamentarnej w potrzebie dekoncentracji władzy. Jest to pewna myśl, która odpowiada generalnie koncepcji podziału władz. W każdym razie, gdyby sięgnąć do ojca duchowego teorii podziału władz, to wyobrażał on sobie właśnie drugą izbę jako ten czynnik dekoncentrujący władzę na szczeblu najwyższym, w szczególności w odniesieniu do władzy ustawodawczej. Wychodził z takiego założenia, że ciało prawodawcze z racji przysługujących mu kompetencji, z racji tego, że tworzy

prawo obowiązujące wszystkich, ma naturalną przewagę w stosunku do innych władz w państwie, w szczególności do władzy wykonawczej. W związku z tym to ciało prawodawcze należy podzielić na dwie izby, które zwalczają się nawzajem, konkurują ze sobą, sprowadzają ciało ustawodawcze, jako całość, do właściwych wymiarów, do właściwego znaczenia i w ten sposób zostanie zapewniona ta równowaga, wzajemne powstrzymywanie się między władzą ustawodawczą, jako całością i władzą wykonawczą.

Chciałem powiedzieć, że to założenie dzisiaj, w warunkach współczesnego państwa, także Polski jest założeniem już nieaktualnym. Ta potrzeba osłabienia ciała prawodawczego czy parlamentu w stosunkach z władzą wykonawczą jest dzisiaj bezprzedmiotowa. Dzisiaj nie narzekamy na nadmiar władzy w rękach parlamentu, raczej wręcz odwrotnie. Po doświadczeniach nie tylko najnowszych lat, wiemy że koncentracja władzy nastąpiła gdzie indziej, szczególnie w rękach egzekutywy. I parlament zszedł, banalna teza, do roli drugorzędnej w państwie.

W związku z tym powoływanie się na potrzebę dekoncentracji władzy poprzez odpowiednią strukturę parlamentu dwuizbową, moim zdaniem, dzisiaj jest już niewystarczająca, to znaczy w ogóle wchodzi w grę.

Chciałem jednak powiedzieć, że Senat III Rzeczypospolitej powstał na tle takiego celowo założonego wręcz konfliktu między Sejmem kontraktowym a Senatem pierwszej kadencji i to było wtedy zrozumiałe. Ale potem, po następnych wyborach uformowały się stosunki między tymi dwoma izbami także na zasadzie pewnego konfliktu. Te izby iskrzyły się, jak to się mówi, ustawicznie, popadały w spory kompetencyjne i inne. Mówił o tym wczoraj Paweł Sarnecki. Dodam, że gdy w ten spór włączył się Trybunał Konstytucyjny, to oberwał także za to, że stara się ograniczyć, wychodząc ponad normę konstytucyjną, kompetencje Senatu.

Otóż przy politycznym charakterze dwuizbowości parlamentu, przy politycznym charakterze drugiej izby, ten konflikt zawsze grozi, zawsze jest realny.

I dlatego chciałem powiedzieć, że sformułowana tutaj z całej tej dyskusji wczorajszej i dzisiejszej zdaje się najpełniej koncepcja izby samorządowej poprzez pana marszałka Struzika, tej wady moim zdaniem, tej wady prowadzącej do pewnego konfliktu między izbami nie posiada.

Jeżeli bowiem przyjąć, że izba samorządowa będzie skonstruowana na innej podstawie wyborczej, inaczej będą sprofilowane jej kompetencje pod względem przedmiotowym, to, moim zdaniem, z założenia unikamy tego konfliktu, który zawsze się będzie pojawiał między dwoma izbami politycznymi i który to konflikt dzisiaj jest niepotrzebny, gdy chcemy, ażeby parlament odgrywał

właściwą rolę, równą, czy jakąś istotną w konflikcie ważnym dla podziału władzy, w konflikcie z władzą wykonawczą...

(Przewodniczący Leszek Garlicki: Panie profesorze, troszkę czas nas ogranicza.)

Tak. Ostatnia już uwaga. Tam gdzie istnieje parlament dwuizbowy, istnieją także te ciała, o które tutaj wielu dyskutantów się upomina. Rada społeczno-gospodarcza czy jakaś izba zawodowo-gospodarcza pod różnymi nazwami istnieją i pełnią swoją rolę reprezentacji interesów, mediacji między pracodawcami, w szczególności pracownikami i rządem. Tak jest nawet tam, gdzie tego nie nazywa się radą społeczno-gospodarczą. W Niemczech istnieje rada, w której wszystkie sprawy związane z taryfami, płacami, cenami ustala się między trzema stronami tego zgromadzenia. A istnieje tam dwuizbowość. Wprawdzie inna, o charakterze federalnym.

Koncepcja rady w projekcie SLD jest niezależna od tego czy będziemy mieć do czynienia z parlamentem dwu- czy jednoizbowym, na takiej czy innej zasadzie zbudowanym. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Przepraszam za pośpieszanie. Bardzo proszę, pan senator Jerzy Cieślak. Następny będzie pan profesor Wiśniewski.

Jerzy Cieślak

Senator RP, SLD

Przepraszam, że będę mówił szybko, ale taka jest konieczność.

Chciałbym przez moment powrócić do tezy, którą tu zaprezentował pan profesor Winczorek. Jestem senatorem Sojuszu Lewicy Demokratycznej, ale żeby nie było najmniejszej wątpliwości, wypowiadał się w tej sprawie wyłącznie we własnym imieniu. Otóż w parlamencie staram się konsekwentnie realizować program wyborczy SLD, w granicach istniejących praktycznie możliwości. Między innymi zapis tego programu dotyczący parlamentu jednoizbowego jest jednym z istotnych elementów tego co realizuję tutaj. Gdyby dzisiaj w Zgromadzeniu Narodowym było głosowanie na temat zmiany konstytucji, konsekwentnie realizując program wyborczy, głosowałbym prawdopodobnie za parlamentem jednoizbowym. Myślę, Panie Profesorze, że jest to uczciwe podejście do sprawy, a nie tylko powolna zmiana poglądów.

Czy wobec tego nie dostrzegam argumentów przemawiających za istnieniem drugiej izby, czyli Senatu? Dostrzegam takie argumenty. Chcę tylko przypomnieć, że w ciągu pięciu miesięcy była uchwalana ustawa budżetowa. I w parlamencie równolegle były uchwalane 44 ustawy, większość w trybie pilnym. To jest tempo zawrot-

ne, nieprawdopodobne. Nawet dla doświadczonych parlamentarzystów, którzy nie pierwszą kadencję zasiadają w tej izbie. W związku z tym Senat okazał się bardzo przydatny w korygowaniu pewnych błędów, które znalazły się w projektach rządowych i niepostrzeżenie przeszły przez komisje sejmowe i obrady Sejmu.

Z powodu braku czasu mogę tu tylko przytoczyć uratowanie przez Senat ustawy o zaspokajaniu gwarantowanych roszczeń pracowniczych. Ta ustawa została uratowana w Senacie. Przez Sejm przeszła z ewidentnym błędem. Albo fakt, że Sejm przyjął 16 z 18 zgłoszonych przez Senat poprawek do ustawy o ochronie praw autorskich. Myślę, że to jest niezły wynik jak na drugą izbę parlamentu. A więc są argumenty przemawiające za istnieniem drugiej izby i trzeba je dostrzegać.

Powstaje problem – czy my możemy zmienić swój stosunek do drugiej izby i czy SLD, czy ja jako senator SLD możemy zmienić swój pogląd na sprawę? Oczywiście, że tak. Ale pod jednym warunkiem, że zrobię to pod wpływem bezpośrednich kontaktów ze swoimi wyborcami. Niektórzy z nich też zmieniają poglądy w tej sprawie. Ze spotkania wyborczego w Lubaniu Śląskim, w ubiegłym tygodniu przywiozłem na przykład propozycje 460 miejsc na sali sejmowej dla Zgromadzenia Narodowego. A więc sugestia redukcji ilości posłów przy zachowaniu parlamentu dwuizbowego. Jest to pomysł zgłoszony przez jednego z wyborców.

Dostrzegam, że na przykład wśród naszego elektoratu, ludzi z grona emerytów, a więc ludzi w wieku podeszłym, bardzo wielu jest przywiązanych do tradycji dwuizbowego parlamentu z lat ich młodości. Oni wracają do tego tematu i nie żądają likwidacji Senatu. Przeciwnie, uważają że trzeba wprowadzić pewne modyfikacje, unowocześnić, skonkretyzować zadania Senatu, lepiej go umocować w procesie legislacyjnym, może inaczej. Ale chcieliby, żeby w Polsce pozostał parlament dwuizbowy. Oni nie potrafią czasem artykułować tego konkretniej. Po prostu chcą dwuizbowego parlamentu, tak jak wskazuje tradycja II Rzeczypospolitej.

I na tym kończę, podkreślając z całym naciskiem, że oczywiście zmiana poglądów jest możliwa, tylko musi następować pod wpływem wyborców, nie odwrotnie. To nie my jako parlamentarzyści powinniśmy przekonywać swoich wyborców do zmiany programu wyborczego, tylko oni powinni sugerować nam odejście i upoważnić nas do odejścia od programu wyborczego jeżeli zmieniają się ich poglądy w tej sprawie. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo panie senatorze. Pan profesor Leszek Wiśniewski. Następny, pan profesor Banaszak.

Leszek Wiśniewski

Instytut Nauk Prawnych PAN

Przy ustalaniu czy jedna izba czy dwie izby powinniśmy chyba myśleć w kategoriach nie emocjonalnych, nie z sentymentem, z przywiązaniem historycznym, ale technokratycznie, wręcz z jakimś bilansem argumentów za i przeciw. Wydaje się, że takie bardzo chłodne podejście jest potrzebne, ponieważ tutaj raczej dominowały argumenty natury historycznej. A uważam, że powinna dominować racja wynikająca z potrzeb i społecznych, i politycznych, i ekonomicznych.

Myślę, że należałoby bardzo poważnie rozważyć koncepcję izby samorządowej. Myślę o izbie samorządowej z przedstawicielami wyłonionymi przez samorządy terytorialne, zawodowe i gospodarcze. A także to co kiedyś pan profesor Stelmachowski podkreślił, żeby była również reprezentacja Polonii, jakaś niewielka, nawet symboliczna, ale powinna istnieć. Byłoby to bardzo korzystne z punktu widzenia utrzymania naszej więzi z Polonią a także współdecydowania Polonii o pewnych sprawach. Zwłaszcza że współdecydują pomagając nam bardzo często finansowo.

Taką myśl przewodnią, która powinna decydować o tym czy jedna, czy dwie izby, powinniśmy chyba rozważać z punktu widzenia wyłączenia zasady podziału władzy. Ponieważ jest to najbardziej sprawdzona w historii, wypróbowana zasada, która powinna być kultywowana również przy tego typu rozważaniach.

Jednak podział władzy nie powinien być czynnikiem destrukcyjnym, ale konstruktywnym. Dlatego przy analizie również tej sprawy powinniśmy bardzo wnikliwie rozważyć kwestię podziału kompetencji władczych. Bardzo często zdarzają się problemy z podziałem kompetencji władzy. Pan profesor Witkowski podał wczoraj dwa przykłady kłopotów związanych z kompetencjami Senatu. Pierwszy, że Senat współuczestniczy w powoływaniu prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Natomiast drugi związany był ze sporną kwestią uczestnictwa Senatu przy zmianach konstytucji. I o dziwo, w pierwszej sprawie Senat nie kwestionował braku kompetencji przy odwoływaniu prezesa NIK. Natomiast w drugiej sytuacji, mocno protestowano i w drodze wykładni *contra legem* zostało ustalone, że Senat ma kompetencje przy zmianach konstytucji, mimo że były kolejne zmiany, w tym także mała konstytucja, która jak gdyby celowo pominęła tę kwestię, nie zmieniła tego przepisu, który mówił, że tylko Sejm decyduje o zmianach konstytucji.

Mówię o tej kolizji kompetencji, ponieważ ma to wymiar bardzo istotny, praktyczny. Niedawno byliśmy zbulwersowani odwołaniem ze stanowiska bardzo ważnej osoby przez inny organ, który miał wprowadzić kompetencje do powołania, ale nie miał kompetencji do odwołania. Idzie to dalej,

również do samorządów terytorialnych. Samorządy decydują na przykład o utworzeniu strefy ograniczonego postępu nie mając w ogóle żadnych kompetencji w tym zakresie na podstawie ustawy o ruchu drogowym i przepisów wykonawczych.

Co chcę przez to podkreślić? Po prostu jest zasada konstytucyjna, obowiązująca do tej pory, praworządności. Ta zasada mówi, że organy państwowe funkcjonują w granicach przyznanych im kompetencji przez prawo i z powołaniem się na nie. Nie można domniemywać istnienia luk prawnych tam, gdzie tych luk nie ma. A co gorsze, nawet wówczas, kiedy intencja ustawodawcy była wręcz odwrotna, jak w wypadku odwołania osoby ze stanowiska przewodniczącego organu konstytucyjnego, tam gdzie po prostu nie było żadnej luki...

(Przewodniczący Leszek Garlicki: Panie profesorze, czas niestety mija. Przepraszam bardzo. Pan profesor Banaszak. Następny pan Bartłomiej Nowotarski.)

Dziękuję.

Bogusław Banaszak

Uniwersytet Wrocławski

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Ze względu na czas skupię się tylko na jednym elemencie, który chciałem poruszyć w dyskusji. Chodzi tutaj o projekt izby samorządowej. W moim głębokim przekonaniu to, że w większości państw unitarnych, które mają drugą izbę – izba ta w ogólnych zarysach ma kształt zbliżony do naszego, jest to tzw. model izby wyższej – nie jest przypadkiem. Były próby, podejmowane w innych państwach, skonstruowania właśnie drugiej izby w oparciu o kryteria samorządowe. W niektórych państwach utrzymano to: w Irlandii, w Bawarii. Niemniej jednak rozwiązania te są ciągle rozwiązaniami bardzo nielicznymi. I powstaje pytanie – dlaczego? I zanim byśmy tutaj pośpiesznie zdecydowali się na izbę samorządową, należałoby bardziej zbadać ten problem.

Po drugie – izba samorządowa, ale jaka? Czy ona będzie demokratyczna i czy będzie potrzebna? Kiedyś było takie hasło, że Senat niedemokratyczny albo niepotrzebny. Jaka będzie demokratyczna legitymacja tej izby samorządowej? Izba samorządowa, to znaczy jakich samorządów? Czy tylko terytorialnych? A jeśli tak, to czy to nie zagrazi na przykład przenoszeniem na płaszczyznę parlamentu różnego rodzaju lobbingu regionalnego, czy konfliktów regionalnych? Jeśli izba wszystkich samorządów, to jakich i kto będzie decydował o tym jaki będzie stopień partycypacji poszczególnych samorządów w obsadzie foteli senatorskich?

Na koniec uwaga do kwestii poruszonej podczas dyskusji panelowej. Otóż pan profesor Nałęcz powiedział o tym, że przeciwko Senatowi przemawia także i to, że posłowie mając świadomo-

mość liny ratunkowej jaką jest Senat, zostawiają wszystko, bo Senat to załatwi. To można zapytać – a co by było, gdyby tak samo pracowali robotnicy? Na tej zasadzie wykonywaliby niedoróbki z myślą, że i tak kontrola jakości to naprawi. Przecież jest to świadoma z założenia strata pewnych sił i środków. Miejmy nadzieję, że ta opinia dotyczyła bardzo nielicznych posłów. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Pan Nowotarski. I następny, jako ostatni, pan senator Jerzy Madej.

Bartłomiej Nowotarski

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

Uważam, że Senat jako izba wyższa jest potrzebny. Należy go popierać i to w specyficznym etapie demokracji, jakim jest młoda demokracja. Tutaj mam wyrobiony pogląd, że ten Senat jest właśnie potrzebny w tym okresie, w którym się znajdujemy. W okresie takiej młodej demokracji, jak już powiedziałem, Senat może spełnić niezwykle istotną rolę. Jest to okres jeszcze nie tak bardzo przebadany, gdzie wszystkie parametry polityczne są w rozdrygotaniu. I należałoby więcej skoncentrować się na badaniach istotności Senatu w tym okresie.

Oczywiście ten Senat musi być w związku z tym inny niż izba niższa. I wydaje mi się, że należałoby po prostu wyrabiać poczucie takiej odrębności w senatorach i w samej izbie. Długość kadencji czy sposób rekrutacji jest, dla mnie, tylko instrumentem szukania odrębności, jakby własnego interesu politycznego. Dwie tragedie, moim zdaniem, dotyczą izbę polityczną. Pierwsza, kiedy rekrutacja jest polityczna i dokładnie taka sama w izbie niższej, jak w izbie wyższej, i wszystko jest maszynką do przepychania ustaw. Stopować to może dopiero prezydent. I wtedy jest konflikt między władzą wykonawczą a ustawodawczą. Drugie niebezpieczeństwo pojawia się wtedy, gdy tylko ze względów politycznych, a nie merytorycznych, jedna izba blokuje drugą izbę.

Jeszcze tylko słowo komentarza do wypowiedzi pana posła Jaskierni. Jeżeli dobrze zrozumiałem pana, Panie Pośle, to uważa pan, że izba wyższa, jeżeli tylko ma być legislacyjna, to nie ma sensu, że musi mieć jeszcze jakieś nowości. Otóż uważam, że właśnie w takich młodych demokracjach, izba jako druga opinia ma bardzo istotne znaczenie. I nawet z tego względu należy ją utrzymywać. Dziękuję.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo. Był to właściwie pierwszy głos, który nie tylko opowiedział się za istnieniem Senatu, ale jeszcze chce mu nadać charakter izby wyższej.

Jako ostatni, zabierze głos pan senator Jerzy Madej.

Jerzy Madej

Senat RP, Klub Senatorów Niezależnych

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Proszę Państwa!

Ośmieliłem się zabrać głos w tym gronie specjalistów, ponieważ jestem senatorem już trzecią kadencję i w obecnej kadencji jestem członkiem Komisji Konstytucyjnej. W związku z tym biorę udział w pracach nad konstytucją. Przedstawiam tu swoje zdanie, które jest wynikiem moich doświadczeń. Również jestem za utrzymaniem Senatu, jako drugiej izby parlamentu, ale... I to są właśnie warunki tego ale.

Właściwie większość argumentów za utrzymaniem parlamentu przytoczył już mój przedmówca, między innymi, że to Senat powinien mieć wyłącznie uprawnienia legislacyjne i w zakresie nadzoru przestrzegania prawa. W związku z tym Senat powinien mieć takie uprawnienia, żeby poprawki, zmiany, czy odrzucenie projektów uchwalonych przez Sejm musiało być odrzucone przez Sejm przynajmniej większością, minimum to 11/20 czy 2/3, tak jak to było w pierwszym zapisie. Przy czym ta rola legislacyjna Senatu byłaby znacznie umocniona.

Taką samą rolę powinien mieć Senat przy wyborze członków Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Rzecznika Praw Obywatelskich, prezesa NIK, być może jeszcze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Ci wybrani członkowie powinni uzyskać zgodę Senatu, a w przeciwnym przypadku, wymagałoby to znowu odrzucenia przez Sejm większością kwalifikowaną, przynajmniej 11/20 lub 2/3.

Aby Senat czuł się bardziej niezależny, żeby jego decyzje były przede wszystkim obiektywne czy korzystne dla państwa, bo tak na to trzeba patrzeć, to powinien mieć zagwarantowaną nierozwiązywalność w odróżnieniu od Izby Poselskiej, czyli Senat powinien mieć zapisane w konstytucji, że jest nierozwiązywalny przez prezydenta.

Następna sprawa, która też była już poruszana w czasie dyskusji. Opowiadałbym się za tym, żeby kadencja Senatu była może na przykład pięcioletnia, tak jak kadencja prezydenta, może sześcioletnia z rotacją, to jest z wyborem połowy izby. Powtarzam, to są nie tylko moje doświadczenia. Wiemy ile czasu wymaga wejście izby we właściwe tory prac legislacyjnych, a jeżeli w następnych wyborach zostałoby 10 czy 15% składu izby z poprzedniej kadencji? Jest to następna sprawa do przemyślenia.

I problem, który tu poruszał i pan marszałek Stelmachowski, i pan profesor Jamróz. Jest to problem wyboru senatorów. Zgadzam się z panem senatorem Jamrozem i również opowiadałbym się za elitarnością. W jaki sposób to zapewnić? Być może, że powinny być to wybory pośrednie, a nie wybory bezpośrednie. Powinny to być wy-

bory pośrednie, które dawałyby minimum gwarancji, że na senatorów będą wybierani ludzie mający do tego i przygotowanie, i doświadczenie, i predyspozycje do pełnienia takiej roli.

W tym układzie, co zresztą mówił mój przedmówca, Sejm, ta pierwsza izba, będzie zawsze izbą polityczną, w której podziały polityczne, decyzje polityczne będą odgrywały bardzo dużą rolę. Najbardziej obawiamy się, może nie tylko, prymatu polityki nad gospodarką, bo gospodarka jest ciągle związana z polityką, ale również polityki nad prawem. I tutaj, powtarzam, widziałbym rolę Senatu przede wszystkim w stanowieniu i nadzoru przestrzegania prawa.

I ostatnia już kwestia. Ponieważ jestem jednak zwolennikiem tradycji – bardzo lubię Anglików za ich przywiązanie do tradycji, że przez te kilkaset lat utrzymują Izbę Gmin i Izbę Lordów – to podoba mi się koncepcja powrotu do parlamentu, który byłby Sejmem, składającym się z Izby Poselskiej i Senatu. Ta koncepcja, która była przedstawiona w jednym z projektów izby senackiej bardzo mi się podoba. Oprócz tych innych warunków, które powinien spełniać Senat, żeby był to parlament dwulizbowy, również opowiadam się za powrotem do tradycji, za Sejmem składającym się z Izby Poselskiej i z Izby Senackiej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Leszek Garlicki

Dziękuję bardzo.

Na tym zamykam dyskusję. Przypominam o propozycji przekazywania dalszych uwag, komentarzy, wypowiedzi w formie pisemnej w celu ich dołączenia do materiałów z konferencji i przekazuję w tym momencie pełną władzę na tej sali Panu Marszałkowi Senatu.

Marszałek Senatu Adam Struzik

Szanowni Państwo!

Myślę, że ta dwudniowa dyskusja przyniosła nam wszystkim, i ludziom nauki, i parlamentarzystom, wiele wniosków, przyniosła również wiele niepokojów wewnętrznych, ale niepokojów twórczych. Myślę, że wzbogaciła dyskusję przed właściwą dyskusją konstytucyjną, że w istocie taką dyskusją konstytucyjną się stała.

Myślę, że to seminarium jest wkładem w tworzenie takiego systemu demokratycznego w Polsce, który będzie najlepiej odpowiadał oczekiwaniom społeczeństwa, ale również będzie najlepiej odpowiadał racjonalności w sprawowaniu władzy.

Dziękuję państwu serdecznie. Mam nadzieję, że będziemy dalej ściśle współpracować, zwłaszcza podczas pracy nad właściwym dokumentem, nad ustawą konstytucyjną. Myślę, że wielu z pań

I panów profesorów odnajdzie się w roli ekspertów w tej pracy. A dokumenty z tego seminarium na pewno będą ważnym przyczynkiem do dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, gdzie senatorowie również mają swoją rolę do spełnienia.

Jeszcze raz serdecznie dziękuję za udział w seminarium i, tak jak powiedziałem, zachęcam do dalszej systematycznej współpracy i z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej, i z Komisją Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego. Dziękuję bardzo. *(Oklaski)*

(Koniec seminarium o godzinie 12 minut 55)

Lista mówców

Bogusław Banaszak – Instytut Nauk Prawno Ustrojowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Włodzimierz Bojarski – Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN.

Jerzy Ciemniewski – poseł II kadencji, Unia Demokratyczna.

Jerzy Cieślak – senator III kadencji, Sojusz Lewicy Demokratycznej.

Tomasz Dybowski – Trybunał Konstytucyjny.

Kazimierz Działocha – Instytut Nauk Prawno Ustrojowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Leszek Garlicki – Trybunał Konstytucyjny.

Lech Falandysz – Kancelaria Prezydenta RP.

Adam Jamróz – Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego – Filia w Białymstoku.

Lech Janicki – Instytut Zachodni w Poznaniu.

Jerzy Jaskiernia – poseł II kadencji, Sojusz Lewicy Demokratycznej.

Anna Łabno-Jabłońska – Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Śląskiego.

Jerzy Madej – senator III kadencji, Klub Senatorów Niezależnych, członek Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Tomasz Nałęcz – poseł II kadencji, Unia Pracy.

Bartłomiej Nowotarski – doradca Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej. Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.

Stefan Pastuszka – senator III kadencji, wiceprzewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego; Polskie Stronnictwo Ludowe.

Walerian Płotrowski – przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Sejmu I kadencji; przewodniczący Komisji Konstytucyjnej „Przymierze dla Polski”.

Zbigniew Romaszewski – senator III kadencji, NSZZ „Solidarność”.

Paweł Sarnecki – Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Andrzej Stelmachowski – marszałek Senatu I kadencji; prezes Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”.

Adam Struzik – marszałek Senatu III kadencji.

Wacław Szyszkowski – emerytowany profesor Uniwersytetu Warszawskiego.

Janusz Trzcíński – Trybunał Konstytucyjny.

Piotr Winczorek – Instytut Nauk o Państwie i Prawie Uniwersytetu Warszawskiego.

Leszek Wiśniewski – Instytut Nauk Prawnych PAN; Poznańskie Centrum Praw Człowieka.

Zbigniew Witkowski – Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Barbara Zawadzka – Instytut Nauk Prawnych PAN.

Treść

seminarium na temat „Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych” w dniach 26 i 27 kwietnia 1994 roku

(Obrady w dniu 26 kwietnia 1994 r.)

Otwarcie seminarium i wrowadzenie w problematykę marszałek Senatu Adam Struzik	1
Objęcie prowadzenia seminarium przez wicemarszałka Senatu Ryszarda Czar- nego	
Informacja o programie seminarium przewodniczący Ryszard Czarny	2
Słowo wstępne profesor Janusz Trzciński	3
Referaty	
Idea dwuizbowości w parlamentaryzmie europejskim – wizje przyszłości profesor Leszek Garlicki	3
Informacje organizacyjne przewodniczący Ryszard Czarny . . .	9
Druga izba parlamentu – rozwiązania w europejskich systemach parlamen- tarnych profesor Adam Jamróz	9

Informacje organizacyjne przewodniczący Ryszard Czarny . . .	12
Senat – cztery lata doświadczeń profesor Zbigniew Witkowski	12
Dyskusja przewodniczący Ryszard Czarny . . .	21
Wprowadzenie do dyskusji	
profesor Janusz Trzciński	21
profesor Lech Janicki	23
profesor Wacław Szyszkowski	24
mecenas Walerian Piotrowski	25
profesor Kazimierz Działocha	26
profesor Paweł Sarnecki	29
profesor Włodzimierz Bojarski	30
senator Zbigniew Romaszewski	31
doktor Anna Łabno-Jabłońska	33
profesor Barbara Zawadzka	34
profesor Tomasz Dybowski	35
mecenas Walerian Piotrowski	36
Informacja o programie na następny dzień seminarium przewodniczący Ryszard Czarny . . .	36

(Obrady w dniu 27 kwietnia 1994 r.)

Wznowienie obrad marszałek Senatu Adam Struzik . . .	37
Objęcie prowadzenia seminarium przez profesora Leszka Garlickiego	37
Podsumowanie poprzedniego dnia obrad profesor Zbigniew Witkowski	37
Dyskusja panelowa	
przewodniczący Leszek Garlicki . . .	38
senator Stefan Pastuszka	39
poseł Jerzy Ciemniewski	39
mecenas Walerian Piotrowski	40
minister Lech Falandysz	41
poseł Jerzy Jaskiernia	41

poseł Tomasz Nałęcz	42
mecenas Walerian Piotrowski	43
poseł Jerzy Ciemniewski	45
senator Stefan Pastuszka	45
poseł Tomasz Nałęcz	46
poseł Jerzy Jaskiernia	47
minister Lech Falandysz	48
profesor Leszek Garlicki	49
poseł Tomasz Nałęcz	49
poseł Jerzy Jaskiernia	49; 50
minister Lech Falandysz	51
mecenas Walerian Piotrowski	51
poseł Jerzy Ciemniewski	52

senator Stefan Pastuszka	53
profesor Leszek Garlicki	53
marszałek Senatu Adam Struzik . .	54
profesor Piotr Winczorek	55
profesor Barbara Zawadzka	56
poseł Jerzy Jaskiernia	56
profesor Andrzej Stelmachowski . .	57
Informacja organizacyjna	
przewodniczący Leszek Garlicki . .	58
profesor Adam Jamróz	59
profesor Kazimierz Działocha	60

senator Jerzy Cieślak	61
profesor Leszek Wiśniewski	62
doktor Bogusław Banaszak	63
Bartłomiej Nowotarski	63
senator Jerzy Madej	64
Zamknięcie dyskusji	
przewodniczący Leszek Garlicki . .	64
Zamknięcie seminarium	
marszałek Senatu Adam Struzik . .	64
Lista mówców	