

Grzegorz J. Wąsiewski

Czy Polsce potrzebny jest Senat?

Senat to jest to, co pozostałe władze do szlachetnych działań pobudza, od nieuczciwych odwodzi, a namiętności studzi. Dlatego bez rady, opinii, kontroli Senatu nic w Rzeczypospolitej ani poza jej granicami czynić się nie godzi.

Andrzej Frycz Modrzewski*

Uwagi wprowadzające

Pytanie o potrzebę istnienia Senatu w Polsce nie jest tylko figurą retoryczną, ale ma doniosłe znaczenie praktyczne, a jest tym istotniejsze, że część ugrupowań zasiadających w obecnym parlamencie w swoich programach wyborczych deklaruowało konieczność nowelizacji Konstytucji i likwidację drugiej izby. Podnoszono przy tym rozmaite argumenty przeciwko Senatowi – zwiększania przezeń kosztów i czasu postępowania ustawodawczego, osłabianie parlamentu w stosunku do egzekutywy czy brak społecznego zainteresowania działaniami Senatu. Pojawiały się też głosy, że polski Senat powstał w specyficznym momencie dziejowym, jako efekt porozumienia zawartego przy „okrągłym stole” i wraz ze zmianą realiów polityczno-społecznych znikły też powody uzasadniające jego dalsze istnienie.

Spór o dwuizbowość trwa niemal tak długo, jak długo istnieje współczesny parlamentaryzm. Już Monteskiusz proponował dwuizbowy parla-

* Cyt. za: M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 5.

ment, mający być elementem hamującym władzę legislatywy wobec władzy wykonawczej. Podobnie potrzebę istnienia drugiej izby uzasadniał A. Hamilton czy A. Esmain, który uważał, że „podział ciała prawodawczego na dwie izby zapobiega uniesieniom i błędom, którym z taką łatwością ulega zgromadzenie obradujące”¹. Dla odmiany Benjamin Franklin porównywał „dwuizbowe ciało prawodawcze do wozu ciągniętego w dwie przeciwne strony przez jednego konia naprzód, przez drugiego wstecz”. Emmanuel J. Sieyes dodawał zaś, że „jeżeli izby wyższe czynią to samo [co niższe], są niepotrzebne, jeżeli czynią coś innego – są szkodliwe”².

Nie jest łatwo zdefiniować, czym w ogóle jest izba druga czy izba wyższa, jak ją nazywano dawniej. W tym ostatnim określeniu, uważanym za synonim pierwszego, tkwi zresztą wyraźna reminiscencja historycznej roli tej instytucji. Współcześnie bowiem nie musi ona być izbą rzeczywiście hierarchicznie wyższą; częstokroć jest wręcz zupełnie odwrotnie³. Jeśli zaś chodzi o „numerację” izb, to tutaj proces historyczny także przebiegał całkowicie na odwrót, dzisiejsze izby pierwsze bowiem wykształciły się jako drugie w kolejności⁴.

Rola tych izb zmieniła się wraz z rewolucjami XVIII i XIX stulecia. Parlamente dwuizbowe stały się przejawem *sui generis* kompromisu między siłami feudalnymi a żywiołem burżuazyjnym. Bikameralizm miał zapobiec hegemonii powszechnie wybieranego parlamentu i stabilizować system polityczny. Nie bez przyczyny w powszechnym odczuciu izby drugie do dziś traktowane są jako konserwatywni strażnicy *status quo*.

Ze względu na różnorodność desygnatów pojęcia „izba druga” nie da się stworzyć innej niż opisowa definicji tej instytucji. Uczynił tak na przykład lord Bryce, wskazując jako kompetencje izby drugiej poprawianie i modyfikowanie działalności ustawodawczej parlamentu, inicjowanie nie-

¹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 427 i n.; jak stwierdził James Wilson, późniejszy sędzia Sądu Najwyższego, podczas prac nad konstytucją Stanów Zjednoczonych, „despotism comes on mankind in different shapes. Sometimes in an Executive, sometimes in a military one. Is there a danger of a Legislative despotism? Theory and practice both proclaim it. If the Legislative authority be not restrained, there can be neither liberty nor stability; and it can only be restrained by dividing it within itself, into distinct and independent branches. In a single house there is no check, but the inadequate one, of the virtue and good sense of those who compose it”; cyt. za: T. Zwart, *Comparative Constitutional and Administrative Law I. Reader*, Universiteit Utrecht, Utrecht 2003, s. VI.14.

² J. Szymanek, *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, Studia nad polityką, t. VI, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 9 i n.

³ Ibidem, s. 12 i n.

⁴ Dziś jedynie w Holandii Stany Generalne nazywane są „izbą pierwszą”; por. ibidem, s. 35 i n.

kontrowersyjnych ustaw, opóźnianie wprowadzania zasadniczych zmian do porządku konstytucyjnego i aranżowanie dyskursu publicznego w sprawach najważniejszych⁵.

Zasada dwuizbowości w Europie współczesnej

Według Jerzego Jaskierni „dwuizbowość parlamentu, inaczej niż zasada równej reprezentacji narodu, nie należy do bezdyskusyjnych składników systemu demokratycznego”⁶. Wydaje się, że myśl tę należy sformułować nieco inaczej. Bikameralizm jest bowiem zasadą prawa konstytucyjnego. Otwarte pozostaje pytanie: czy jest zasadą naczelną, mającą doniosłe znaczenie dla ustroju i prawodawstwa⁷. Odpowiedź na nie, jak się wydaje, zależy od odpowiedzi na pytanie: jaka jest rola dwuizbowości we współczesnych demokracjach?

O istnieniu zasady dwuizbowości mówić można z pewnością w państwach o strukturze federalnej, popierając to twierdzenie przykładami Niemiec, Austrii, Szwajcarii czy Stanów Zjednoczonych. Bikameralizm jest niejako naturalną konsekwencją zasady federalizmu. Specyficzna konstrukcja tej zasady nie ma jednak odniesienia do Polski, jako państwa unitarnego.

W państwach unitarnych sytuacja wygląda zupełnie inaczej. Nie ma tu jednolitej koncepcji drugiej izby, a „brak klarownej koncepcji reprezentacji” prowadzi do kwestionowania potrzeby istnienia tej instytucji. „Unitarna izba druga musi tedy dokonać jasnego wyboru, kogo właściwie ma reprezentować.”⁸

Ten brak spójności można dostrzec, przyglądając się legislatywom w poszczególnych państwach. Nawet pobieżny tylko przegląd ustaw zasadniczych państw Europy musi prowadzić do konstatacji, że dwuizbowość jest równie popularna jak jednoizbowość. Trudno zatem znaleźć potwierdzenie poglądu przeciwników istnienia Senatu, którzy utrzymują, że w ustrojach państw Europy Zachodniej istnieje tendencja do przechodzenia od dwuizbowości do jednoizbowości; raczej należałoby stwierdzić, że zmiany zachodzą w obu kierunkach. Jakkolwiek reforma konstytucji szwedzkiej z 1969 roku wprowadziła unikameralizm Riksdagu⁹, to na przykład w kon-

⁵ Ibidem, s. 16.

⁶ J. Jaskiernia, *Funkcje dwuizbowości Kongresu w systemie ustrojowym USA*, Państwo i Prawo (dalej PiP) 1991, z. 3.

⁷ Zob. J. Szymanek, op.cit., s. 46; M. Dobrowolski, op.cit., s. 17.

⁸ J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugiej izby parlamentu (w europejskich państwach unitarnych)*, Studia nad polityką, t. X, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004, s. 161.

⁹ Szerzej zob.: T. Bjerken, *Szwedzki parlament jednoizbowy*, PiP 1992, z. 4. Podobna sytuacja jest w Danii.

stytucji włoskiej, w efekcie długich debat, wprowadzono zasadę dwuizbowości legislatury¹⁰. Podobnie różne rozwiązania przyjęto w konstytucjach państw Europy Środkowowschodniej, rozpoczynających budowę ustroju demokratycznego po 1989 roku. Jeśliby spojrzeć tylko na naszych najbliższych sąsiadów, to na Słowacji mamy parlament jednoizbowy, podczas gdy w Czechach, podobnie jak w Polsce, istnieje również izba pierwsza i druga.

Technicznie organizacja dwuizbowego parlamentu również może wyglądać rozmaicie. Istnieć może bowiem jeden organ podzielony na dwie izby albo dwa niezależne, konstytucyjnie wyodrębnione organy. O tym, czy dane państwo jest państwem realizującym zasadę dwuizbowości, decyduje jednak nie tylko nazwa organu, ale i jego wyodrębnienie kompetencyjno-institutionalne¹¹.

Złożoność zagadnienia pozwala dokonywać podziałów izb drugich według najrozmaitszych kryteriów¹². Dla potrzeb tej pracy dokonać można podziału, opierając się na dwóch najistotniejszych, jak się wydaje, z punktu widzenia zagadnienia tytułowego kryteriach: ze względu na sposób wyłaniania i ze względu na zakres kompetencji.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia z izbami wyłanianymi w drodze wyborów powszechnych (jak choćby w Polsce), nominacji przez głowę państwa (na przykład w Kanadzie), na podstawie posiadanego tytułu arystokratycznego (czego najlepszą egemplifikacją jest wciąż brytyjska Izba Lordów) czy wreszcie na kryteriach mieszanych¹³. Sposób wyłaniania izb wyższych jest często mniej demokratyczny i ów brak demokratycznej legitymacji często się im zarzuca. Niemniej jednak taki sposób wyboru może też oznaczać pełniejszą legitymizację całego parlamentu przez włączenie do dyskusji przedstawicieli określonych społeczności federalnych, terytorialnych czy ekonomicznych i w ten sposób „doreprezentowanie tych opinii, które giną w izbie niższej”¹⁴. Inność nie musi oznaczać od razu braku mandatu demokratycznego¹⁵.

Niewątpliwie natomiast wyższe cenzusy wyborcze nadają wyborom do izb drugich charakter bardziej elitarny. Wiąże się zwykle z nimi większy

¹⁰ Szerzej zob.: R. Piotrowski, *Paradoksy dwuizbowości – doświadczenia włoskie*, Studia Iuridica Nr 26, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993.

¹¹ Por. M. Dobrowolski, op.cit., s. 14 i n., dlatego też bikameralizm nordycki, występujący współcześnie w Islandii, gdzie wybierany w jednych wyborach Stortig dzieli się następnie na dwie izby, nazywany jest jednoizbowością złożoną, por. B. Banaszak, op.cit., s. 436.

¹² Zob. J. Szymanek, *Izby drugie...*, s. 24 i n.

¹³ Na przykład we Włoszech, oprócz wybieranych senatorów, w izbie zasiadają dożywotnio byli prezydenci, o ile oczywiście zechcą z tego przywileju skorzystać; por. Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2004, s. 55 i n.

¹⁴ J. Szymanek, *Kształtowanie składu...*, s. 10.

¹⁵ Ibidem, s. 22 i n.

stopień personalizacji. Izby te kojarzą nam się z „nobleśnym senatorem, a nie abstrakcyjną partią polityczną”¹⁶.

Cenzus klasowy jest już dziś niewątpliwie cenzusem historycznym. Gdziekolwiek tylko zachował się także cenzus zawodu¹⁷. Wydaje się, że współcześnie podstawowe znaczenie ma cenzus wieku. Skądinąd warto przy tej okazji przypomnieć, że słowo senat wywodzi się od łacińskiego *senex*¹⁸. Toteż na przykład w Belgii, gdzie dzieci króla stają się *ex lege* senatorami, prawo głosu uzyskują dopiero po ukończeniu 21 lat. Dość wysokie wymagania nakłada zwłaszcza bierne prawo wyborcze; we Włoszech i Czechach jest to nawet 40 lat. Ale i próg czynnego prawa wyborczego we Włoszech podniesiony został do 25 lat. Nie przeszkadza to wszakże uznaniu, że „obie te izby pochodzą z wyborów powszechnych”¹⁹. Izby drugie mają obecnie – z racji szczególnych cech swoich członków – być swoistą „arystokracją ducha”. Natomiast tak czy inaczej „reprezentacja ta, z uwagi na fakultatywność samej izby drugiej, winna być zawsze odmienną od powszechnej reprezentacji polityczno-partyjnej odzwierciedlanej w izbie pierwszej”²⁰.

Dwuiszbowość parlamentu rodzi konieczność skonstruowania mechanizmu elekcyjnego w taki sposób, aby zapewnić minimalną choćby dyferencjację politycznego oblicza każdej z izb debatującego zgromadzenia. W przeciwnym razie obie części ciała ustawodawczego będą wobec siebie kongruentne, co w istocie może i chyba nawet powinno doprowadzić do zakwestionowania zasadności przeprowadzonego podziału i wyodrębnienia w ramach parlamentu dwóch osobnych zgromadzeń²¹.

Ważne na tym tle jest także to, czy kadencje obu izb są równe i powiązane ze sobą i czy rozwiązanie jednej z nich (bądź jej samorozwiązanie) wpływa na skrócenie kadencji drugiej. Polska tradycja historyczna odpowiada na to pytanie pozytywne, ale na przykład we Włoszech można rozwiązać tylko jedną izbę. Prowadzi to oczywiście do zróżnicowania składu politycznego obu ciał²².

Można zatem mówić o dwuiszbowości symetrycznej i asymetrycznej. Pierwszy model łączy się z jednoczesną zmianą składu obu izb, pochodze-

¹⁶ Ibidem, s. 19.

¹⁷ Przykładowo uniwersytet jako korporacja wyborcza funkcjonuje wciąż w Irlandii, gdzie w ten sposób obsadzane jest 6 mandatów w izbie wyższej, zob. ibidem, s. 54 i n.

¹⁸ Por. ibidem, s. 31.

¹⁹ Z. Witkowski, *System konstytucyjny Włoch*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 51.

²⁰ J. Szymanek, *Kształtowanie składu...*, s. 67.

²¹ Ibidem, s. 7.

²² Por. M. Dobrowolski, op.cit., s. 29.

niem senatorów z wyborów opartych na tych samych zasadach, równością kadencji i ich wzajemnym uzależnieniem. Drugi to odmienne zasady wyborcze i różny czas trwania niezwiązanych ze sobą kadencji²³.

Bardziej demokratyczny wybór izby pierwszej wiąże się też zwykle z szerszymi jej kompetencjami²⁴. Co do kompetencji izby drugiej, można tu mówić o uczestnictwie w procesie prawodawczym (z tego punktu widzenia ważna jest kolejność procedowania projektu ustawy w izbach i możliwość oraz zakres wnoszenia poprawek do aktów uchwalanych przez niższą izbę), prawie własnej inicjatywy ustawodawczej i ewentualnie możliwości dokonywania pewnych nominacji personalnych (w tym ewentualnego uczestnictwa w procesie kreacji rządu) oraz wyrażania zgody czy opinii (tu powstaje pytanie, czy są to kompetencje własne izby wyższej czy wspólnie obu izb). O znaczeniu izby wyższej w jakiś sposób świadczy np. istnienie komisji mieszanych, mających doprowadzić do kompromisu między izbami.

Z punktu widzenia kompetencji izb mówić możemy o dwuizbowości równorzędnej lub nierównorzędnej²⁵. W dwuizbowości równorzędnej izby mają takie same kompetencje w zakresie każdej funkcji parlamentu. Otrzymujemy zatem dwie podstawowe metody dyferencjacji izb. Zróżnicowanie składu sprawia, że w obu izbach prezentowane są zróżnicowane poglądy. Dyferencjacja kompetencji sprawia, że zakres przedmiotowy działalności obu izb nie dubluje się.

Można też oczywiście dokonywać różnicowania na obu płaszczyznach. Holistyczne ujęcie pozwoli wówczas na wyróżnienie modelu dwuizbowości pełnej (asymetrycznej i równorzędnej) i niepełnej (symetrycznej i nierównorzędnej)²⁶.

Bikameralizm jest zatem swoistym *continuum*, co wyjaśnia zresztą metodologiczne problemy związane z jego zdefiniowaniem. Na jednym krańcu owego *continuum* znajduje się dwuizbowość pełna z silnymi obydwoma izbami, na przeciwnym zaś niepełna, jak na przykład w Holandii, gdzie izba druga, zwana tu przez tradycję izbą pierwszą, jest właściwie tylko „ustrojowym ornamentem”²⁷. Systemy krańcowe są jednak rzadkością. O bikameralizmie pełnym mówić można we Włoszech i Rumunii. Wysoce nierównorzędna dwuizbowość jest charakterystyczna dla Chorwacji²⁸. Dlatego Jarosław Szymanek wyróżnia bikameralizm asymetryczny w pełni,

²³ Ibidem, s. 31; natomiast Jarosław Szymanek uważa, że model symetryczny w typie idealnym oznacza, iż także uprawnienia obu izb są takie same, por. J. Szymanek, *Izby drugie...*, s. 79.

²⁴ Zob. J. Szymanek, *Izby drugie...*, s. 12.

²⁵ Por. M. Dobrowolski, op.cit., s. 39.

²⁶ Ibidem, s. 39 i n.

²⁷ J. Szymanek, *Izby drugie...*, s. 154.

²⁸ Por. ibidem, s. 79.

słaby (Austria i Czechy), umiarkowany (Polska, Hiszpania) i umiarkowanie silny (Francja, Wielka Brytania)²⁹.

Wyważenie odpowiednich proporcji między reprezentatywnością izby drugiej, jej legitymacją, rolą ustrojową i wreszcie szczególnymi uprawnieniami, przesądza zatem o autentycznej potrzebie istnienia izby drugiej, dając jej tak potrzebną specyfikę, bez której izba ta jest skazana na likwidację, a w najlepszym razie na marginalizację³⁰.

Druga opinia ma być bowiem nie tylko druga, ale i inna³¹.

Senat RP w ujęciu historycznym

Pozycję przywróconego w roku 1989 Senatu regulują liczne postanowienia obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza zaś rozdziału IV. Ustrojodawca zdecydował, że będzie on wyłaniany w drodze wyborów powszechnych, bezpośrednich i tajnych oraz wyposażył go w liczne kompetencje. Przed charakterystyką obecnego kształtu ustrojowego Senatu należy odnieść się do wypowiedzi tych spośród przeciwników istnienia drugiej izby, którzy twierdzą, iż jako twór powstały w wyniku kompromisu zawartego przy „okrągłym stole”, wobec zasadniczej zmiany realiów utracił on rację bytu³².

Nie jest bowiem tak, że instytucja Senatu jako drugiej izby pojawiła się po raz pierwszy przy okazji poszukiwania politycznego konsensusu w 1989 roku. Senat w Polsce ma za sobą wielowiekową tradycję, choć oczywiście jego kształt i kompetencje ewoluowały w toku dziejów. Wyrosły z tradycji dworu królewskiego i królewskiej rady Senat skupiał najwyższych dostojników świeckich i kościelnych I Rzeczypospolitej i z różnym szczęściem rywalizował o wpływy z wybieraną oddolnie na szlacheckich sejmikach Izbą Poselską. Ta ostatnia stopniowo stawała się organem dominującym, Senat zaś zmieniał się w pośrednika między posłami a królem³³. Konstytucja 3 maja ostatecznie wzmocniła pozycję Sejmu; Izbie Senatorskiej, „złożonej z biskupów, wojewodów, kasztelanów i ministrów pod prezydencją króla” przysługiwały kompetencje:

1. Każde prawo, które po przejściu formalnym w Izbie Poselskiej do Senatu natychmiast przesłane być powinno, przyjąć lub wstrzymać do

²⁹ Ibidem, s. 165.

³⁰ J. Szymanek, *Kształtowanie składu...*, s. 163.

³¹ Ibidem, s. 136.

³² Szerzej zob.: B. Banaszak, *Czy Polsce potrzebna jest druga izba?*, Przegląd Sejmowy 1994, nr 2, s. 38 i n.

³³ J. Szymanek, *Izby drugie...*, s. 35 i n.

dalszej narodu deliberacji opisaną w prawie większością głosów [...] 2. Każdą uchwałę sejmową [...], wraz z tąż Izbą Poselską większością głosów decydować, a złączona Izb obydwóch większość według prawa opisana będzie wyrokiem i wolą Stanów³⁴.

Co prawda reformy sejmu grodzieńskiego wyeliminowały bikameralizm, jednakże powrócono do niego zarówno w Księstwie Warszawskim, jak i w Królestwie Polskim.

W odrodzonej II Rzeczypospolitej zasada dwuizbowości stała się przedmiotem ożywionej i burzliwej dyskusji³⁵, nim ostatecznie znalazła swoje odzwierciedlenie w Konstytucji marcowej. Wyznaczała ona jednak Senatowi wąskie ramy uczestnika procesu legislacyjnego, zatwierdzającego uchwalone przez Sejm ustawy. Senat mógł wprowadzić odrzucać bądź zmieniać projekty sejmowe, jednakże poprawki takie lub senacki sprzeciw mógł być odrzucony przez Sejm niezbyt wygórowaną większością kwalifikowaną 11/20. Tę sytuację, stanowiącą wobec dotychczasowej historii Senatu istotne *novum*, trafnie podsumował Naczelnik Państwa Józef Piłsudski w mowie ogłoszonej podczas inauguracyjnego posiedzenia Senatu I kadencji 28 listopada 1922 roku.

Wielka jest tradycja Senatu w Polsce! W dziejach dawnych Polski [...] praca i wytrwałość senatorów wpływała na losy kraju. Lecz Konstytucja obecna określa Senatowi rolę skromniejszą. Czyni ona z panów nie główny motor pracy państwowej, ale zgodnie z duchem konstytucji współczesnych krajów demokratycznych nakazuje wam być rzecznikami rozsądku, rozważa i miary przy spełnianiu zadań, poruczonych naczelnym organom władzy państwowej³⁶.

Rolę Senatu wzmocniła następnie Konstytucja z 23 kwietnia 1935 roku; choć wciąż nie uzyskał on „prawa początkowania”, rozszerzono jego kompetencje między innymi o kontrolę nad długami państwa i uchwalaniem budżetu. Niewątpliwą zmianą był sposób powoływania senatorów – 1/3 spośród nich powoływał Prezydent, pozostałych zaś wyłaniano w drodze mało demokratycznych wyborów. Biorąc pod uwagę kompetencje i kształt, można mówić o dwuizbowości niepełnej pod rządami marcowej i dążącej do pełnej pod rządami Konstytucji kwietniowej³⁷.

³⁴ *Konstytucja 3 Maja 1791*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1981.

³⁵ Szerzej zob.: B. Banaszak, *Czy Polsce...*, s. 34 i n.; A. Ajnenkiel, *Spór o istnienie Senatu w procesie stanowienia konstytucji z 1921 roku*, [w:] *Senat w II i III Rzeczypospolitej*, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2003.

³⁶ J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937, s. 285.

³⁷ Por. M. Dobrowolski, op.cit., s. 277.

Dnia 30 czerwca 1946 roku odbyło się tak zwane referendum ludowe, podczas którego zadano respondentom między innymi pytanie „Czy jesteś za zniesieniem Senatu?”. W efekcie sfałszowania wyników referendum Senat zniknął na ponad 40 lat z polskiej sceny politycznej³⁸. Reaktywowany nowelą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 roku, jako wyraz kompromisu opozycji i strony rządowej, został siłą rzeczy usytuowany niejako w cieniu izby niższej³⁹. Mała konstytucja przesunęła punkt ciężkości w kierunku równowagi pomiędzy obydwojema izbami⁴⁰, a obowiązująca Konstytucja RP w znacznej części postanowienia te przejęła. Nie obyło się to bez dyskusji, w których podnoszono właśnie ów „nieprawomyślny” rodowód Senatu⁴¹. Odrzucenie dwuizbowości pojawiło się jeszcze podczas prac Zgromadzenia Narodowego jako wniosek mniejszości, ale nie zyskało niezbędnej większości (za jednoizbowością opowiedziała się większa, ale niewystarczająca część głosujących)⁴².

Uchwalenie Konstytucji zakończyło okres tymczasowości. Teraz, aby zlikwidować Senat, trzeba zmienić I rozdział ustawy zasadniczej, co stać się musi w specjalnym trybie.

Z powyższego, siłą rzeczy bardzo lapidarnego rysu historycznego, wynika niezbicie, że Senat jest instytucją trwale wpisaną w dzieje polskiego ustroju. Po piętnastu ponad latach jego funkcjonowania w nowej formie śmiało można przyznać rację Janinie Zakrzewskiej i Zbigniewowi Witkowskiemu, gdy piszą, że „Senat nie tylko stał się w Polsce faktem, ale »wrósł« on już w jej krajobraz polityczny”⁴³.

Kompetencje Senatu RP w Konstytucji z 1997 roku

Trudno byłoby jednak uznać, że na podstawie samego tylko *argumentum ex traditio* można wnioskować o konieczności istnienia drugiej izby w Polsce. Tło historyczne może być oczywiście pomocne w dyskusji nad zasadnością dwuizbowości, ale samo przez się nie implikuje jeszcze prak-

³⁸ Szerzej o kulisach referendum ludowego zob.: B. Banaszak, *Czy Polsce...*, s. 36; Z. Witkowski, *Kilka uwag na temat aktualnego ukształtowania Senatu RP*, Studia Iuridica nr 26, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993, s. 205 i n.

³⁹ Szerzej na ten temat: W. Orłowski, *Restytucja Senatu w 1989 r.*, [w:] *Senat w II i III Rzeczypospolitej...*

⁴⁰ O pozycji Senatu w Małej konstytucji: Z. Witkowski, *Kilka uwag...*

⁴¹ Por. R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 18 i tamże szeroko omawiane powstawanie tych regulacji.

⁴² Ibidem, s. 28; por. też R. Chruściak, *Spór o Senat w pracach nad Konstytucją RP z 1997 r.*, [w:] *Senat w II i III Rzeczypospolitej...*

⁴³ Z. Witkowski, op.cit., s. 209.

seologicznego i praktycznego sensu istnienia Senatu. Aby pokazać takowe, należy, po pierwsze, wskazać kompetencje Senatu, po drugie zaś efektywność ich realizacji i płynące stąd konsekwencje praktyczne. Przyjrzyjmy się zatem kompetencjom Senatu w Konstytucji z 1997 roku⁴⁴.

Senat wraz z Sejmem na mocy art. 95 stanowią władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej. Jest on zatem drugim i jedynym obok Sejmu organem przedstawicielskim, za pośrednictwem którego naród, wskazywany przez art. 4 jako suweren, wykonuje swoją władzę zwierzchnią.

Stu senatorów wyłanianych jest na czteroletnią kadencję w drodze wyborów powszechnych, bezpośrednich i tajnych. Skrócenie kadencji Sejmu pociąga za sobą skrócenie kadencji Senatu, który jednak w przeciwieństwie do Sejmu sam nie może podjąć decyzji o samorozwiązaniu. Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający 30 lat; jest to więc cenzus wieku wyższy niż w wyborach do Sejmu. Wprawdzie podczas prac Komisji Konstytucyjnej podnoszono, że wystarczy cenzus 21 lat, to – jak wskazywał ekspert Komisji Michał Pietrzak – wyższy cenzus jest niezbędny „aby można było mówić o izbie rozważań czy izbie umiaru”⁴⁵. Nie zróżnicowano natomiast terminów wyborów izb ani długości ich kadencji.

Przepisy o *incompatibilitas* i immunitetach odnoszące się do Sejmu na mocy art. 108 stosuje się odpowiednio do senatorów. Podobnie ustrojodawca rozwiązał kwestie wewnętrznej organizacji Senatu, odsyłając w tej mierze do odpowiednich przepisów dotyczących Sejmu, z tą wszakże różnicą, że Senat nie może powołać komisji śledczej.

Uchwalone przez Sejm ustawy Senat może w ciągu 30 dni (a 14 dni w przypadku projektu uznanego przez Radę Ministrów za pilny) przyjąć bez zmian, wnieść do nich poprawki albo uchwalić ich odrzucenie w całości. Milczenie Senatu przez okres owych 30 dni uznaje się za zgodę na proponowany przez Sejm kształt aktu. Nieodrzucone poprawki są automatycznie przyjęte. Senat nie ma jednak prawa odrzucenia w całości ustawy budżetowej; może ją w całości przyjąć lub wnieść do niej poprawki w ciągu 20 dni.

Uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy albo zaproponowaną przezeń poprawkę uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Nie ma obecnie już ryzyka tak zwanego „pata legislacyjnego”, wynikającego z potrzeby uzyskania innej większości do przyjęcia i innej do odrzucenia senackich poprawek, przez co mogło się zdarzyć, że Sejm poprawek ani nie przyjął, ani nie odrzucił. Obecnie weto Senatu ma charakter zawieszający.

⁴⁴ Zob. P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

⁴⁵ R. Chruściak, *Sejm i Senat...*, s. 71 i n.

Milczenie jako aprobata jest wyrazem słabszej pozycji Senatu, wystarcza bowiem jego zgoda domniemana. Swoboda w podejmowaniu działań nie świadczy bynajmniej na korzyść siły tej izby⁴⁶.

Ważne jest także, że to Sejm uchwała ustawy. Do Senatu trafia nie projekt, a uchwalona już ustawa. Brak innej nazwy dla tego etapu procedowania jest osobliwym rozwiązaniem⁴⁷. W czasie dyskusji nad kształtem ustawy zasadniczej zwracał na to uwagę Paweł Sarnecki, proponując zmianę brzmienia tego przepisu. Próbowano też bezskutecznie przeforsować inną większość konieczną do odrzucenia senackich poprawek, a mianowicie 11/12⁴⁸.

Senatowi przysługuje ponadto inicjatywa ustawodawcza. Jej wykonywanie reguluje szerzej regulamin izby. Korzysta z tej kompetencji jednak nader rzadko. Dla ugrupowań politycznych jest to nieszczególnie wygodna forma ze względu na to, iż jest to postępowanie dosyć sformalizowane i żmudne⁴⁹.

Szczególną i ważną kompetencją Senatu jest konieczność wyrażenia zgody bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów na zarządzenie referendum przez prezydenta, co stanowi alternatywną formę dla zarządzenia referendum przez Sejm. Jest to hamulec wobec poczynań prezydenta, ale i forma równoważenia dwuizbowości.

Także bezwzględną większością głosów Senat aprobuje zmianę konstytucji. Ustrojodawca wykorzystał tu istnienie drugiej izby dla uczynienia zmiany konstytucji trudniejszą i sztywniejszą⁵⁰.

Nie bierze natomiast Senat udziału w procesie kreowania rządu, jak również nie sprawuje kontroli nad Radą Ministrów, co pozostawiono do wyłącznej właściwości Sejmu. Kontrolne uprawnienia Senatu, jeżeli w ogóle o takich można mówić⁵¹, są bardzo enigmatyczne. Żądanie informacji i wyjaśnień czy oświadczenia senatorskie wydają się raczej formą manifestu poglądów senatorów niż elementem egzekwowania odpowiedzialności rządu, nawet jeśli kończą się uchwałą plenarną, która nie jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa⁵².

⁴⁶ Por. J. Szymanek, *Izby drugie...*, s. 22.

⁴⁷ Szerzej zob. *ibidem*, s. 75 i n.

⁴⁸ Zob. R. Chruściak, *Sejm i Senat...*, s. 196 i n.; P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 61 i n.

⁴⁹ P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 59 i n.

⁵⁰ Por. *ibidem*, s. 77.

⁵¹ Por. *ibidem*, s. 81 i n.

⁵² Formą kontroli jest także udział Senatu w procesie ustawodawczym, ale tu „czynności sprawdzające podejmowane [...] niejako »przy okazji« procesu ustawodawczego mają na celu nie tyle kontrolę rządu i jego przedłożeń legislacyjnych, co kontrolę dokonań izby pierwszej”, J. Szymanek, *Kontrola rządu przez izby wyższe (drugie)*, Biuro Informacji i Dokumentacji Senackiej Kancelarii Senatu, Warszawa 2003; z drugiej strony jest to model charakterystyczny dla Europy – tylko we Włoszech i w Rumunii jest inaczej, co jednak sprawia, że rząd musi cieszyć się zaufaniem jakby dwóch większości; por. *ibidem*.

Kwalifikowaną większością 2/3 głosów Senat wyraża zgodę na uchwalenie ustawy zawierającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska może przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje władzy państwowej w niektórych sprawach. Jest to szczególna procedura, sprzeciw Senatu oznacza bowiem upadek takiej ustawy⁵³.

Senat utracił natomiast kompetencję do wyrażania zgody na przedłużenie przez Prezydenta stanu wyjątkowego, którą miał na mocy noweli konstytucyjnej z 1989; nie ma też wpływu na podejmowanie decyzji o stanie wojny i pokoju. Nie uczestniczy w powoływaniu członków Trybunału Stanu i sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jego zgoda jest za to niezbędna dla powołania prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich (ale już nie na ich odwołanie). Zgoda Senatu jest także konieczna w przypadku powołania i odwołania prezesa Instytutu Pamięci Narodowej i Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Senat powołuje też dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz dwu członków Rady Polityki Pieniężnej, a także deleguje dwóch senatorów do Krajowej Rady Sądownictwa.

Członkostwo w UE nie wpłynęło (poza ogólnymi ograniczeniami nakładanymi na legislaturę) na kompetencje Senatu, zwłaszcza zaś nie nadało mu jakichś nowych kompetencji kontrolnych⁵⁴.

Ten pobieżny przegląd kompetencji Senatu pozwala nam na bardziej precyzyjne umiejscowienie go w ramach drugiego z wymienionych na początku kryteriów – kryterium kompetencyjnego. Jako możliwe rozwiązania systemowe, wyróżnić można trzy warianty: równorzędności izb, supremacji Sejmu nad Senatem i supremacji Senatu nad Sejmem. Nietrudno zauważyć, że obecna konstrukcja pozycji Senatu umiejscawia go w tym nurcie, który statuuje Senat jako izbę o zdecydowanie słabszej pozycji niż Sejm. Głównym zadaniem Senatu staje się współuczestnictwo w procesie legislacyjnym, ograniczone w szczególny sposób przy okazji uchwalania budżetu. Znamienne jest w tej materii orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jednoznacznie stwierdzające, że poprawki wnoszone przez Senat nie mogą diametralnie zmieniać kształtu ustawy i nie mogą wychodzić poza materię w ustawie uregulowaną⁵⁵. Słowa, które Józef Piłsudski kierował do senatorów

⁵³ Por. P. Sarnecki, op.cit., s. 80.

⁵⁴ Odmienne stało się na przykład w niemieckim Bundesracie. Zob. szerzej na ten temat J. Szymanek, *Współpraca drugiej izby parlamentu z rządem w sprawach dotyczących UE*, Biuro Informacji i Dokumentacji Senackiej Kancelarii Senatu, Warszawa 2003.

⁵⁵ Zob. np. orzeczenia TK K25/98 z 23 XI 1993, K 3/98 z 24 VI 1998 r., K 11/02 z 19 VI 2002 r., K 25/97 z 22 IX 1997 r., i in.; także M. Grzybowski, *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*,

w 1922 roku, pozostają więc w jakimś stopniu nadal aktualne – Senat w swym obecnym kształcie jest izbą rozwagi, a jego głównym zadaniem staje się poprawianie błędów legislacyjnych powstałych na etapie procedowania w Sejmie. Kompetencje Senatu, nieodbiegające swym kształtem od uprawnień tej izby w Małej konstytucji, prezentują się niestety nader skromnie⁵⁶.

Taki stan rzeczy prowadzi często do głosów, że postanowienia Małej konstytucji i noweli konstytucyjnej z 1989 roku powstałych w specyficznych warunkach politycznych przeniesione zostały bez głębszej refleksji teoretycznej do nowej ustawy zasadniczej. Pozostawienie Senatu w Konstytucji senator Zbigniew Romaszewski ocenił jako „raczej wynik pewnych działań politycznych niż przemyślanych decyzji legislacyjnych”⁵⁷.

Senat RP w działaniu

Nie można jednak nie doceniać tych kompetencji. Obserwacja pracy parlamentu prowadzi do spostrzeżenia, że spory polityczne i ideowe, towarzyszące w Sejmie pracom nad ustawami, przenoszą się do Senatu ze znacznie mniejszym natężeniem. Pracom Senatu towarzyszy większy spokój i *de facto* umożliwia mu to funkcjonowanie w roli owej „izby rozwagi”. „Parlament pełni rolę głównej sceny współczesnej polityki [...] Ale proscenium to przede wszystkim pierwsze izby, drugie są ukryte za kurtyną, z dala od zgiełku i dramaturgii zdarzeń.”⁵⁸

Przyjrzyjmy się statystyce⁵⁹. Senat pierwszej kadencji zgłosił poprawki do 84 spośród 248 ustaw uchwalonych przez Sejm, z czego Sejm w 67 przypadkach przyjął wszystkie lub część poprawek. Senat drugiej kadencji zgłosił poprawki do 47 ze 102 uchwalonych przez Sejm ustaw – Sejm zaakceptował je w 37 przypadkach. Senat trzeciej kadencji zgłosił poprawki do 207 z 484 ustaw – Sejm uznał je w 194 przypadkach; Senat czwartej kadencji zgłosił poprawki do 372 z 656 uchwalonych przez Sejm ustaw – Sejm przyjął je w 344 przypadkach.

Jeśli chodzi o wykonywanie przez Senat prawa inicjatywy ustawodawczej, to Senat pierwszej kadencji wystąpił z 27 takimi inicjatywami, z czego 17 projektów Sejm przyjął; drugiej kadencji – z 9 inicjatywami, Sejm zaakceptował 4; Senat trzeciej kadencji przedstawił 19 inicjatyw, Sejm przyjął 5; czwartej kadencji – 27, Sejm zaakceptował 15. Liczby te są niewielkie,

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002; por. też W. Orłowski, *Pozycja Senatu w Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] ibidem.

⁵⁶ Zob.: *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, TNOiK, Toruń 1998, s. 229.

⁵⁷ M. Dobrowolski, op.cit., s. 284.

⁵⁸ J. Szymanek, *Izby drugie...*, s. 17.

⁵⁹ <http://www.senat.gov.pl.senatrp/noty/mala1-5.htm>

ale usprawiedliwione faktem, że obecnie większość projektów ustaw pochodzi od rządu. Trzeba zaznaczyć, że jeśli już Senat występował z inicjatywą ustawodawczą, zazwyczaj projekty te dotyczyły spraw niezwykle ważnych i istotnych. Wśród inicjatyw Senatu I kadencji należy tu wymienić ustawy: o samorządzie terytorialnym, ordynację wyborczą do rad gminy, o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, o zakładach opieki zdrowotnej, o referendum gminnym, o organizacji pracodawców oraz o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, by wskazać tylko najważniejsze spośród tych, które Sejm zdołał rozpatrzyć przed skróceniem kadencji i które doczekały się publikacji w Dzienniku Ustaw. Podobnie Senat II kadencji, mimo wcześniejszego jej skrócenia, zgłosił szereg istotnych inicjatyw, które doczekały się finalizacji. Były to, by wymienić tylko te najistotniejsze, ustawy: o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości czy o regionalnych izbach obrachunkowych. Z inicjatyw ustawodawczych Senatu III kadencji, które następnie stały się obowiązującymi aktami, wymienić można przykładowo ustawy: o Zakładzie Narodowym imienia Ossolińskich, ordynację wyborczą do Senatu RP, o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Istotniejsza chyba od prawa inicjatywy ustawodawczej wydaje się możliwość zgłaszania poprawek przez Senat. Statystyka przytoczona wyżej pokazuje skuteczność tego działania – znakomity procent zaproponowanych przez Senat zmian zostaje przez Sejm zaaprobowany. Argument przeciwników Senatu, wskazujących na przedłużanie procesu legislacyjnego i zwiększanie jego kosztowności, nie wytrzymuje krytyki. Przedłużenie dyskusji nad projektami ustaw zmniejsza ryzyko popełnienia legislacyjnych błędów, co pozwala na zwiększenie poczucia pewności prawa. Nawet jeśli Senat wraz z całą swą administracją stanowi obciążenie budżetu państwa, to jest to z pewnością mniejszy wydatek niż ponoszenie kosztów wprowadzenia w życie irracjonalnych i błędnych aktów prawnych. Nie wydaje się, aby rozbudowa instytucji konsultacyjnych i doradczych u boku Sejmu i Rady Ministrów w miejsce ewentualnie zlikwidowanego Senatu okazała się w efekcie tańsza.

Wyższej kulturze pracy Senatu i lepszej jakości stanowionego przez niego prawa sprzyja dość wysokie wykształcenie senatorów. Być może wyższy cenzus wieku, wymagany od osób kandydujących do drugiej izby, a być może towarzyszące tej izbie historyczne piętno bardziej elitarnego charakteru sprawiają, że osoby wybrane do Senatu legitymują się wyższym przeciętnie wykształceniem niż posłowie – we wszystkich kadencjach wyższe wykształcenie miała podobna liczba senatorów, to jest od 85 do 91 osób, w obecnej zaś kadencji jest to współczynnik wyjątkowo wysoki – wykształcenie wyższe ma aż 94 ze 100 senatorów. W Senacie większy

niż w Sejmie jest procent profesorów uczelni wyższych (w kolejnych kadencjach odpowiednio 21, 10, 12, 11, 20, 15), większa jest też liczba prawników (odpowiednio 15, 16, 8, 10, 17, 15), co jest nie bez znaczenia dla procesu tworzenia prawa. Istotne dla procesu legislacyjnego jest też doświadczenie osób zasiadających w Senacie – wielu spośród senatorów zasiada w parlamentarnych ławach nie po raz pierwszy (staż parlamentarny posiadają obecnie 34 osoby, 23 spośród nich było posłami, jeden z senatorów sprawuje mandat senatora przez pięć kadencji, dwóch przez cztery kadencje). Natomiast w poprzedniej kadencji doświadczenie parlamentarne miało 56 senatorów, w tym siedmiu sprawowało mandat senatora nieprzerwanie od 1989 roku. Coraz większy odsetek senatorów piastował wcześniej znaczące stanowiska w strukturach samorządowych. Wielu senatorów zaczyna określać swój status zawodowy jako „zawodowy polityk” lub „zawodowy senator”.

Dotychczasowa działalność Senatu pokazuje, że nie jest to wyłącznie kosztowny ozdobnik procesu legislacyjnego, ale instytucja pełniąca obecnie *sui generis* funkcję „strażnika dobrego prawa”. Trudno wyobrazić sobie, aby przy niestabilnym polskim systemie politycznym, licznych kryzysach i konfliktach, tworzenie prawa powierzone zostało wyłącznie jednej izbie, bez możliwości przeprowadzenia spokojnej i merytorycznej dyskusji, już bez jupiterów, kamer i poza telewizyjnym czasem transmisji, co – jak można zwłaszcza ostatnio zauważyć – sprzyja wszystkiemu oprócz tworzenia dobrych ustaw. Wobec „inflacji legislacyjnej” z jednej strony, a coraz niższego poziomu stanowionego prawa tworzonego przez coraz mniej do tego przygotowanych posłów z drugiej (w Sejmie wskaźnik wykształcenia i kompetencji do tworzenia prawa zdaje się z każdą koleną kadencją niepokojąco obniżać), Senat, jako miejsce na dodatkową dyskusję i dodatkową refleksję, wydaje się obecnie warunkiem *sine qua non* zachowania jako takiego poziomu ustawodawstwa w Polsce.

Możliwe kierunki reform i ewolucji

Dyskusje związane z instytucją Senatu dotyczą zwykle nie tego, jaka powinna być dwuizbowość, ale tego, czy powinna w ogóle być⁶⁰. Tymczasem „nauka prawa konstytucyjnego nie musi tracić energii na obronę Senatu przed zakusami jego zniesienia. Ważniejszym zadaniem prawników i politologów jest prowadzenie dyskusji o tym, jakie zmiany są potrzebne”⁶¹. Warto taką dyskusję nad zreformowaniem kształtu Senatu podjąć.

⁶⁰ Por. M. Dobrowolski, op.cit., s. 283.

⁶¹ S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej Izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] *Senat w II i III Rzeczypospolitej...*

Jeśli chodzi o sposób powoływania senatorów, jedynym rozwiązaniem wydają się powszechne wybory; koncepcje przekwalifikowania Senatu w „izbę samorządową” nie mają raczej uzasadnienia – zarówno samorząd terytorialny, jak i instytucje korporacyjno-zawodowe działają w polskiej rzeczywistości zbyt krótko, by móc wskazać jakieś rozsądne kryteria wyłaniania senatorów spośród czy przez członków takich ciał. Można natomiast zastanowić się nad dalszymi zmianami w ordynacji wyborczej. Skoro wybory do Senatu i tak nie są proporcjonalne, a większościowe, warto pomyśleć nad zastąpieniem systemu wyłaniania określonej liczby senatorów w poszczególnych województwach podziałem kraju na okręgi jednomandatowe⁶². Sprzyjałoby to kampanii wyborczej i zróżnicowało skład polityczny Senatu w stosunku do składu Sejmu, a wierzę też, że przyczyniłoby się do wyboru osób o kompetencjach jeszcze wyższych niż obecnie. Można by to uczynić bez konieczności wprowadzania zmian w ustawie zasadniczej. Brak zróżnicowania w sposobie wyboru senatorów jest jednym z najczęściej podnoszonych argumentów przez przeciwników istnienia izby wyższej. Natomiast obecny większościowy sposób podziału mandatów w Senacie prowadzi do znacznych dysproporcji pomiędzy liczbą uzyskanych mandatów a liczbą zdobytych głosów. Sądzoneo wprawdzie, że reforma administracyjna wymusi głębsze zmiany w tym zakresie, niemniej jednak nie okazały się one daleko idące⁶³.

Jeśli zaś chodzi o kompetencje Senatu, to oczywiście nie do pomyślenia wydaje się taka reforma, która postawiłaby Senat nad Sejmem; byłaby to praktyka nieznana polskiemu konstytucjonalizmowi. Można jednak zastanowić się nad jeszcze dalej idącym równouprawnieniem obu izb. O ile ograniczenia procedowania nad ustawą budżetową wydają się zasadne, w końcu to Sejm powołuje Radę Ministrów i to przed nim odpowiada ona za wykonanie budżetu, to być może należałoby zastanowić się nad celowością rozbudowy konstytucyjnych kompetencji Senatu do wnoszenia poprawek wychodzących poza materię przekazywanych przez Sejm projektów ustaw (na przykład definiując poprawkę inaczej, niż to uczynił Trybunał Konstytucyjny⁶⁴).

W każdym bądź razie, na obecnym etapie bardziej celowe byłoby dyskutowanie nad reformą i unowocześnieniem niż likwidacją Senatu, którego przydatność wydaje się, przynajmniej dziś, niepodważalna.

⁶² Chociaż pomysł ten ma tyluż zwolenników, co przeciwników, zob. np. W. Orłowski, *op.cit.*, s. 45.

⁶³ Zob. P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 108.

⁶⁴ Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K 25/97 z 22 IX 1997 roku.