



Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu

S-7a

grudzień 1994 roku

Senat – Izba samorządowa?

Seminarium

(materiał roboczy)

Kancelaria Senatu RP
Warszawa, 29 listopada 1994
(zapis stenograficzny)

Dział Szybkiej Informacji

Seria: Stenogramy

Spis treści:

1. Stenogram z seminarium
2. Uwagi w dyskusji w ramach konferencji: "Senat – Izba Samorządowa ?"
– *prof. Marian Grzybowski*

Program seminarium

- 9.30** Otwarcie seminarium
Wprowadzenie – senator Stefan Pastuszka, wiceprzewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego
- 10.00** Referaty
prof. Paweł Sarnecki – Senat w projektach nowej konstytucji
prof. Stanisław Gebethner – Doświadczenia trzech wyborów do Senatu - partyjne czy bezpartyjne
prof. Zbigniew Witkowski – Kompetencje Senatu - doświadczenie trzech kadencji
prof. Ewa Gdulewicz – Druga Izba we Francji
poseł Janusz Szymański – Jaki Senat w nowej konstytucji?
dr Marek Konarski – Izba Samorządowa jako alternatywa Drugiej Izby
dr Jacek Czajowski i prof. Marian Grzybowski – Senat - Izba Samorządowa
- 13.00** Przerwa
- 14.30** Dyskusja
- 17.00** Zamknięcie seminarium

Opracowanie redakcyjne, skład i łamanie :
Biuro Informacyjne oraz Biuro Studiów i Analiz

Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu RP
Dyrektor – Jacek Michałowski tel. 694-24-32, fax 694-19-11, e-mail: michalow@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka tel. 694-20-59, e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Szybkiej Informacji tel. 694-20-46, fax 694-20-49

S E M I N A R I U M
Senat — Izba Samorządowa
w dniu 29 listopada 1994 roku

(Sala Senatu Rzeczypospolitej Polskiej)

Senator Stefan Pastuszka:

Witam serdecznie na sali posiedzeń Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Przy-
padł mi w udziale honor otwarcia, w imieniu marszałka Senatu, seminarium na
temat "Senat — izba samorządowa".

Poprzednie, na temat dwuizbowości w europejskich systemach parlamenta-
rnych, miało miejsce również w tej sali w dniach 26 — 27 kwietnia bieżącego roku.
Utwierdziło nas ono w przekonaniu, że taka formuła wymiany myśli, o istotnych
dla prac Senatu problemach, jest formułą właściwą,

Dzisiejsze seminarium odbywa się na tydzień przed senacką debatą nad ko-
nstytucją. Miesiąc temu nad przedstawionymi przez Komisję Konstytucyjną Zgrom-
adzenia Narodowego zasadniczymi kwestiami ustrojowymi debatował Sejm.

Jesteśmy w okresie ożywionych dyskusji parlamentarnych nad przyszłą kons-
tytucją, a więc i przyszłością Senatu. Pragniemy dopracować się takiego modelu
Senatu, który będzie dobrze służył Polsce.

W imieniu marszałka Senatu gorąco witam wszystkich obecnych na sali po-
słów, senatorów, wiceprzewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego pana profeso-
ra Janusza Trzcíńskiego, a także ekspertów wspomagających parlamentarzystów w
trudnej pracy nad nową Konstytucją.

Przedmiotem dzisiejszego seminarium jest pytanie dotyczące struktury, mie-
jsca i funkcji drugiej izby polskiego parlamentu, w kształtującym się demokratycz-
nym systemie władzy ustawodawczej Rzeczypospolitej Polskiej.

Wiadomo, że w dyskusjach o konstytucji problem drugiej izby parlamentu
należy do najbardziej kontrowersyjnych. Wnikliwe przejrzanie zgłoszonych do Ko-
misji Konstytucyjnej projektów ustawy zasadniczej powinno stworzyć podstawę do

rozważań na temat usytuowania, roli i kształtu drugiej Izby w przyszłości. Pragniemy także w ramach tego seminarium przeanalizować doświadczenia trzech dotychczas kadencji naszej Izby. Chcemy również kontynuować dyskusję podjętą na poprzednim seminarium dotyczącą przyszłych rozwiązań ustrojowych w nowej Konstytucji, a przede wszystkim drugiej Izby w polskim parlamencie.

Można przypuszczać, że będzie to dyskusja trudna. Zgromadzenia Narodowego. Pojawia się wiele różnorodnych propozycji, od koncepcji preferujących parlament jednoizbowy, poprzez te, które zakładają dla Senatu taką rolę jaką pełni obecnie, po takie, które proponują zwiększenie jego uprawnień, zwłaszcza w dziedzinie ustawodawczej.

W różnych programach wyborczych pojawiała się koncepcja Senatu jako izby samorządowej, stanowiącej ogólnopolską reprezentację gmin. Sądzę, że wśród tych koncepcji na uwagę zasługuje propozycja Polskiego Stronnictwa Ludowego, która proponuje przekształcenie Senatu w izbę samorządową. Stanowiłaby ona reprezentację samorządów: terytorialnego, zawodowego, gospodarczego oraz społecznego.

W wielu innych projektach wymiar samorządowy przejawia się w różny sposób. W projekcie Konstytucji Stronnictwo Demokratyczne, który formalnie nie jest przedmiotem rozważań Komisji Konstytucyjnej, postuluje się powołanie Senatu jako drugiej Izby parlamentu. Skupiałby on reprezentantów regionów, przedstawicieli środowisk naukowych i technicznych, specjalistów z różnych dziedzin gospodarki.

Także projekt opracowany przez Unię Wielkopolan proponuje utworzenie Senatu, który zapewniłby współdziałanie samorządów terytorialnych i administracji państwa w pracach ustawodawczych. W skład Senatu wchodziłoby przedstawiciele rządów regionalnych.

Sojusz Lewicy Demokratycznej w swoim projekcie opowiedział się za parlamentem jednoizbowym, ale postuluje również utworzenie Krajowej Izby Gospodarki i Pracy, która posiadałaby inicjatywę ustawodawczą, byłaby organem opiniodawczym.

Bezpartyjny Blok Wspierania Reform opowiada się za istnieniem Senatu, ale uważa, że dotychczasowa formuła jego funkcjonowania już się przeżyła i skłonny jest przyjąć samorządową formułę drugiej Izby.

Projekt Konfederacji Polski Niepodległej akceptuje istnienie Senatu, ale jednocześnie proponuje, aby Senat przejął całość funkcji kontrolującej administrację, funkcję ustawodawczą zaś pozostawił Sejmowi.

Projekt Unii Wolności i projekt Senatu pierwszej kadencji, które są do siebie w tym zakresie zbliżone, akceptują koncepcję drugiej izby w obecnym kształcie, przypisując jej rolę izby rozważań i refleksji oraz stróża prawa i jego korektora.

Istnieje jeszcze szereg innych koncepcji funkcjonowania przyszłego Senatu. Te istotne, interesujące dla nas idee zostaną, jak sądzę przedstawione i omówione przez państwa w trakcie tych obrad.

Jestem przekonany, że wyniki seminarium będą miały nie tylko istotną wartość poznawczą, ale także doniosłość praktyczną. Zostaną wykorzystane, jako przyczynek do prac i dyskusji nad przyszłą ustawą zasadniczą.

Jako zastępca przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego czuję się współodpowiedzialny za przyszłe ukształtowanie i miejsce Senatu, dlatego przywiązuję do tego seminarium szczególne znaczenie.

Pragnę aby nasze spotkanie stworzyło podstawy swobodnego przepływu idei dla dobra naszej przyszłej konstytucji oraz wyraźnie określonego miejsca i roli Senatu w przyszłym systemie władzy ustawodawczej.

Jestem rzecznikiem dalszego istnienia silnego i mądrego swą rolę konstytucyjną Senatu Rzeczypospolitej. Dzisiaj pod rozważenie państwa przedkładam pytanie, które jest niejako mottem tego spotkania, czy ma to być Senat w postaci zbliżonej do dotychczasowej, czy też ma przybrać postać izby samorządowej? I co by to dokładnie oznaczało?

Tak, jak powiedział marszałek Adam Struzik na otwarciu naszego poprzedniego seminarium konsultacyjnego, cytuję: "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 takim modelom Senatu, które nie mają swoich sprawdzonych w przeszłości, wzorów. Możliwe, że czekająca nas przyszłość wymaga podjęcia ryzyka zmiany, myślenia w niestandardowy sposób.

Na Zgromadzeniu Narodowym spoczywa ogromne zadanie uchwalenia konstytucji, która powinna odpowiadać duchowi narodu polskiego, a zarazem otwierać

drogę w przyszłość. Wszyscy mamy świadomość, iż przyjęcie Konstytucji jest najważniejszym politycznym wydarzeniem w historii kraju, jest wydarzeniem szczególnym, bowiem w akcie tym naród suwerenny zrzeka się części swoich uprawnień na korzyść organów władzy, które odtąd będą sprawować nad nim kontrolę. Obywatele powinni być tym swoistym przekazaniem uprawnień jak najbardziej zainteresowani. Stoimy więc przed niezwykle ważkim dylematem: wolność a władza.

Musimy zbudować demokratyczne państwo prawa, które będzie odpowiadać oczekiwaniom społeczeństwa. Postulat państwa prawnego stanowi ogniskową, w której skupiają się problemy wszelkiego rodzaju wartości konstytucyjnych, wymaga dokładnego określenia treści podstawowych składników demokracji przez przepisy konstytucyjne.

Polska musi pozostać państwem demokratycznym, ponieważ:

po pierwsze, nas Polaków cechuje szczególne umiłowanie demokracji i wolności,

po drugie, demokracja jest jedyną odkrytą przez człowieka metodą pokojowych zmian,

po trzecie, demokracja jest jedyną skuteczną metodą edukacji większości, jest ona nade wszystko procesem kształtowania opinii,

po czwarte, demokracja stanowi istotne zabezpieczenie wolności indywidualnej, która jest naturalnym prawem człowieka.

Szanowni Państwo! Zapewne wszyscy jesteśmy przekonani o tym, iż aby konstytucja spełniła zasadniczą funkcję aktu nadrzędnego, regulującego życie społeczeństwa i państwa, musi być spełnionych kilka warunków. Przede wszystkim powinna odpowiadać duchowi narodu, dla którego lub przez który zostanie stworzona, powinna być przez obywateli znana i akceptowana, powinna zabezpieczać przed alienacją władzy, zarówno ustawodawczej, bo i taka możliwość istnieje, jak i wykonawczej.

Podstawowym zabezpieczeniem przed alienacją władzy i dyktaturą jest przestrzeganie moteskiuszowskiej zasady trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Członkowie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego muszą odpowiedzieć na szereg pytań. Po pierwszym z nich jest: Czy dla prawidłowego funk-

cjonowania Rzeczypospolitej jest niezbędne istnienie drugiej izby w postaci Senatu?

Wydaje się, że za jego istnieniem przemawiają następujące argumenty:

Senat przyczynia się do poprawienia jakości tworzonego w Polsce prawa;

Senat jest czynnikiem stabilizującym, ponieważ jest w mniejszym stopniu, niż Sejm uwikłany w bieżącą walkę polityczną.

Rozbicie parlamentu na dwie izby wprowadza element samokontroli w jego działalności i pewnej przeciwwagi;

Senat stał się trwałym elementem systemu organów państwowych trzeciej Rzeczypospolitej, stanowi element tradycji historycznej Polski;

Senat nie tylko nie stymuluje powstawania konfliktów, lecz wręcz przeciwnie sprzyja ich likwidacji;

Istnienie Senatu umożliwia odkrywanie luk i niejasności w obowiązującym prawie, a następnie ich usunięcie;

Senatem jest miejscem refleksji nad teraźniejszością i przyszłością państwa polskiego. Tradycyjne od czasu II Rzeczypospolitej roztacza opiekę nad Polonią.

Sądzę, że dzisiejsze seminarium pomoże w uzyskaniu prawidłowej odpowiedzi na następujące pytania, które będą musieli rozstrzygnąć członkowie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Po pierwsze, jest to powtórzenie poniekąd myśli wstępnej, jaki winien być charakter Senatu: samorządowy czy polityczny?

Po drugie, czy utrzymać obecny charakter Senatu i zakres jego kompetencji, czy też wzmocnić jego kompetencje ustawodawcze, kontrolne i kreatywne?

Po trzecie, jakie winno być miejsce Senatu w strukturze władzy i jego relacje z Sejmem?

Po czwarte, jaki winien być tryb wybierania Senatu, czy poprzez wybory powszechne, pośrednie, czy system mieszany? Każdy z tych systemów ma przecież określone wady i zalety.

Po piąte, czy przyjąć propozycję pana prezydenta Lecha Wałęsy wprowadzenia instytucji senatorów wirylistów, w myśl której senatorami stawaliby się automatycznie: prezydenci, marszałkowie Sejmu i Senatu i ewentualnie premierzy, czy byli premierzy.

Po szóste, czy kadencje Sejmu i Senatu powinny być jednakowe, a obydwie izby rozwiązywane w tym samym czasie?

Po siódme, czy wprowadzić zróżnicowanie kadencji Sejmu i Senatu i zachować stabilizację polityczną państwa i kontrolę władzy wykonawczej?

Po ósme, czy wprowadzić amerykański system rotacji Senatu, tak zwany "schodkowy", w którym co dwa lub trzy lata wybierana byłaby połowa lub 1/3 senatorów?

Po dziewiąte, czy zachować przy Senacie opiekę nad Polonią?

Jestem głęboko przekonany, iż dzisiejsze seminarium będzie niezmiernie owocne i zainspiruje twórczo parlamentarzystów i znaczne kręgi społeczeństwa. Sądzę, że będzie nam przyświecać przesłanie Algernona Sidney a, słynnego republikanina angielskiego XVII wieku:

"Nie poszukujemy doskonałości, dobrze wiedząc, iż nie ma jej wśród ludzi. Poszukujemy jednak takiej ludzkiej konstytucji, której wady byłyby najmniej wśród najbardziej zasługujących na wyróżnienie".

Jeszcze raz, dziękując za przybycie, witam bardzo serdecznie wszystkich państwa.

Uważam Seminarium za otwarte. Dziękuję za uwagę.

Proszę państwa, merytoryczną część seminarium otworzy referat pana profesora Pawła Sarneckiego, pod tytułem "Senat w projektach Konstytucji".

Uprzejmie proszę pana profesora o wygłoszenie referatu.

Ekspert Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego profesor Paweł Sarnecki:

Szanowni Państwo!

Pan senator Pastuszka w dużej mierze wyręczył mnie, informując szeroko o treści projektów konstytucyjnych, ale jestem mu bardzo wdzięczny, gdyż w ten sposób uporządkował materiał, który zostanie państwu moim wysiłkiem tutaj przedstawiony.

W swoim wystąpieniu chcę uporządkować materiał, który przynoszą projekty konstytucyjne wzdłuż dwóch zasadniczych osi. Zgodnie z pierwszą chcę zastanowić się, czy i na ile projekty te wysuwają koncepcję Senatu jako organu integralnej reprezentacji politycznej, przez co rozumiem rozwiązanie, w którym wszyscy oby-

watele z samego tylko tytułu, że uczestniczą w suwerenności narodowej tworzą Senat, drugą izbę.

Może "z rozpędu" będę używał na ogół słowa Senat, myśląc tutaj o, po prostu, drugiej izbie. Jak wiemy, kwestia terminologii ma też pewne znaczenie.

A więc jako organ integralnej reprezentacji politycznej, Senat jest rozwiązaniem w którym wszyscy obywatele tworzą tę izbę w koncepcji konstytucyjnej.

Integralność reprezentacji politycznej oznaczałaby, iż Senat zajmuje się całością spraw państwowych, całością spraw publicznych, bez względu na to, jakie w owej całości ma kompetencje. Jest to jeden model i, przeciwny mu, gdy ten organ reprezentuje jedynie pewne interesy szczególne, pewne interesy specyficzne. W związku z tym jest tworzony w sposób szczególny i nie zajmuje się całością problematyki publicznej, ale tylko jej częścią odpowiadającą charakterowi tego organu.

I druga oś, która, myślę, pozwoli na uporządkowanie problematyki. Jest nią znów pewien dylemat, czy ma być to izba refleksji i rozważań, o czym sporo słyszeliśmy, czy, w innym ujęciu, izba aktywności ustawodawczej, rolą czy funkcją nie jest jedynie refleksja i rozważanie, ale po prostu aktywne i pełne współtworzenie ustawodawstwa.

W swoim opracowaniu zająłem się siedmioma projektami konstytucyjnymi i nie ograniczyłem się jedynie do projektów formalnie zgłoszonych w myśl ustawy o tworzeniu konstytucji. Zajmuję się także projektem Sejmu dziesiątej kadencji. Uważam, że jest to ważny dokument i nie powinien być pomijany. Także projekt Porozumienia Centrum, który jak wiadomo został wycofany. Jest istotne, że projekt konstytucji Porozumienia dla Polski, także nadal reprezentatywny, jest bardzo zbliżony do projektu Porozumienia Centrum.

Pierwszą zatem kwestią zasługującą na rozważenie jest kwestia podmiotu kreującego drugą izbę parlamentarną.

Trzeba powiedzieć, że w większości tych projektów nie przyjęto koncepcji tworzenia drugiej izby przez naród, jako taki, ale coś, co można by określić jako grupy wojewódzkie, a więc nie bardzo, moim zdaniem, naturalne jednostki. Województwa, jak wiadomo, nie są jednostkami samorządowymi, jedynie okręgami administracyjnymi utworzonymi, czy nadal funkcjonującymi raczej z racji sprawności zarządzania krajem przez rząd, niż jako wyraz zabezpieczenia społecznych intere-

sów tych skupisk terytorialnych. Tak więc w tym ujęciu żadna z tych koncepcji, ani jako organ integralnej reprezentacji politycznej, ani jako organ reprezentujący pewne interesy szczególne, nie jest zrealizowana, przy wizji tworzenia Senatu przez grupy wojewódzkie. Jedyne w dwóch projektach, prezydenckim i Konfederacji Polski Niepodległej, można dostrzec koncepcję Senatu jako organu integralnej reprezentacji politycznej. Senat miałby być tworzony przez wyborców w okręgach jednomandatowych, w równych okręgach wyborczych. A więc w sposób zintegrowany.

Następną kwestią jest sposób kreowania Senatu. W dwóch projektach — Senatu i Porozumienia Centrum — obie izby są tworzone identycznie. Te same reguły konstytucyjne mają zastosowanie do obu izb parlamentarnych. I wówczas wizja Senatu, jako organu zintegrowanej reprezentacji, jest realizowana naturalnie.

Niemniej, w większości projektów obie izby są tworzone na różnych zasadach. Po pierwsze różnice dotyczą przyjmowania zasady równości przy tworzeniu obu izb. I tak za nieuwzględnieniem wymogu przymiotnika równości w tworzeniu Senatu optują projekty Sejmu, Unii Wolności i "Solidarności". Natomiast za stosowaniem równości opowiadają się pozostałe, czyli Senatu, Porozumienie Centrum, KPN i prezydenta. I znów tylko ta druga koncepcja — moim zdaniem — jest wyrazem wizji Senatu jako organu integralnej reprezentacji.

Po drugie — różnice dotyczą sposobów kreowania systemów wyborczych Sejmu i Senatu. I tu ujęcia są bardzo zróżnicowane. Jedyne projekt prezydencki wypowiada się za systemem wyborczym do obu izb. Jedyne projekt "Solidarności" wypowiada się na temat systemu wyborczego tylko do Sejmu, natomiast milczy co do sposobu tworzenia Senatu. Dwa projekty — Unii Wolności i KPN wypowiadają się co do systemu wyborczego tylko do Senatu a milczą co do systemu wyborczego tworzenia Sejmu. Inne dwa projekty — Senatu i Porozumienia Centrum — pomijają systemy wyborcze, mające kreować obie izby.

Wersją uzyskującą największą popularność jest wersja proponująca utworzenie Sejmu przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego, natomiast Senatu przy zastosowaniu systemu większościowego. Jest ona wyraźnie zawarta tylko w projekcie prezydenckim. Natomiast wyjąwszy projekt "Solidarności", poprzez przemilczenie, ta wersja nie jest wykluczona także przez inne projekty. I sądzę, że ta wersja — proporcjonalność do izby pierwszej, większościowy system do izby drugiej, bar-

dzo odpowiada właśnie koncepcji Senatu jako izby refleksji i rozważki, mniej zaś koncepcji Senatu jako izby pełnej aktywności ustawodawczej.

Odnoszę tę, chyba najbardziej popularną w społecznym odbiorze wizję do realiów praktycznych. Otóż, w praktyce funkcjonowania wyborów wizja Senatu jako izby refleksji i rozważki jest o tyle może idealistyczna, że jednak obserwujemy, iż wyborcy podczas decyzji wyborczych kierują się raczej preferencjami partyjno—politycznymi zamiast, jakby to wymagała wizja izby refleksji i rozważki, raczej względami na osobiste walory senatorów.

Dwumandatowych okręgi wyborcze, a trzymandatowe, większe niż okręgi jednomandatowe, to rozwiązanie także sprzyja wychodzeniu na plan pierwszy raczej względów partyjno—politycznych, niż względów na osobiste walory kandydatów do Senatu.

Następna kwestia — status senatora. Wszystkie projekty przyjmują go identycznie jak status posła, czyli realizują rozwiązanie polegające na przyznaniu także senatorom nieodpowiedzialności politycznej przed wyborcami, czyli koncepcji mandatu wolnego. Dotyczy to nawet drugiej wersji projektu sejmowego z X kadencji, gdzie przyjęta jest koncepcja właśnie izby samorządowej i rozwiązanie polegające na wybieraniu senatorów przez rady gminne, które aż się prosi o wprowadzenie pewnej zależności senatorów od wybierających ich gmin. Tego kroku jednak nie uczyniono. Nawet tutaj, będąc wybieranym przez rady gminne, senatorowie mieliby być całkowicie niezależni.

Proponowana liczebność Senatu jest wszędzie znacznie niższa od liczebności izby pierwszej. Moim zdaniem, także odpowiada to wizji izby refleksji i rozważki. W mniejszym gronie są bardziej sprzyjające warunki do refleksji niż w jakimś dużym ciele parlamentarnym.

Także podwyższona w pięciu na siedem analizowanych projektów granica wieku biernego prawa wyborczego jest rozwiązaniem adekwatnym do koncepcji izby refleksji i rozważki. Tak samo dłuższa kadencja, a zwłaszcza owa schodkowość czyli rotacja senatorów, przy braku kadencji... Dłuższa kadencja i rotacja są oczywiście bardziej adekwatne w stosunku do tej koncepcji.

Na ogół izba druga traktowana jest zgodnie z naszą tradycją konstytucyjną, jako izba w zasadzie ograniczona do funkcji ustawodawczej. Nie dotyczy to projektu KPN, o którym słyszeliśmy i który jest tak odmienny, że trudno go porównywać.

Trzeba by jego analizę robić zupełnie odrębnie. Poza tym projektem w zasadzie druga izba jest ograniczona tylko do funkcji ustawodawczych. Ale to, moim zdaniem, nie przekreśla jeszcze wizji izby aktywnego ustawodawstwa bo druga izba jest tradycyjnie postrzegana jako przede wszystkim, jeśli nie wyłącznie, jako organ władzy ustawodawczej.

Przechodząc do pewnych szczegółów, w ramach tej koncepcji, to warto zwrócić uwagę na występujące wszędzie ograniczenia funkcji ustawodawczej Senatu. Żaden projekt nie przewiduje sytuacji, w której w Senacie mogłoby się rozpocząć postępowanie ustawodawcze. Postępowanie ustawodawcze może się rozpocząć zawsze tylko w Sejmie.

Senat nie może uniemożliwić wejścia ustawy w życie. Niezależnie od możliwości Senatu w tym zakresie, w ostatecznym rezultacie, i tak jest we wszystkich projektach, mówiąc obrazowo, Senat może być przegłosowany. Nie może Senat uniemożliwić zaistnienia ustawy.

Te dwa braki, występujące we wszystkich projektach, dają także wyraz koncepcji Senatu jako izby refleksji i rozwagi, a nie izby aktywnej.

Następna kwestia, którą znają wszystkie projekty, mianowicie przyznawanie Senatowi inicjatywy ustawodawczej — albo izbie jako takiej, albo, jak w projekcie prezydenckim, grupie senatorów. I, co bardzo ważne, żaden projekt nie proponuje wprowadzenia tutaj ograniczeń przedmiotowych co do inicjatywy ustawodawczej, ograniczeń co do materii mającej być ujętej w ustawie.

Otóż, moim zdaniem, ta instytucja — przyznanie Senatowi inicjatywy ustawodawczej wyrażałaby jednak koncepcje Senatu jako organu aktywnego ustawodawstwa. Bo tu jest miejsce na rozagę i rozważanie i refleksję w innym sensie niż w tym, o którym mówiono poprzednio. Także ów brak ograniczeń przedmiotowych przemawia — moim zdaniem — przeciwko koncepcji izby jako reprezentantki szczególnych interesów. Jeśli bowiem mielibyśmy pewne ograniczenia przedmiotowe, to one wynikałyby z faktu, że Senat reprezentuje pewne szczególne interesy. Skoro tych ograniczeń nie ma, to widocznie reprezentuje interesy. wszystkie interesy publiczne w sposób integralny.

Wszystkie projekty konstytucyjne przewidują, że do Senatu, po uchwaleniu pewnego tekstu przez Sejm, trafiają wszystkie projekty, za wyjątkiem projektu "Solidarności", w którym się postuluje, aby ustawa budżetowa nie była jednak przesy-

łana do Senatu, aby co do niej ostateczną decyzję podejmował Sejm. I to jest chyba rozwiązanie, które pasuje się w tej koncepcji Senat — izba refleksji i rozważań. Budżet jest ustawą na tyle specyficznej treści, że tu raczej... Oczywiście jest miejsce na refleksje i rozważania, ale w innym sensie.

Ale generalnie mówiąc, jeżeli dominuje rozwiązanie, że wszystkie teksty uchwalone przez Sejm trafiają do Senatu, to jest to także wyraz opcji za koncepcją izby aktywności ustawodawczej, przeciwko opcji izby reprezentującej tylko szczególne interesy

Kwestia poprawek Senatu do projektów ustaw, za czym występują oczywiście wszystkie projekty. I znowu tutaj bez ograniczeń merytorycznych Senat mógłby proponować poprawki do wszystkich spraw. Dwa projekty — "Solidarności" i Senatu — zawierają klauzulę, że poprawki miałyby dotyczyć wszystkich zagadnień związanych z tematyką projektu ustawy. Podkreślam słowo tematyką. To może na pierwszy rzut oka wydawać się oczywiste, ale ten zwrot jest zrozumiały w kontekście długoletnich sporów między Sejmem i Senatem co do zakresu poprawek do ustaw nowelizacyjnych. Jak wiadomo sprawa ta została rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny w tym sensie, że Senat może wносить poprawki tylko do ustawy nowelizującej, natomiast nie może wносить poprawek do ustawy nowelizowanej. To jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Projekt "Solidarności" i Senatu wraca jakby do okresu, kiedy ten spór jeszcze nie był rozstrzygnięty. I poprzez ten zwrot — sędzę — otwiera możliwości (do poprawiania przez drugą izbę) także ustaw nowelizowanych. I w tym kontekście uważam, że jest to opcja za izbą aktywności ustawodawczej a nie izbą refleksji.

Wszystkie projekty zajmują oczywiście stanowisko co do skutków wniesionych poprawek. Ale tutaj, w myśl tych projektów, pozycja Sejmu rozpatrującego poprawki Senatu jest nader zróżnicowana. Najdalej sprzyjający pozycji drugiej izby jest projekt Solidarności, który wprowadza rozwiązanie, że po 30 dniach poprawki Senatu stają się automatycznie częścią ustawy przy milczeniu Sejmu.

Natomiast inne projekty zakładają co prawda milczące przyjmowanie poprawek, ale nie określają terminu. Wobec tego sprawa pozostaje w zawieszeniu. I ewentualnie może pozostawać w takim zawieszeniu aż do końca kadencji. Wówczas sprawa oczywiście się kończy, tekst pozostaje nie uchwalony. Sędzę, że oprócz tej kwestii nie określenia terminu, rozwiązanie przyjmowane we wszystkich

projektach ma ten duży walor pozytywny, że wyklucza instytucję pata ustawodawczego. To znaczy wszystkie projekty mówią, że poprawki Senatu stają się częścią ustawy chyba że Sejm je odrzuci w terminie albo bez terminu. To jest to wykluczenie pata ustawodawczego, który — jak wiadomo — tak wiele krwi, że tak powiem, popsuł posłom poprzedniej kadencji, o czym pan poseł Szymański wie najlepiej.

Zwracam uwagę, że projekty są również bardzo zróżnicowane co do wymogu większości głosów w Sejmie, które odrzucają poprawki Senatu. Z tym, że w świetle tego co powiedziałem poprzednio, w Sejmie, według także projektów, powinno odbywać się głosowanie, w którym posłowie odpowiadają na pytanie — czy jesteś za odrzuceniem poprawek? I wystarczy zbadać czy w takim głosowaniu właśnie takie stanowisko zajął określony w projektach odsetek posłów.

Najłatwiej byłoby odrzucić projekty poprawek Senatu według propozycji Unii Wolności, zgodnie z którym wystarczy tylko bezwzględna większość. Większe utrudnienia wprowadzają projekty Solidarności, Sejmu, prezydencki i Porozumienia Centrum. Najtrudniej będzie odrzucić według projektu Senatu, gdyż wystarczy 1/3 głosów poselskich plus jeszcze jeden głos, aby projekty poprawek Senatu nie były odrzucone i wówczas są automatycznie przyjmowane.

To samo można powiedzieć co do instytucji możliwości Senatu proponowania w ogóle odrzucenia ustawy tekstu przyjętego przez Sejm. I w tym układzie te rozwiązania, kwestii ustosunkowania się Sejmu do propozycji Senatu w zależności tylko od tych proponowanych procentów odpowiadają obu koncepcjom, to znaczy, i koncepcji izby refleksji i rozwagi, i koncepcji izby aktywnego ustawodawstwa.

Dalej, proszę państwa, tradycyjnie w naszych rozwiązaniach konstytucyjnych właściwie brak w wysuwanych projektach procedur, które by służyły uzgadnianiu stanowisk. Są procedury rozstrzygania różnicy zdań między Sejmem a Senatem, natomiast nie ma wstępnych procedur, które by służyły uzgadnianiu, choćby wstępnie, zanim sprawa będzie rozstrzygana ostatecznie. Moim zdaniem, ten brak procedur jest rozwiązaniem korespondującym za koncepcją izby refleksji.

Zwracają uwagę pewne odmienności w zakresie procedury budżetowej. Najdalej idzie projekt prezydenta, który przewiduje, że w wypadku, gdyby Sejm nie był w stanie uchwalić budżetu państwa, to wówczas może go uchwalić samodzielnie Senat. Nie jest to wizja, która zaprzecza wizji izby refleksji i rozwagi.

Projekt "Solidarności", Senatu, Porozumienia Centrum przyznają drugiej izbie także uprawnienia kontrolne. Przeciwno takim uprawnieniom są projekty Unii Wolności, Sejmu i prezydenta. Projekt KPN jest tutaj całkowicie oryginalny, o czym była już mowa. Te projekty przewidują także pewne uprawnienia kreacyjne, o których nie będę może mówił szczegółowo. Odnotowuję je w maszynopisie mojego referatu. Pewne projekty zalecają udział Senatu w podejmowaniu decyzji o przedłużeniu stanu wyjątkowego przyznają mu także kompetencje kontrolne, kreacyjne. Zwłaszcza kompetencje kreacyjne pomijają możliwości kreowania przez Senat organów władzy wykonawczej, a raczej dotyczą kreowania organów kontrolnych, Najwyższej Izby, Rzecznika Praw Obywatelskich, i innych. Sądzę, że to zagadnienie w mojej ocenie, odpowiada bardziej koncepcji drugiej izby jako izby refleksji i rozważań.

Swój referat chciałbym podsumować następującymi stwierdzeniami. Mianowicie, większość projektów, mających jakieś znaczenie w debacie przedkonstytucyjnej, wypowiada się za parlamentem dwuizbowym, wypowiada się za parlamentem będącym organem integralnej reprezentacji narodowej, a nie organem będącym reprezentacją tylko interesów szczególnych. Tu bowiem pojawia się pewna wątpliwość, dlaczego miałyby to być na przykład tylko interesy wynikające z uczestnictwa w korporacjach samorządu terytorialnego, a nie interesy wynikające choćby z pracy zawodowej czy z kwestii, czy jest się ubezpieczonym w jakichś społecznych instytucjach ubezpieczeniowych, itd.?

Pan senator Pastuszka powiedział, że w wizji PSL druga izba miałaby być reprezentacją wszystkich samorządów, i terenowych, i zawodowych, i gospodarczych, i społecznych. Ale jeżeli wszystkich samorządów, to przecież właściwie całości społeczeństwa. Wtedy, moim zdaniem, zaciera się różnica między ogólną reprezentacją w Sejmie a, w założeniu, szczególną reprezentacją w Senacie, reprezentacją szczególnych interesów. Ale tych interesów jest tak dużo, że właściwie owe dwie wielkości pokrywają się ze sobą.

Z większości projektów wyłania się raczej wizja, co starałem się wykazać, drugiej izby jako izby refleksji i rozważań, niż izby aktywnego ustawodawstwa.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie panu profesorowi Sarneckiemu. Referat ukazał całą złożoność problematyki, którą będzie musiała rozwiązać podkomisja organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, kierowana przez posła Jerzego Jaskiernię. Okazuje się, że, jak powiedział pan profesor, żaden projekt nie daje modelowego rozwiązania, ale każdy projekt w jakimś zakresie może zainspirować Komisję Konstytucyjną.

Wydaje się, że bardziej odpowiadałaby izba aktywności ustawodawczej, ale zobaczymy, jak to wypadnie.

Uprzejmie proszę o wygłoszenie przez pana prof. Gebethnera referatu na temat doświadczenia trzech wyborów do Senatu w aspekcie kwestii jego bezpartyjności czy partyjności. Sądzę, że ten referat będzie stanowił odpowiedź na wiele artykułów publicystycznych w prasie o bardzo kontrowersyjnym charakterze. Proszę uprzejmie.

Prof. Stanisław Gebethner, Instytut Studiów Politycznych PAN:

Panie Przewodniczący! Szanowni Panowie i Pannie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Mój referat w wersji pisanej jest pewną zbitką dwóch rozdziałów książki opublikowanej o wyborach w 1991 r. w drugiej edycji Instytutu Studiów Politycznych opracowania, które ukazało się po rozwiązaniu poprzedniego parlamentu i rozdziału książki, która oddana została do druku, omawiająca porównawczo wybory w 1991 r. i w 1993 r. Stąd też przy łączeniu tych dwóch artykułów zaszły pewne niekonsekwencje. Na pewno dopracowana wersja tego referatu powinna być nieco wygładzona i bardziej spójna.

Odważyłem się jednak dostarczyć taki tekst państwu z uwagi na zawarte w nim tablice i wnioski płynące z tych analiz, którymi nie chcę zanudzać zwłaszcza w czytaniu tabel. Mogą państwo zerknąć do tego referatu i porównać te dane.

Chciałem na wstępie powiedzieć, że zajmując się problematyką wyborów czy ściślej socjologii wyborów muszę samokrytycznie stwierdzić, że nauka, badacze problematyki wyborczej w naszym kraju zaniedbują problematykę wyborów senackich koncentrując się na problematyce wyborów do Sejmu.

Jest to zrozumiałe po części, ponieważ jest to izba podstawowa w tym sensie, że od niej zależy kreacja organów egzekutywy i stąd tu przenosi się ciężar politycznej i publicystycznej czy naukowej uwagi.

Usiłując te zaniedbania nadrobić po części w swoich publikacjach, próbuję dokonać wstępnej analizy porównawczej trzech wyborów do Senatu, po przywróceniu tej izby w 1989 r.

Oczywiście, wybory, jakie miały miejsce w 1989 r., były niezwykle, przeto ich porównywanie z następnymi wyborami — 1991 i 1993 r. — są w sensie statystycznych analiz niezwykle utrudnione, a w zasadzie niemożliwe. Również wyniki wyborów przeprowadzanych do Senatu po 1991 r. w oparciu o zmodyfikowaną ordynację wyborczą z 1989 r. nie pozwalają na analizy, oparte na twardych danych statystycznych, jak to ma miejsce przy wyborach sejmowych. Stąd też zawarte w referacie liczby, wskazujące na skalę poparcia poszczególnych ugrupowań czy kandydatów, mają charakter naukowej estymacji, są wynikiem pewnych wyliczeń, które, jak to już wynika z charakteru tej operacji statystycznej, nigdy nie mogą mieć tego samego waloru co analiza czystych wyników głosowania do Sejmu.

Tą uwagą metodologiczną chcę wyraźnie podkreślić, aby uchronić się przed zarzutem nadmiernej subiektywności w ocenie tych danych. Niemniej jednak analiza zachowań wyborczych, zarówno jeśli chodzi o siły polityczne, o aktorów życia politycznego, tych czynnych, jak i zachowań samych głosujących, daje podstawy do pewnych uogólnień i do pewnej już w tej chwili konkluzji, wynikającej z pięcioletniego funkcjonowania Senatu jako drugiej izby.

Spektakularne zwycięstwo "Solidarności" w 1989 r., która zdobyła 99 miejsc na 100 w tej Izbie, przyćmiło wielu ludziom, zarówno z Solidarności, jak i spoza, istotę tego wyniku. I muszę powiedzieć, że niestety, ta euforia zwycięstwa przygniatającego udzieliła się także i zwycięzcom ostatnich wyborów. Tu pod adresem rządzącej koalicji nie szczędzę słów krytyki, bo tak jak poprzednio senatorowie "Solidarności", i nie tylko senatorowie, uwierzyli, że mają 99% poparcia społeczeństwa — to był fakt, to niestety nie była jakaś fikcja, z tym się stykałem przecież — to również rozczarowałem jednego z senatorów Sojuszu Lewicy Demokratycznej, kiedy mu powiedziałem, że wcale nie 37% głosowało na SLD w wyborach do Senatu, tylko zdobyli 37 miejsc za stołem, czyli 37 procent. To samo dotyczy też i PSL.

Otóż z naszych wyliczeń prowadzonych przez kolegę Jasiewicza i mnie wynika, że poparcia dla "Solidarności" w tamtych pierwszych wyborach udzieliło 33%, licząc najślabszy wynik w dwójce czy w trójce, lub 37—38%, jeżeli liczyć najsilniejszego kandydata. Mówię tu o procencie obliczonym od ogółu uprawnionych.

Ale system wyborczy, który został zastosowany w tych pierwszych wyborach zresztą, jak powiadam, niewiele różniący się w swojej istocie od ordynacji wspólnie obowiązującej, doprowadził do takiego mechanizmu deformacji, w którym 67% ważnie oddanych głosów na kandydatów z "Solidarności" czyli 2/3 ważnie oddanych głosów, dał tę klasyczną deformację w postaci 99% miejsc w Sejmie. I w jakimś sensie wahadło po czterech latach odwróciło się, i znowuż tych niespełna te 40% oddanych głosów na PSL i SLD dało prawie 3/4 mandatów w tej izbie.

Jest to więc mechanizm wyborczy, który ma w sobie zaprogramowaną ogromną skalę deformacji. Dlatego też, uprzedzając konkluzję, stanowczo opowiadam się za reformą, i to zasadniczą, systemu wyborczego do Senatu.

Rozważania, po części je podzielam, mojego przedmówcy pana prof. Sarneckiego, zawarte były w kontekście idei reprezentacji. Jeżeli ma to być izba polityczna — to słowo nie padło tutaj, słowo izba polityczna w sensie przeciwstawienia izbie samorządowej, a wątpię, czy w ogóle samorządowa byłaby apolityczna, ale to już jest inna kwestia — to utrzymywanie tak rażąco niesprawiedliwego systemu wyborczego jest niesłuszne, nietrafne. Jak w Konstytucji doprowadzić do zróżnicowania sposobu powoływania obu Izb, to jest kwestia następna.

Również pierwsze wybory wydawały się na początku, jak ocenialiśmy przebieg wyborów w 1989 r. do Senatu, jako wybory personalne. Sprawiał to fakt, że po obu stronach tego wówczas na pewno dychotomicznego podziału na ówczesną rządzącą koalicję, a w istocie rzeczy PZPR, i "Solidarność", że w obu tych walczących ze sobą siłach przeważała koncepcja lansowania ludzi popularnych z różnych przyczyn, ale nie politycznych.

Jeśli chodzi o kandydatów "Solidarności", było to zrozumiałe, że nie byli to działacze państwowi, ponieważ była to opozycja, a jeśli w ogóle, to w jakiejś tam przeszłości, ale nie w życiu politycznym, przeważnie byli to intelektualiści, aktorzy, pisarze, reżyserzy filmowi, itp.

Z drugiej strony w sztabie PZPR świadomie przyjęto koncepcję przeprowadzenia kandydatów z pierwszych stron gazet czy popularnych programów telewizyjnych typu policmajstra czy dyrektora i innych działaczy, którzy notabene skrywali swoją przynależność partyjną.

Gdy się na to spojrzy po czterech latach, znając doświadczenia z następnych wyborów, to okazuje się, że siła przyciągania osobowości tych kandydatów nie

była prawdopodobnie w tym czasie wielka. Decydował plakat z rekomendującym Lechem Wałęsą czy plakietka "Solidarności", czy też brak jakiejś afiliacji politycznej. Należy też zwrócić uwagę, że kandydaci PZPR, którzy nie kryli swojej przynależności partyjnej lub też z charakteru ich działalności politycznej przy "okrągłym stole", czy nie tylko przy "okrągłym stole" ukryć ich politycznej pezeperowskiej afiliacji nie można było, ci kandydaci zyskiwali więcej głosów niż ci, którzy skrzętnie skrywali swoją przynależność partyjną.

To wtedy nie było tak ostre, a jest bardziej wyraziste, jeśli się patrzy z punktu widzenia następnych zachowań wyborczych. Dlatego też zamierzam w przyszłości dalej dążyć do problematyki wyborów senackich z 1989 r., ale te refleksje, które tutaj przedstawiam, są oparte już na pewnej analizie, także statystycznej.

Jeśli chodzi natomiast o wybory już przeprowadzone, i oczywiście wtedy było to skonstrastowanie, że w wyborach kontraktowych układ sił był politycznie z góry zaprogramowany, natomiast do Senatu odbyły się wolne, czyli w pełni konkurencyjne wybory.

Jeśli spojrzeć na tę skróconą kadencję Sejmu kontraktowego i związanego z nim Senatu pierwszej kadencji, to okaże się również, że procesy fragmentaryzacji układu politycznego zachodziły z jednakową siłą, tyle że w niejednakowym kierunku, bo w obu izbach była inna wyjściowa baza. Przecież Sejm dzielił się a sprawą podziałów w byłej PZPR, ale nie tylko. Stronnictwo Demokratyczne także podlegało tym procesom, a w końcu i OKP też się podzielił i również zachodziły choć w mniej intensywny sposób, te podziały w solidarnościowym w 99% Senacie. To również potwierdza tezę o polityczności tej Izby. Wydarzenia w kraju dotyczące układu sił, kielkowania nowego układu partyjnego, musiały się odbić nie w identyczny sposób, ale z jednakową niemal siłą w obu Izbach. I to by świadczyło znowu, i to jest jeden z tych wielu argumentów o polityczności składu i roli Senatu, i także wyborów do Senatu.

Gdy spojrzymy natomiast na wybory w 1991 r. i 1993 r., to znowu musimy stwierdzić, że w tych wyborach wyborcy głosowali na kandydatów partyjnych. Jeżeli porównamy to z wynikami głosowania na kandydatów autentycznie niezależnych, lokalnych, licznych tam zgłaszających komitetów, już nie będę cytował ich nazw, to otrzymują oni bardzo niewiele głosów procentowo w stosunku do tego, co zyskiwali kandydaci głównych ugrupowań. Ile tych głównych sił było wtedy, nie jest to isto-

tne, istotny jest tutaj problem. O tym zresztą tutaj piszę i pokazuję to w tych danych.

Jeżeli też spojrzymy na układ sił, który się z tego wyłania, to również te podstawowe siły, które, tych dziewięć partii, które w 1991 r. zajęły w Sejmie prawie 90 miejsc... Bo to nieprawda, że Sejm był podzielony na 29 partii, to jest taki schemat, taka kliszka rozpowszechniana wszędzie za sprawą dziennikarzy i polityków, wyszydających tamten parlament. W istocie rzeczy był to parlament kontrolowany przez dziewięć ugrupowań politycznych, prawda że wszystkie w dość skromnej reprezentacji. W sumie jednak one te 90% miejsc w Sejmie kontrolowały.

Te same partie kontrolowały 79% miejsc w drugiej Izbie. Znowu proces przemian, jaki nastąpił między listopadem 1991 roku, to jest ukonstytuowanie się Senatu do rozwiązania w maju 1993 r., świadczy, że występowały one także w Senacie. Liczba niezrzeszonych wynosiła na początku czternaście, zmalała do trzech. Przyłączyli się do różnych ugrupowań, które także. Ponad 1/4 zmieniła swoją afiliację po wyborach. Zostali nazwani polskimi Johnny Walkers, ale w Senacie było ich siedemnastu, którzy zmienili te afiliacje, znowu to samo zjawisko tutaj zachodzące.

Zgłaszanie kandydatów, do obu parlamentów, pokazuje tablica nr 5 na stronie 12, a jeszcze lepiej, porównawczo, ukazuje to tablica nr 8 na stronie 17. Okazuje się, że głównymi aktorami były SLD, PSL i Unia Demokratyczna, w dalszej kolejności KPN. Te trzy ugrupowania, które zajmują pierwsze miejsca w Sejmie, były tymi, które również zgłaszały największą liczbę kandydatów w największej liczbie województw. W drugich wyborach KPN poniosła tutaj największą klęskę, bo była jedynym ugrupowaniem, które zgłosiło kandydatów we wszystkich 49 województwach i, jak wiemy, z zerowym efektem.

Nie chodzi tutaj o ocenianie i stwarzanie cenzurek temu czy innemu ugrupowaniu, chodzi po prostu o to, że ta scena polityczna, scena wyborcza, jest zdominowana przez główne ugrupowania polityczne. Biorący udział w wyborach również preferują te ugrupowania, co także wskazują estymacje wyników głosowania, bo, jak powiadam, trudno jest wskazać partię, która w senackich wyborach uzyskała najwięcej głosów, jako że fakt dysponowania dwoma lub w dwóch województwach trzema głosami nie pozwala na dokładne określenie poparcia.

Można mniemać, że SLD i PSL w obu poprzednich wyborach, 1991 roku i 1993 roku, miały w miarę lojalny, stabilny elektorat. Porównywałem, co pominąłem w tym referacie ze względu na rozmiar tabeli, procenty głosów oddawanych na listy kandydatów na posłów w województwach i na kandydatów SLD i PSL na senatorów, biorąc oczywiście najlepszy wynik. Okazuje się, że w województwach, w których było to porównywalne, bo jak powiadam PSL i SLD nie wszystkie województwa obsadziły, w zasadzie wahania były w granicach 5%, czyli błędu statystycznego. Można powiedzieć, że tutaj osobowość kandydata czasem grała in plus, czasem in minus.

W poprzednich wyborach 1991 roku nastąpiło bardzo interesujące zjawisko, mianowicie listy na posłów z Unii Demokratycznej zyskiwały znacznie mniej głosów niż kandydaci Unii Demokratycznej na senatorów. Prawdopodobnie tutaj odgrywał rolę czynnik personalny. Ale to jest tylko ten jeden przypadek, wskazujący to odchylenie, a jak wiadomo wyjątek w istocie rzeczy potwierdza istnienie reguły.

W wyborach z 1993 r. udało mi się odkryć nowe zjawisko, mianowicie stopień wykorzystania głosów znacznie zmalał w porównaniu z rokiem 1991. Zwłaszcza w województwach małych, czy tak zwanych wiejskich, dochodzi do 33% wyborców, składających jeden głos. To łatwo wyliczyć, poprzez podzielenie na dwa wyniki, ile powinno być głosów. Zjawisko nie występowało w takiej skali w wyborach 1991 r. Pytanie czy 40% wyborców w 1991 r. było bardziej inteligentne i rozeznane w technice głosowania niż te 10%, które doszło w wyborach 1993 r.? Nie umiem na to odpowiedzieć. Być może technika głosowania na osobę przez jeden krzyżyk w wyborach sejmowych przeniesiona została przez mniej rozgarniętych wyborców z województw o niższym poziomie wykształcenia, bo jest pewna tutaj korelacja, na wybory senackie.

W każdym razie ten wynik wskazywałby, że jeśli już reformować, to na pewno w kierunku jednomandatowych okręgów. Kwestia znowu równości jest tutaj odrębną sprawą. Niemniej jednak z tym faktem też trzeba się liczyć. Wybory 1991 r. przyniosły również fragmentaryzację Senatu. To prawda, że w wyniku pewnych procesów deformacyjnych Unia Demokratyczna w Senacie uzyskała 21% mandatów z foteli senatorskich, podczas gdy w wyborach sejmowych miała ich 12%. To wynikało właśnie z mechanizmu deformacji, który zadziałał w tych wyborach na korzyść tego ugrupowania. Jeżeli spojrzeć na globalny wynik, zawarty w tabeli nr 1

na stronie 4, to widzimy, że w gruncie rzeczy również 29 komitetów wyborczych wprowadziło swoich kandydatów.

Jest tu zawarta pewna moja złośliwość, jeśli mówi się o 29 partiach politycznych w Sejmie tamtej kadencji na początku, to mówmy też o 29 partiach politycznych reprezentowanych w Senacie. Ale oczywiście to tak nie było. Przypomnę, to była dominacja pewnych ugrupowań. W tym wypadku ofiarą tego systemu było SLD, które miało wyraźną niedoreprezentację, a Unia Demokratyczna i "Solidarność" miała nadreprezentację. Innymi słowy teraz wszystko po trzech wyborach się wyrównało. Każdy miał swój okres, w którym poszczególne ugrupowania polityczne były ofiarami tej deformacji lub jej beneficjentami. Niemniej, nie zachęca to do kontynuowania tego systemu wyborczego.

Dlatego też na zakończenie swojego referatu próbuję wyjść z pewną propozycją zmian w systemie wyborczym do Senatu. Przedstawiam trzy takie opcje. Jedną sięga do propozycji, która upadła w dość dziwnych okolicznościach w Sejmie kontraktowym. Przypominam, w pierwszym głosowaniu zyskała aprobatę prawie dziesięciu głosów przewagi. Wskutek wykrycia głosowania na dwie ręce jednego posła wprowadzono głosowanie przez liczenie przez sekretarzy i jednym głosem, 142 do 141, została odrzucona. Suma głosów oddanych w pierwszym głosowaniu i w drugim się nie zgadza, a osobista obserwacja, nie mogę zdradzić nazwiska, wskazuje, że jedna z ważnych w życiu politycznym posłanek zmieniła zdanie między pierwszym a drugim głosowaniem na niekorzyść tego systemu. To taka refleksja historyczna.

System ten miał polegać na tym, że w 49 województwach wybiera się po jednym kandydacie systemem większościowym i głosuje się równocześnie na listę ogólnokrajową, zawierającą 51 miejsc do obsadzenia, wedle systemu proporcjonalnego. Gdyby ten system zastosować w ostatnich wyborach, przyjmując estymację głosów na poszczególne partie, znajdą państwo na stronie 20 wyliczenie w jaki sposób złagodziłoby to nadreprezentację PSL, SLD i wyrównało pozycje Unii Demokratycznej czy KPN, który jest nie reprezentowany, oraz innych ugrupowań. Rzecz ciekawa, identyczny wynik uzyskałaby "Solidarność".

Inny sposób, proponowany w projekcie prezydenckim, to jednomandatowe okręgi, ale z zachowaniem zasady równości. Co prawda nie bardzo wiem jak wykroić te okręgi wyborcze. Logika, że to są województwa nie bardzo się uzasadnia,

ale przynajmniej to województwo jest. Natomiast jakby miały być dzielone i jeszcze przy założeniu równości — jest to dość trudne. Jeśli zastosować system większości w jednomandatowych okręgach, to byłbym za przyjęciem francuskiego systemu wyborczego do zgromadzenia narodowego. Ten system eliminowania dwóch kandydatów do drugiej tury uważam za niesłuszny. To daje pewną przypadkowość. Logika systemu francuskiego jest do obrony, jeśli dopuszcza się tych, którzy uzyskali pewien procent głosów i wtedy rzeczywiście jest możliwość rozciągnięcia pewnej konsekwencji, logiczności politycznej reprezentacji.

No i wreszcie system, który proponowałem w memoriale w 1990 r., niektórym senatorom to się nawet podobało, sama idea, żeby Sejm był wybierany w modelu większościowym czy mieszanym, gwarantującym wyłonienie stabilnej większości rządowej, z zastosowaniem właśnie progów czy innych mechanizmów, jak metoda Donta. Natomiast Senat, ponieważ nie od niego zależy stabilność rządu, byłby dla równowagi odbiciem jak najpełniejszym, jak najsprawiedliwszym układu sił politycznych, opinii publicznej. Czyli, na wzór holenderski, nie wspominając innych krajów, cały kraj stanowiłby jeden okręg wyborczy. Głosowałoby się na listy partyjne i rozdzielono proporcjonalnie mandaty pomiędzy partie, odpowiednio do liczby głosów zebranych w całym kraju. Oczywiście wtedy wybór senatorów byłby w pewnym sensie odpersonalizowany.

Zarzut wobec tej koncepcji może być taki, że jest to proceduralne usankcjonowanie upartyjnienia wyborów. Ale — fakty przemawiają za tym, że jest to izba wyłaniana według kryteriów partyjnych, politycznych, i to są fakty nie dające się podważyć. Koncepcja reprezentowana przez niektórych senatorów w tej i w poprzednich kadencjach, że Senat ma być wojewódzką reprezentacją osobistości — to zresztą znalazło odbicie w Małej Konstytucji — jest może bardzo atrakcyjnym modelem, ale jednocześnie utopią społeczną. To jest przyczyna, dla której rewiduję swoje poglądy na temat izby samorządowej. W gruncie rzeczy analiza, którą starałem się państwu przedstawić, pokazuje i przekonuje mnie o tym, że wybory samorządowe, jakkolwiek by nie były przeprowadzone, również doprowadzą do polityzacji, do upartyjnienia tego parlamentu, tylko w bardziej skomplikowany sposób. Nie wyobrażam sobie systemu wyborczego do izby samorządowej, który odpolityczniałby wybory, w sensie odpartyjnienia. Wybory do sejmiku krajowego samorządowego wskazują, że były to wybory polityczne według pewnego klucza partyjnego.

Wobec tego nie można stawiać w poprzek żywołu. To jest po prostu utopia. Trzeba się pogodzić z faktem, że jeśli Senat ma być, to będzie zawsze izbą polityczną i do tych kryteriów dostosować system wyborczy. Mówię o tym też i z tego powodu, że nie byłem zwolennikiem powoływania Senatu i nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia dla utrzymania drugiej izby poza jednym, że ona istnieje. I to prawdopodobnie jest najistotniejszy argument, że Senat się utrzyma. Jeśli zaś się utrzyma, to naprawdę trzeba krytycznie spojrzeć na sposób jego wyłaniania pod rządami obecnej, a także i pierwszej ordynacji wyborczej.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie, Panie Profesorze za bardzo ciekawy referat. Wprowadził on nas w głęboką zadumę. Wskazuje, jak ściśle istnieją relacje między charakterem izby a systemem ordynacji wyborczej, czy wykreowania, w tym przypadku senatorów.

Rodzi się pytanie, czy w ogóle istnieje możliwość stworzenia takiego systemu kreowania izb parlamentarnych, który by w pełni adekwatnie odzwierciedlał postawy polityczne społeczeństwa. Zapewne chyba nie ma.

Uprzejmie proszę o wygłoszenie referatu na temat "Kompetencje Senatu — doświadczenie trzech kadencji" pana profesora Zbigniewa Witkowskiego. Po tym referacie, proszę państwa, nastąpi półgodzinna przerwa.

Profesor Zbigniew Witkowski:

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie!

Od razu powiem, że moje konkluzje dotyczące kompetencji Senatu, perspektyw i doświadczeń minionych dwóch kadencji i pierwszego roku trzeciej kadencji, będą szły niejako pod prąd ostatnich sformułowań przytoczonych przez pana profesora Gebethnera. Myślę, że będzie później możliwość weryfikowania w dyskusji nad naszymi wystąpieniami.

Jak wiemy, Senat powrócił na scenę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej dość nieoczekiwanie w następstwie ustaleń politycznych "Okrągłego stołu", odzwierciedlonych w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r., w ramach ukształtowanej daleko idącej konstrukcji dwuizbowości, czy bikameralizmu niepełnego.

Formalnym tego wyrazem stała się wspomniana nowela kwietniowa z 1989 r., zredagowana pośpiesznie, często niedbale. Do jakiego stopnia niedbale, mamy ostatnio okazję coraz częściej przekonywać się niemal każdego dnia.

Ostatecznie nowela usytuowała Senat nie tylko w cieniu, ale znacznie poniżej ustalonej pozycji Sejmu. Świadczy o tym już nie tylko bardzo ograniczony zakres kompetencji Senatu sformułowanych w tejże noweli, a przede wszystkim utrzymanie aż do 17 października 1992 r., a więc do czasu przyjęcia Małej Konstytucji, zapisu art.20 ust. 1 i 2 dawnej konstytucji z 1952 r., który utrzymywał jedną z czołowych zasad konstytucjonalizmu socjalistycznego, to jest zasadę zwierzchnictwa Sejmu w systemie organów władzy państwowej, w tym ustawodawczej, chociaż przedstawicielski już wówczas charakter Sejmu i Senatu mógłby uzasadniać jej odrzucenie. Dzięki utrzymaniu aż do 1992 r. tejże zasady, domniemanie kompetencji działało automatycznie na rzecz Sejmu. Byliśmy świadkami jak w istocie rzeczy w praktyce to domniemanie działało. Być może taka była dopuszczalna granica kompromisu politycznego, który mógł być zawarty w 1989 r. w kontrakcie okrągłostolowym.

Z całą pewnością wygląda na to, że żadna ze stron tego kontraktu nie do końca widziała, co tak naprawdę chce osiągnąć dzięki wprowadzonej dwuizbowości i śmiem twierdzić, że ten stan niewiedzy trwa do dzisiaj. Polemiki, które tutaj pojawiają się i, przypuszczam, będą pojawiać się w dyskusji potwierdzają tą tezę.

Już wkrótce po noweli z kwietnia 1989 r. miało okazać się w praktyce, że gdy przystępowano do oceny wzajemnego stosunku, jaki istnieje pomiędzy obydwoma izbami parlamentarnymi, w zasadzie można było powtórzyć opinię sformułowaną w latach dwudziestych przez profesora Michała Roztworskiego w odniesieniu do ówczesnego systemu dwuizbowego: zbudowano w Polsce system chromy, w zasadzie jednoizbowy, z lekkim skorygowaniem w kierunku dwuizbowości.

Dodajmy, że nowela kwietniowa z 1989 r. nie tylko usytuowała Senat znacznie poniżej ustalonej pozycji Sejmu, ale także poniżej formuły wynegocjonowanej przy "okrągłym stole" w porozumieniu z 6 kwietnia 1989 r. W literaturze konstytucyjnej, jak najbardziej słusznie zauważa się, czyni to zresztą i obecny pan profesor Sarnecki, że w kontekście kompetencji Senatu podczas lektury noweli z 7 kwietnia 1989 r. ma się nieodparte wrażenie, że faktyczni twórcy tej noweli zapragnęli jeszcze po drodze co nieco uszczknąć z koncesji udzielonych przy "okrągłym stole". To

uszczerplenie kompetencyjne dotyczyło zwłaszcza uprawnień kontrolnych Senatu, szczególnie w zwłaszcza w zakresie praw człowieka, praworządności i życia społeczno—gospodarczego.

Jest interesujące i nie sposób na to nie zwrócić uwagi, kiedy mówimy o ukształtowaniu kompetencyjnym Senatu, że rozmiary zwycięstwa "Solidarności" w wyborach z czerwca 1989 r., silna pozycja, jaką zdołała osiągnąć sejmowa reprezentacja "Solidarności", zepchnęły problem Senatu na dalszy plan. W istocie rzeczy nikt po tym czasie, po wyborach z 1989 r. nie zatroszczył się o zrealizowanie do końca tak zwanych senackich zapowiedzi porozumień okrągłostołowych. Musi budzić zdziwienie stanowisko stron solidarnościowej, szerzej opozycyjnej i jej łatwa zgoda po czerwcu 1989 r. na zamrożenie szczupłych postanowień senackich w konstytucji, a tym samym zaaprobowanie swoistej inercji rozwiązań ustrojowych w zakresie bikameralizmu.

Podobnie zresztą budzi dzisiaj zdziwienie utrzymywanie niespójnego z ideą demokratycznego państwa prawa mechanizmu nadal nieostatecznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Na marginesie powiem, ograniczenie w tym zakresie części kompetencyjnych Trybunału, śmiałem twierdzić sprawia, że tkwimy nadal u modelu właściwym poprzedniej epoce.

Inercja rozwiązań ustrojowych w zakresie instytucji Senatu trwała, w moim przekonaniu, do czasu uchwalenia Małej Konstytucji w 1992 r. i to niezależnie od tego, że incydentalnie przy okazji nowelizacji różnych ustaw dorzucano Senatowi pewne nieduże w istocie rzeczy, poważniej nieznaczące uprawnienia. Myślę, że w ten sposób z jednej strony doraźnie zaspokajano manifestowane apetyty kompetencyjne Senatu, z drugiej strony po części neutralizowano podejmowane przez Senat na własną rękę pewne działania legitymizacyjne. Na przykład powołanie w pierwszej kadencji Senatu Senackiej Komisji Konstytucyjnej szalenie źle przyjęto w Sejmie. Zneutralizowano w tym okresie niektóre celowe manifestacje Senatu wobec Sejmu. Pomimo, że były pozbawione praktycznego znaczenia, to jednak świadomie prowokowały dyskusję na temat ukształtowania pozycji prawno—ustrojowej Senatu i w ogóle sensowności jego bytu.

To dorzucanie Senatowi uprawnień widoczne było przed uchwaleniem Małej Konstytucji na przykład w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, o rzeczniku praw obywatelskich, o Krajowej Radzie Sądownictwa i w ostatnim akordzie usta-

wodastwa przed Małą Konstytucją, czyli w ustawie o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Są to w zasadzie uprawnienia kreacyjne, albo kontrolne, w sumie uprawnienia drobne.

Trzeba też powiedzieć, że po Małej Konstytucji dorzucanie Senatowi uprawnień w dalszym ciągu pojedynczych o słabym ciężarze czy wymiarze gatunkowym trwa, czego przykładem jest ustawa o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych. Osobiście dostrzegam tutaj poszukiwania po omacku dodatkowych uzasadnień dla bytu Senatu skoro już on istnieje. Lepiej pozostawić decyzję o jego likwidacji, albo przekształceniu nowej konstytucji, aniżeli pośpiesznie unicestwiać instytucję bądź co bądź o genezie wolnościowej, o rodowodzie demokratycznym. Tym bardziej, że jakiejś racjonalnej alternatywy, czy pomysłu reformy w tym zakresie nie było, a czy nie ma dzisiaj — będziemy to rozważać.

Chociaż praktykę dorzucania Senatowi uprawnień bez istnienia jakiejś szerszej wizji uważam za wadliwą, to jednak w takim uzasadnieniu, jak wyżej przedstawiłem, potrzeby trwania drugiej izby, przynajmniej do czasu uchwalenia nowej konstytucji nie dostrzegam niczego złego.

Na tle pozycji i zakresu kompetencji Senatu, myślę że względnie interesująco przedstawia się Mała Konstytucja uchwalona 17 października 1992 r. Nie podzielam tezy, która pojawiła się w literaturze, jakoby Mała Konstytucja przerwała czy naruszyła trwające po 1989 r. zjawisko stabilizowania prawno—ustrojowego Senatu. W konsekwencji też nie jestem zwolennikiem tezy, że Mała Konstytucja w jakiś znaczący sposób zmniejsza uprawnienia Senatu bez właściwych rekompensat, w porównaniu do stanu z przed października 1992 r.

Osobiście myślę, że właśnie dopiero Mała Konstytucja w istocie rzeczy zapoczątkowuje powolne stabilizowanie dwuizbowości parlamentarnej w Polsce, nadaje Senatowi na równi z Sejmem charakter organu państwa w zakresie władzy ustawodawczej. I nawet jeżeli Mała Konstytucja w dalszym ciągu optuje za modelem bikameralizmu zróżnicowanego, niepełnego, to przez definitywne uchylenie wspomnianego przeze mnie art. 20 ust. 1 i 2 dawnej Konstytucji z 1952 r., który wyznaczał tylko Sejmowi pozycję najwyższego organu władzy państwowej, to dzięki temu właśnie Mała Konstytucja sprawia, że w okresie prowizorium postanowienia konstytucyjne, dotyczące między innymi stosunków pomiędzy obydwoma izbami, nie muszą być zawsze i wyłącznie, jak dotychczas interpretowane na korzyść Sej-

mu. Brak tego zapisu, w moim przekonaniu, istotnie umacnia ogólną pozycję ustrojową Senatu jako drugiej izby parlamentarnej.

Ale obalenie zwierzchniej pozycji Sejmu w systemie organów państwa i tym samym owego automatyzmu, prymatu interpretacji postanowień konstytucyjnych na rzecz Sejmu, to nie wszystko.

Mała Konstytucja likwiduje także przesłanki umożliwiające wystąpienie tak zwanego pata legislacyjnego, o czym mówił pan profesor Sarnecki referując tutaj nowe rozwiązania. Przypominam, że obniża ona z 2/3 do bezwzględnej większości wymagane w Sejmie głosy poselskie, niezbędne do odrzucenia zgłoszonych poprawek Senatu. Tym samym obala możliwość przybrania przez poprawki senackie charakteru weta faktycznie absolutnego.

Same te postanowienia i konsekwencje na pierwszy rzut oka osłabiają udział Senatu w realizacji funkcji ustawodawczej, ale myślę, że w istocie rzeczy tak nie jest. Zauważmy, że w następstwie ewentualnego braku bezwzględnej większości w Sejmie właśnie poprawki senackie będą automatycznie przyjęte, a zatem wola Senatu będzie przesądzać w takiej sytuacji o treści, czasami nawet bycie całej ustawy, czy poszczególnych przepisów ustawy sejmowej. Osobiście skłonny jestem twierdzić, że jest to jeden z wielu argumentów świadczących na rzecz tezy, że ustawa winna być traktowana od czasu Małej Konstytucji, jako wytwór nie w przeważającej mierze Sejmu, ale równorzędnych podmiotów, czyli organów państwa w zakresie władzy ustawodawczej, której udział w tym procesie jest faktycznie zróżnicowany co do zakresu kompetencji, nie zaś w relacji organ nadrzędny i organ podporządkowany.

Jednocześnie przez uproszczenia postępowania legislacyjnego, eliminując z tego postępowania ryzyko pata, globalnie osłabiono jednak w tym postępowaniu udział Sejmu, który wobec propozycji senackich miał dotąd większe możliwości działania, między innymi przez możliwość dwóch głosowań.

Mała Konstytucja daje Senatowi prawo wyrażenia zgody na zarządzanie przez prezydenta referendum. Uszczupla ono pozycję Sejmu przez wprowadzenie trybu alternatywnego wobec wyłącznego do tej pory trybu sejmowego. Brak tutaj zgody Senatu działa jak weto. Jest to instrument, który tym samym może dodatkowo legitymizować prezydenta w skrajnych oczywiście przypadkach w jego antyse-

jmowej akcji, ale też z drugiej strony jest to istotna gwarancja i procedura powstrzymująca prezydenta przed nadużyciem władzy wobec Sejmu.

Wreszcie Mała Konstytucja definitywnie umocowuje praktykę ratyfikacyjną. Myślę o zgodzie na ratyfikację w formie ustawy, przesądzającej o udziale Sejmu i Senatu razem. Dotąd uważano, że uprzednia zgoda Sejmu w formie uchwały. To doprecyzowanie Małej Konstytucji także ma swoją nie tylko nieformalną wymowę.

Wreszcie, mówiąc o tendencji nie zmierzającej bynajmniej w kierunku zmniejszania znaczenia Senatu w Małej Konstytucji, nie lekceważyłbym znaczenie art. 12, w związku z art. 26 Małej Konstytucji. Chodzi o przewidziany tam wyraźnie udział członków rządu, ministrów w posiedzeniach Senatu. Oczywiście to nie oznacza, że Senat uczestniczy w kreowaniu, czy w kontrolowaniu rządu, i słusznie. Dzięki temu, jak pokazuje to praktyka, coraz częściej poszczególni posłowie czy rząd podejmują próbę ściślejszej współpracy właśnie z Senatem, chcąc na przykład doprowadzić do zmian zapisów ustaw sejmowych przez wykorzystanie w tym celu mechanizmu poprawek senackich. W tej kadencji przynajmniej z dwiema takimi sytuacjami mieliśmy do czynienia, kiedy poseł Marek Borowski, były minister finansów, przy okazji tak zwanej ustawy neopopiwkowej, korzystał z argumentacji Senatu w Sejmie. Pamiętamy, stosunkowo nie dawno minister spraw wewnętrznych Andrzej Milczanowski, bez rezultatu na szczęście, próbował zyskać aprobatę Senatu dla ustawy o ochronie tajemnicy państwowej.

Oczywiście jeśli mówię, o tym, że Mała Konstytucja nie osłabia pozycji Senatu, to nie należy przesadzać. Te przykłady, o których powiedziałem i które znamy, które możemy sobie jeszcze wymienić, nie świadczą o jakimś ustalonym trendzie, który byłby wyrazem jakiejś nowej cudownej przemiany w nastawieniu wobec Senatu. Nie świadczą one o istnieniu jakiejś nowej przemyślanej koncepcji ustroju. W zakresie polskiego bikameralizmu jest to raczej, podkreślam, niewielkie, ale dostrzegalne dowartościowanie Senatu, miejscami nawet drobne przesunięcie kompetencji w jego kierunku, co w kontekście wspomnianej definitywnej utraty przez Sejm zwierzchniej pozycji wśród organów państwa jest zabiegiem, który trudno przecenić.

Przejdźmy do krótkiej oceny, czy podsumowania sposobu realizacji służących Senatowi kompetencji w minionych dwóch kadencjach i w pierwszym roku obecnej trzeciej kadencji.

Oczywiście pozycję ustrojową każdego organu państwa zawsze w poważnym stopniu określają uprawnienia. W przypadku Senatu, raz jeszcze przypomnijmy, nie są to uprawnienia zbyt rozległe, ani nawet nie są to uprawnienia szczególnie swoiste w porównaniu do uprawnień Sejmu, pewne różnice jednak występują.

Podziałów, które by umożliwiły wyodrębnienie funkcji Senatu jest wiele. Myślę, że najprostszym z nasuwających się może być choćby podział na funkcje związane ze stanowieniem prawa i funkcje nie polegające na stanowieniu prawa. W tej pierwszej grupie moglibyśmy wyodrębnić trzy zakresy uprawnień mianowicie uprawnienia związane z realizacją funkcji ustawodawstwa zwykłego i uprawnienia związane z realizacją ustawodawstwa w zakresie uchwalania budżetu państwa.

Natomiast w tym drugim zakresie funkcji nie polegających na stanowieniu prawa można by wyodrębnić trzy uprawnienia — uprawnienia kreacyjne i to samodzielne względnie realizowane we współdziałaniu z Sejmem, uprawnienia kontrolne i uprawnienia o charakterze wewnątrzorganizacyjnym.

Co się tyczy praktyki realizacji funkcji ustrojodawczej i innych z pierwszej grupy, o której powiedziałem, to myślę, że należy zwrócić na to uwagę, ponieważ w pierwszej kadencji Senatu nie istniały żadne szczególne normy prawne, dotyczące procedury przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji. W grudniu 1989 r. — dokładnie 7 grudnia — zaistniało niebezpieczeństwo zbyt silnego asymetryzmu politycznego w składzie powołanej sejmowej komisji konstytucyjnej i tym samym niebezpieczeństwo zbyt ograniczonego wpływu Senatu wybranego w wolnych wyborach na proces tworzenia konstytucji. Senat podjął jakby na własną rękę pewne działania, czy inicjatywy legitymizacyjne, niezależne od Sejmu, powołując m.in. własną senacką komisję konstytucyjną. Jest interesujące, że pomimo braku formalnoprawnych podstaw dla prac konstytucyjnych, w postaci ustawy konstytucyjnej określającej tryb przygotowania i uchwalenia konstytucji, ten okres prac konstytucyjnych 1989—1990 należy uznać, w moim przynajmniej przekonaniu, za najbardziej udane w obu Izbach i chyba za najbardziej efektywne. Nie przypadkowo pan prof. Sarnecki uwzględnił projekt sejmowy w swoim referacie, gdy mówił o projektach znaczących, projektach będących bazą dla prac konstytucyjnych.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji składa, jak wiemy formalnie zadanie przygotowanie i uchwalenia ustawy zasadniczej w ręce Sejmu i Senatu, połączonych w Zgromadzenie Narodo-

we. Nie było na tym tle żadnych sytuacji godnych specjalnej uwagi w moim referacie. Przyjmuje się regułę parytetu, co do obsady Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, samego Zgromadzenia, sposobu działania Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Jeżeli coś budzi zdziwienie, czy zastanowienie, czy dyskusję, to myślę, że jedynie utrzymanie przez nowelę do tej ustawy konstytucyjnej zapisu, który umożliwia dyskusję nad węzłowymi problemami prac konstytucyjnych tylko w Sejmie bez udziału Senatu, pomimo że fakt odgrywania przez Senat ramienia Zgromadzenia Narodowego uzasadniałby przyjęcie innego w tym zakresie rozwiązania.

Praktyka na szczęście pokazuje, że w procedurze nowelizacyjnej, a więc w drugiej procedurze realizowanej w ramach funkcji ustrojodawczej, przy zastosowaniu art. 106 konstytucji z 1952 r., zapisu utrzymanego w Małej Konstytucji za pośrednictwem art. 87, pomimo w dalszym ciągu braku wzmianki o współudziale Senatu, ta partycypacja Senatu nie budzi wątpliwości od początku. Pewne zaś wątpliwości interpretacyjne, dotyczące warunków ważności uchwał senackich, podejmowanych w związku z realizacją przedsięwzięć zmierzających do nowelizacji konstytucji, udawało się pomimo pewnych napięć wyjaśniać przy zbawiennym udziale Trybunału Konstytucyjnego.

Natomiast trudności i napięcia pomiędzy Sejmem a Senatem pojawiały się na tle realizacji funkcji ustawodawczej. Trudności te rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 listopada 1993 r. Szkoda, że w dalszym ciągu w Polsce nie istnieją żadne procedury umożliwiające wyjaśnianie różnic zdań pomiędzy Izbami — np. nie jest przewidziana instytucja komisji wspólnej czy konferencji przewodniczących Izb, bo przecież takie rozwiązania są znane. Szkoda, że nie ukształtowały się żadne reguły zwyczajowe w tym zakresie i w skrajnych wypadkach Izby spotykały się dopiero przed Trybunałem Konstytucyjnym dla rozwiązywania różnic zdań.

Poważnym mankamentem od początku były rozwiązania normatywne, które umożliwiały występowanie zjawiska pata legislacyjnego. Jak powiedziałem, Mała Konstytucja zlikwidowała wprawdzie ryzyko pata, ale nie wystarczająco jasno jeszcze określa pozycje obu Izb w procesie ustawodawczym. Widać to po potrzebie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Skoro ono było potrzebne, to teza o tym, że nie wystarczająco jasno Mała Konstytucja tutaj sprawę rozwiązuje jest zasadna.

W tym zakresie mechanizm konstytucyjny w przyszłości powinien być bardziej jasny, nie powinien być nie dwuznaczny. Izby muszą z góry wiedzieć, co im wolno, jakie są pomiędzy nimi zależności, w jakim stopniu ustawa jest w istocie owocem pracy Sejmu, w jakim może być uznawana za owoc, czy współowoc pracy Senatu, kto decyduje ostatecznie o kształcie ustawy. To wszystko powinno być precyzyjnie w przyszłej ustawie konstytucyjnej określone, jeśli model bikameralizmu byłby modelem utrzymanym.

Nie chcę przytaczać tutaj liczb dla pokazywania, do jakiego stopnia korzystny wpływ wywiera Senat na jakość stanowionego prawa. Uważam, że trzeba złej woli, albo przymykania oczu, ażeby jednoznaczne dane statystyczne interpretować na niekorzyść Senatu. Choć uważam, o czym mówiłem wielokrotnie, że warto by tutaj dokonać pewnych szczegółowych analiz rzeczywistego wpływu Senatu na jakość prawa stanowionego w wersji przedłożenia sejmowego. Te kilka lat dają wystarczającą podstawę dla takich badań.

To są fakty i można podawać konkretne przykłady z ostatnich chociażby lat, w tym również z tej kadencji. Można pokazywać zbawienny wpływ Senatu na ustawę znoszącą tzw. "popiwiek". Ostatni casus ustawy o tajemnicy państwowej, casus ustawy o podatku od osób fizycznych. Była słynna sprawa zniesienia przez Sejm możliwości wspólnego opodatkowania się małżonków, co spowodowało pewien konflikt o charakterze społecznym. I wtedy wszyscy patrzyli w stronę Senatu, oczekując na to, co on zrobi. I było już obojętne, czy poprawki Senatu będą rozszerzające, czy nie. Ważne, żeby były zgłoszone i żeby można było sytuację konfliktową, jaka wystąpiła na Śląsku, przerwać.

Tak więc Senat niewątpliwie poprawiał — podkreślam to — jakość stanowionego przez Sejm prawa. Czasami wręcz ratował Sejm, czasami słusznie oponował wobec złych rozwiązań lub konkretnych złych rozwiązań przyjętych w ustawach sejmowych. Senat poprawiał więc niedopatrzania Sejmu, albo wprost jego błędne decyzje, które często mogły mieć wymierne finansowe skutki dla budżetu. Co więcej, mogły pociągać, ostatnio przytoczony przykład, niebezpieczeństwa w sferze stosunków społecznych lub politycznych nawet.

Myślę, że mając pewien większy dystans wobec ustaw, Senat potrafił w zasadzie odgrywać rolę jakiegoś bezstronnego sędziego. Obywatele, państwo nigdy jeszcze nie stracili na stanowieniu dobrego lub lepszego prawa. I dlatego, jeżeli

Senat daje choć cię szansę na ulepszenie prawa sejmowego, powinien — w moim przekonaniu — być utrzymany. Tym bardziej, że jak pokazuje coraz częściej praktyka, nie potwierdzają się wszystkie nadzieje związane z prowadzeniem tzw. trzy-czytaniowego procesu legislacyjnego w Sejmie. Te trzy czytania znacząco nie wpływają w istocie rzeczy na jakość ustaw sejmowych, skoro coraz częściej Trybunał Konstytucyjny uznaje ustawy za sprzeczne z konstytucją. Nawet w sprawach dość oczywistych, ostatni casus budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej i środków przeznaczonych na zakup przez MON samolotu Irydy, bardzo wyraźnie to pokazuje. W tej zresztą sprawie Senat kwestionował to rozwiązanie w ustawie sejmowej, ale nie został przez Sejm wysłuchany.

Sejm notabene często nie poprawia ustaw zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny, w ogóle nie reaguje na orzeczenia. Senat powinien, musi wręcz być dociekliwy, jak się słusznie podkreśla. Powinien, wręcz musi być uciążliwy w kontrolowaniu, czy korygowaniu Sejmu. Osobiście uważam, że im Senat będzie bardziej uciążliwy, należy go bardziej cenić.

Senat, co warto w kontekście praktycznej realizacji jego kompetencji podkreślić, na przestrzeni ostatnich trzech lat nie realizował, w moim głębokim przekonaniu, idei czy koncepcji Izby oporu, a raczej realizował ideę izby refleksji i rozważań, o czym tutaj mówiliśmy. W takiej zresztą konstrukcji został ukształtowany. Był on i jest drugą instancją, która zwiększa możliwość refleksji nad każdą ustawą. Nawet teraz, gdy w Senacie jest przewaga senatorów tej samej koalicji, co w Sejmie, to widać, że Senat nie do końca jest tylko kosztowną dekoracją. Stara się pełnić funkcję stróża rozsądnego i racjonalnego prawa.

Wreszcie na tle praktyki realizacji funkcji ustawodawczej — siłą rzeczy jednej z najważniejszych funkcji Senatu, w takim ukształtowaniu, w jakim to czyni obecne prawo — godnym uwagi jest fakt, że Senat nie przekracza nigdy określonych konstytucyjnie terminów rozpatrywania ustaw. Jest to w moim przekonaniu, godne podkreślenia.

Mówiąc o funkcji korekcyjnej w toku procedury ustawodawczej, realizowanej przez Senat w ciągu trzech kadencji warto zauważyć, że coraz częściej instytucja poprawek senackich — chcę to jeszcze raz uwypuklić — wykorzystywana była przez ministrów, przez rząd w odniesieniu do rozwiązań, co do których nie udało

się im w wystarczającym stopniu przekonać posłów w toku procedury ustawodawczej w Sejmie. Przykłady już podawałem.

Z omawianą funkcją wiąże się ściśle problem inicjatywy ustawodawczej Senatu. Jest to uprawnienie, które utrzymuje Mała Konstytucja w art. 15 w ust. 1. Notabene wśród samych senatorów istnieje pogląd, że inicjatywa ustawodawcza Senatu jest instytucją niefunkcjonalną, że jest to instytucja niepraktyczna. Myślę, że trudno zgodzić się z takim stanowiskiem. Prawdą jest, że istnieje dysproporcja inicjatywy ustawodawczej Senatu z inicjatywą poselską, czy rządową, ale nie ma najmniejszego powodu czy potrzeby, aby inicjatywa ustawodawcza Senatu była proporcjonalna wobec inicjatywy ustawodawczej posłów i rządu. Z założenia chyba ma to być pewien mechanizm o charakterze uzupełniającym. Myślę, że w przyjęciu tego rozwiązania najistotniejsze jest to, że Senat ma zinstytucjonalizowaną możliwość współstymulowania zmian systemu prawa, jego dostosowywania do zmieniających się warunków i że z tej możliwości z różnym natężeniem, w zależności od rzeczywistych potrzeb i rzeczywistych warunków korzysta. Szczerze mówiąc, uważam, że instytucja inicjatywy ustawodawczej w Senacie jest instytucją niedocenioną w minionych kadencjach.

Aczkolwiek Senat dotąd korzystał z inicjatywy ustawodawczej raczej skromnie, można by powiedzieć w sposób umiarkowany, to są sfery reform — jeśli przyjrzymy się inicjatywom z punktu widzenia przedmiotowego — które swoimi inicjatywami ustawodawczymi Senat wręcz pilotował, które wspierał, którym patronował, np. reforma samorządowa w Polsce w pierwszej i drugiej kadencji.

Jeszcze krótkie przypomnienie statystyczne — w pierwszej kadencji na siedem inicjatyw senackich, Sejm rozpatrzył tylko dwie, ale już w drugiej kadencji tych inicjatyw senackich było więcej — 27, z tego 17 było rozpatrzonych przez Sejm. Jedną odrzucił, jedna została wycofana przez sam Senat. Także dane z tego zakresu, dotyczące obecnej kadencji, do kwietnia 1994 r., pokazują, że Senat trzeciej kadencji zgłosił już siedem inicjatyw ustawodawczych, w tym są to inicjatywy szalenie istotne — zmiany w ustawie o działalności gospodarczej, zmiana o zatrudnieniu i bezrobociu, o narodowym funduszu budowy autostrad. Takich przykładów można by więcej przytoczyć. Wskazują one na to, że Senat współsymuluje co najmniej proces transformacji gospodarczej w Polsce i transformacji prawa w ogóle. I to jest cenne i właściwe.

W ramach omawianej funkcji ustawodawczej Senat, jak wiemy, uczestniczy w rozpatrywaniu ustawy budżetowej, co wynika z art. 21 ust. 2 Małej Konstytucji. Wprawdzie wprowadza ona rozwiązania powodujące utratę prawa, równoległego z Sejmem, rozpatrywania przez Senat projektu ustawy budżetowej, ale w moim przekonaniu, Mała Konstytucja w istocie przywraca tym względzie jedynie ogólną logikę rozwiązania konstytucyjnego, która była zachowana w 1989 r. Wobec tego nie należy tego zabiegu traktować jako zabiegu, który by wyrażał kierunek istotnego zmniejszenia uprawnień Senatu.

Dotychczas Senat wydawał się być raczej powściągliwy w nadmiernym ingerowaniu w sprawę budżetu, tym niemniej w sytuacjach wyrazistych akcentował swoje stanowisko, jak choćby wspomniana przeze mnie sprawa ubiegłorocznej ustawy budżetowej i słynnego już casusu z budżetem Ministerstwa Obrony Narodowej. Jak wspominałem, zastrzeżenia Senatu nie zostały wzięte pod uwagę w Sejmie, co skończyło się słusznym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności takiego ustawowego rozstrzygnięcia.

Wreszcie o pozycji Senatu mierzonej jego uprawnieniami może świadczyć fakt, że dwie ważne funkcje, czy decyzje kreacyjne Sejmu, są uzależniane od zgody Senatu. Chodzi tutaj o powoływanie i odwoływanie przynajmniej w dotychczasowym stanie prawnym — prezesa Najwyższej Izby Kontroli, powoływanie rzecznika praw obywatelskich. Praktyka pokazuje, że uchwały Senatu w sprawie zgody uchwalane są w trybie następczym w stosunku do uchwał sejmowych. Jednakże odmowa ze strony Senatu na kandydaturę sejmową działa jak weto stanowcze, powoduje rozpoczęcie procedury wyłaniania kandydatów na te stanowiska w Sejmie od początku, co także uległo już weryfikacji w praktyce. Nie sposób nie dostrzec, że jeżeli Izby chcą być efektywne w wykonywaniu tych właśnie uprawnień, to muszą — podkreślam to słowo — muszą chcieć ze sobą współdziałać, muszą chcieć szukać kompromisu co do ewentualnych kandydatur na te wysokie stanowiska w państwie. Jest to więc mechanizm konstytucyjny trudny, ale uważam, że jest to dobry mechanizm konstytucyjny.

Poza tym Senat ma także pewne własne uprawnienia kreacyjne. Nie będę tutaj ich szczegółowo wymieniał. Powołuje dwóch z dziewięciu członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, wybiera jednego członka tzw. Komisji Selekcyjnej na mocy ustawy o funduszach inwestycyjnych, wybiera dwóch senatorów do składu

Krajowej Rady Sądownictwa, rekomenduje po trzech swoich reprezentantów do powoływanych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji rad programowych dwóch spółek — Telewizja Polska i Polskie Radio. Poza tym kreuje swoich przedstawicieli w stałych delegacjach parlamentu. Nie będę tego rozwijał. Trzeba przyznać, że ten katalog pozornie tylko może wydawać się imponujący w zakresie kompetencji kreacyjnych. Uprawnienia te w istocie rzeczy wystarczają Senatowi jedynie na wgląd w sprawy, którymi zajmują się te organy, a więc wgląd w działalność organów, które wykreowuje, czy w wykreowaniu których uczestniczy. To z kolei daje Senatowi ograniczony zakres kompetencji kontrolnych, sformułowanych przy tym w przeróżny sposób. Najwyraźniejsze i nie budzące wątpliwości są uprawnienia Senatu, polegające na przyjmowaniu rocznego sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, którego odrzucenie przez Izby, potwierdzone przez prezydenta, skutkuje wygaśnięciem kadencji Rady. Senat rozpatruje również roczne sprawozdania rzecznika praw obywatelskich. I to właściwie koniec. Zakres funkcji kontrolnych Senatu był uznawany za zbyt ograniczony przez samych senatorów, ponieważ od pierwszej kadencji Senatu jest zauważalna tendencja w komisjach senackich do rozszerzania tego zakresu. To rozszerzenie odbywa się często przy wykorzystaniu metody działania *preten legem fundamentale*, tak to oceniam.

Sam Rregulamin Senatu z 23 listopada 1990 roku wprowadził uprawnienie komisji senackich do zajmowania stanowiska co do prawidłowości wprowadzania w życie ustaw, sposobu ich wykonywania ustaw. Pojawiło się też uprawnienie Senatu do podejmowania uchwał, rezolucji, oświadczeń, apeli. Pojawiły się tak zwane oświadczenia osobiste senatorów, które zawierają określone wnioski i uwagi pod adresem odpowiednich władz, będące w istocie rzeczą namiastką interpelacji.

Te uprawnienia były i są nadal dość intensywnie wykorzystywane w praktyce, chociaż zasadną jest teza, że praktyka ta nie ma pełnego umocowania w normach konstytucyjnych i z materialnego punktu widzenia są to przejawy działalności kontrolnej ze strony Senatu, jego organów, senatorów samych. W konsekwencji mamy do czynienia w tym zakresie z pewnymi quasi interpelacjami, quasi rezolucjami, quasi dezyderatami komisji. Praktyka ta uległa pewnej stabilizacji, co więcej, adresaci czują się wobec niej zobowiązani.

Nie chcę twierdzić, że jest to w pełni prawidłowe zjawisko, ale nie można także nie dostrzegać, że to rozszerzanie niektórych uprawnień kontrolnych przez

Senat w minionym czteroleciu nie było jak się czasem sugeruje, tylko wyrazem niezdrowej rywalizacji pomiędzy obiema Izbami. Było to świadectwo świadomego ograniczania, czy samoograniczania, marginalizowania nawet, przynajmniej do 1992 roku, niektórych form kontroli przez sam Sejm, na przykład zaniechano interpelacji poselskiej, jako indywidualnego środka kontroli parlamentarnej, jeżeli brakowało na coś czasu. Ponadto tego typu akcje na forum Senatu miały swoje uzasadnienie merytoryczne i dziś zresztą nie można nie zauważyć, że na przykład słynna sprawa drawska była możliwa z powodu braku należytej wykonywanej funkcji kontrolnej przez Sejm, przez Komisję Obrony Narodowej, ale także z powodu nikłej aktywności opozycji parlamentarnej, która w normalnych warunkach musi wiedzieć wszystko, co chce zataić koalicja, albo czego koalicja rządząca nie wie, nie zauważa.

Cała przedstawiona pokrótce analiza sposobu wykonywania przez Senat tych kompetencji, które służyły jemu w minionych kadencjach, zdaje się wskazywać, że pomimo z góry ograniczonego zakresu przez ustrojodawcę tych kompetencji, pomimo nieścisłości unormowań konstytucyjnych, ustawowych, regulaminowych, śmiem twierdzić, że izba senacka w zasadzie poprawnie spełniała przyznane jej ograniczone zadania. Śmiem także twierdzić, że — pomimo różnych krytyk, czasem zasłużonych — Senat w minionym pięcioleciu stał się, podkreślam to, pozytywną instytucją ustrojową państwa polskiego po 1989 roku. I to, moim skromnym zdaniem, sprawia, że zamiast myśleć o rezygnacji z drugiej Izby należałoby raczej zastanowić się, jak uformować tę Izbę w lepiej przemyślanej niż dotąd konstrukcji ustrojowej. Czy jako izby samorządowej, jest to dzisiaj rozważany dylemat.

Dziękuję państwu za uwagę.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie panu profesorowi za bardzo inspirujący i twórczy referat.

Proszę państwa, usłyszeliśmy referaty stojące poniekąd na antypodach. Wyowiedź jednego z wybitnych konstytucjonalistów jest przeciwko Senatowi, drugiego — równie wybitnego — za Senatem. Sądzę, że w dalszej dyskusji będziemy słyszeli dalej argumenty za i przeciw Senatowi.

Ogłaszam półgodzinną przerwę. Obrady wznowimy o godzinie 12.15..

(Przerwa w obradach do godziny 12 minut 15)

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Proszę państwa, mam gorącą prośbę w imieniu organizatorów o skrócenie w miarę możliwości skrótów referatów, żebyśmy mieli później więcej czasu na dyskusję.

Nasze obrady popołudniowe rozpocznie pani prof. Ewa Gdulewicz, która wygłosi referat "Druga Izba we Francji". Może nasunąć się pytanie — dlaczego akurat we Francji? A to ze względu na nasze powiązanie historyczne i pewne analogie, o czym za chwilę usłyszymy.

Bardzo proszę panią profesor.

Profesor Ewa Gdulewicz:

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Chciałam na wstępie rozpocząć od małego wyjaśnienia. Moje wystąpienie nie będzie dotyczyło drugiej Izby we Francji w ogóle. Chciałam się natomiast skoncentrować na koncepcji Senatu we Francji V Republiki.

Powodem ograniczenia zakresu przedmiotowego tego wystąpienia jest m.in. to, że na tak niedawno organizowanej konferencji pan prof. Jamroz, w tymże miejscu, przedstawiał referat na temat Senatu we Francji i szczegółowo mówił o jego uprawnieniach.

Jeżeli chodzi o strukturę parlamentu francuskiego, to trzeba chyba wyjść od tego, że jest to wieczny spór pomiędzy zwolennikami dwuizbowości a zwolennikami jednoizbowości. W III Republice utworzenie Senatu było ustępstwem lewicowych republikanów na rzecz grupy umiarkowanych. W IV Republice trzeba było aż odrzucenia w referendum projektu konstytucji, aby w kolejnym projekcie, w systemie politycznym IV Republiki mogła się znaleźć Rada Republiki, odpowiednik dzisiejszego Senatu, przynajmniej jeżeli chodzi o strukturę dwuizbową.

U progu V Republiki koncepcja Senatu wydawała się być niepodważalna. Jeżeli mówię, że niepodważalna, to wynikało to z tego, że zwolennikiem zasady dwuizbowości był twórca V Republiki. Także w pracach nad przygotowaniem konstytucji nie można znaleźć jakiegoś śladu, który by wskazywał, że w tym czasie toczyła się dyskusja dotycząca struktury parlamentu. Nie oznacza to, że nie toczyła się dyskusja dotycząca sposobu realizacji zasady dwuizbowości w nowej konstytucji.

W początkowym etapie prac nad przygotowaniem konstytucji, nawiązując do wcześniejszych wypowiedzi generała de Gaulle a, proponowano, by Senat skła-

dał się z trzech autonomicznych części tzw. sekcji Senatu. Pierwsza sekcja miała być sekcją polityczną, w sposobie wyboru zbliżoną do Rady Republiki z IV Republiki. A więc w takim trybie wyboru, który już był wypraktykowany we Francji.

Druga sekcja — ekonomiczno—społeczna, zapewniająca reprezentację grup ekonomicznych, społecznych, kulturalnych oraz reprezentacja terytoriów zamorskich, która w jakiś sposób miała podkreślać federalny charakter tej Izby.

W myśl pierwotnych koncepcji obrady tych — określimy je — sekcji, toczyły się miały odrębnie. A więc Senat trójczłonowy, odrębnie obradujący. W niektórych przypadkach, a zwłaszcza dotyczących obrony narodowej, traktatów międzynarodowych oraz ogólnych kwestii ekonomicznych i planów, dopuszczalne byłyby posiedzenia wspólne. To była pierwsza koncepcja. Także jeżeli chodzi o tryb pracy nad Senatem, został on przedstawiony już na początku 13 czerwca, a więc na początku prac nad nową konstytucją na posiedzeniu komitetu międzyresortowego obradującego pod przewodnictwem de Gaule a. Koncepcja nie spotkała się z akceptacją ministrów. Wydaje mi się, że warto jest przyjrzeć się argumentom, które wówczas podnoszono przeciw takiemu trójczłonowemu Senatowi.

Wyrażano wówczas obawę, że włączenie w strukturę drugiej izby grup o charakterze ekonomiczno—społecznym, doprowadzi do ich nadmiernego upolitycznienia a w konsekwencji do niepożądanych podziałów politycznych według grup zawodowych.

Inne argumenty miały charakter doktrynalny. W utworzeniu sekcji społeczno—ekonomicznej upatrywano powrót do mandatu imperatywnego, odrzuconego we Francji. Wskazywano na niemożność pogodzenia zasady swobodnego wyrażania poglądów politycznych niezbędnej dla wykonywania mandatu reprezentanta narodu z zasadą desygnowania senatorów przez związki zawodowe pracodawców i pracowników. Odwoływano się wreszcie do zasady, iż władza ustawodawcza może się wywodzić jedynie z wyborów powszechnych.

Przewodniczący temu posiedzeniu gen. de Gaulle, uznał te argumenty za mocne, jak sam powiedział. Ale równocześnie stwierdził, że mogą być złagodzone w ten sposób, że Senatowi nie przyzna się kompetencji ogólnych.

To ważna uwaga, wskazująca na zależność pomiędzy sposobem tworzenia tej izby a jej potencjalnymi uprawnieniami. Jest warta zapamiętania także i z tego względu, że w jakiejś formie te pomysły i ten związek między sposobem czy try-

bem wyboru Senatu a jego uprawnieniami przejawiał się potem w kolejnych proponowanych reformach dotyczących Senatu w roku 1969.

Na skutek dosyć mocnej opozycji przeciwko uczynieniu z Senatu izby o charakterze, dzisiaj moglibyśmy powiedzieć, samorządowym... To znaczy w tym sensie, że nie tylko samorząd terytorialny. Ponieważ samorząd terytorialny uważany był za część składową izby politycznej. Ale przede wszystkim przez włączenie do Senatu organizacji różnego typu o charakterze zawodowym. Ta koncepcja dosyć szybko została odrzucona. Przez jeszcze jakiś czas wydawało się, że możliwe jest utworzenie Senatu dwuczłonowego. Tę propozycję znajdujemy w pierwszym przygotowanym przez Michela Debre projekcie konstytucji, w myśl którego Senat składa się z dwóch izb. W skład jednej wchodzi senatorowie wybrani w departamentach i gminach, druga składa się z senatorów wybranych w terytoriach zamorskich. Obie Izby obradują razem, ale tylko dla rozpatrzenia spraw wspólnych. Jakie sprawy miały być wspólne, w tym projekcie nie wskazano.

W tej koncepcji znajdziemy pewne echa federalnej struktury Senatu. Ta koncepcja została ostatecznie odrzucona przez konstytucyjny komitet konsultacyjny, w czasie prac którego dopracowano się w gruncie rzeczy tej koncepcji Senatu, która została przyjęta w konstytucji.

Zgodnie z konstytucją Senat, tak jak i Zgromadzenie Narodowe, jest organem przedstawicielskim.

Mandat senatora ma charakter wolny. Jest on reprezentantem całego narodu a nie okręgu, w którym został wybrany.

Obok tego, zgodnie z art. 24 Senat, ale nie senatorowie reprezentują jednostki terytorialne Republiki, to znaczy gminy, departamenty i inne utworzone w drodze ustawy.

Swoją reprezentację mają w Senacie, także Francuzi zamieszkali poza Francją. Natomiast funkcje reprezentowania interesów zawodowych, społeczno—zawodowych ustrojodawca powierzył radzie ekonomicznej i społecznej, której pozycja została w stosunku do jej odpowiedniczki z IV Republiki mocno wzmocniona.

Przyznanie Senatowi obok funkcji reprezentanta jednostek terytorialnych także charakteru politycznego, a może nawet powinienam powiedzieć przede wszystkim charakteru politycznego reprezentanta narodu, w jakiś sposób przesądziło o

konstytucyjnym zakresie jego uprawnień. Konstytucyjna opozycja senatu VI Republiki, aczkolwiek trudno uznać ją za równorzędną z Senatem czy z pozycją Zgromadzenia Narodowego, jest znacznie silniejsza niż rady republiki w IV Republice.

Podkreślano w czasie prac nad przygotowaniem konstytucji czy nad prezentacją projektu, że Senat miał pełnić przede wszystkim rolę Izby oporu wspierającej w razie konieczności rząd przeciwko zbyt agresywnemu, bo podzielonemu, Zgromadzeniu Narodowemu. Ten związek pomiędzy Senatem a egzekutywą początkowo, to znaczy do roku 1962, podkreślało upodobnienie trybu wyborów senatorów do trybu wyborów prezydenta, powierzenie przewodniczącemu tej Izby funkcji zastępstwa prezydenta w przypadku opróżnienia tego urzędu. Poza tym konstytucja gwarantuje Senatowi współudział w ustawodawstwie. Według postanowień konstytucji ustawy uchwała parlament, nie Zgromadzenie Narodowe tylko, oraz, chociaż bez prawa pociągania do odpowiedzialności możliwość sprawowania kontroli nad rządem. Zgodnie z konstytucją, rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem.

Senat otrzymał także inne kompetencje. Na równi ze Zgromadzeniem Narodowym decyduje o upoważnieniu rządu do wypowiedzenia wojny, wyraża zgodę na przedłużenie stanu wojennego, wybiera członków wysokiego Trybunału Sprawiedliwości. Jego przewodniczący, tak jak przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, posiada prawo mianowania trzech członków Rady Konstytucyjnej, składania do niej wniosków o stwierdzenie konstytucyjności ustaw, jest też konsultowany przy podejmowaniu przez prezydenta niektórych jego decyzji, takich jak rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego czy nadzwyczajne pełnomocnictwa z art. 16 konstytucji.

Senat pełni zatem wszystkie funkcje drugiej Izby i choć nie zawsze ta dwuzbowość jest równoprawna, to pewną rekompensatę stanowić może brak możliwości przedterminowego rozwiązania Senatu przez prezydenta, uwalniając go w ten sposób od nacisków władzy wykonawczej.

Jeżeli poszukalibyśmy teraz konstytucyjnego związku pomiędzy senatem a jednostkami terytorialnymi, których ta izba jest reprezentantem, to w gruncie rzeczy przejawia on się tylko i wyłącznie w trybie wyboru Senatu. W przeciwieństwie do Zgromadzenia Narodowego Senat nie jest organem kadencyjnym. Senatorowie wybierani są na dziewięć lat i jest to najdłuższa kadencja w historii Francji, a po-

nieważ nie ma możliwości przedterminowego rozwiązania, to senatorowie te funkcje faktycznie przez dziewięć lat pełnią.

Skład liczbowy Senatu... Co trzy lata następuje odnowienie składu. Skład jest zmienny, w tej chwili 322 senatorów, z których dwunastu reprezentuje Francuzów zamieszkałych za granicą.

Chciałam się zatrzymać troszeczkę nad trybem wyboru, ponieważ tutaj jednym z problemów, który przyjdzie rozstrzygnąć Zgromadzeniu Narodowemu, jest właśnie sposób wyboru senatorów, gdyby została przyjęta koncepcja powiązania tego ze strukturami samorządowymi.

Jeżeli chodzi o wybory, to są one powszechne, równe i tajne, ale nie są bezpośrednie. Wyboru senatorów dokonują departamentalne kolegia wyborcze i w ich skład wchodzi osoby, które już piastują jakiś mandat, czyli deputowani, członkowie lokalnych ciał samorządowych, od roku 1985 także i regionów oraz przedstawiciele tych rad.

Wybory nie obejmują jednocześnie wszystkich członków. Dla potrzeb wyboru Senat dzieli się na sekcje A, B, C i co trzy lata wybiera się jedną z nich.

Jakie są zalety tego typu wyborów, podziału na sekcje, podnoszone w literaturze francuskiej? Przede wszystkim mówi się, że ten sposób wyborów pozwala na łagodne wprowadzenie w tryb pracy nowych członków Izby, którzy nabierają doświadczenia parlamentarnego pracując z doświadczonymi już senatorami.

Poza tym zaletą ma być fakt odnawiania tylko jednej trzeciej składu izby, co sprawia, że wahania opinii publicznej, zmiany jej orientacji politycznych tylko częściowo wywierają wpływ na skład Senatu i przekonania polityczne tej Izby, pozwalając jednak z jednej strony na uwzględnienie ewolucji, jaka dokonała się w poglądach społeczeństwa, z drugiej — na kontynuację pracy.

Stanowi to też pewien mechanizm równowagi. Nie ma błyskawicznych zmian postaw i działalności politycznej Izby, zaś nowe tendencje uwzględnia się stopniowo. Zapewnia to stabilność prac Senatu, ale także jest powodem dość częstej rozbieżności pomiędzy charakterem politycznym Senatu a Zgromadzeniem Narodowym, w konsekwencji z rządem.

Jeżeli chodzi o warunki czy szczegółowsze zasady kształtowania trybu wyborów, to żeby być wybranym, jest tu wyższy próg wieku — 35 lat wobec 23 w Zgromadzeniu Narodowym. Natomiast zasady kształtowania departamentalnego

kolegium wyborczego określa ustawa i to bardzo szczegółowo. Nie później niż na trzy tygodnie przed datą wyborów gminy desygnują do kolegium swoich delegatów, dokładnie według zasad określonych w tejże ustawie. Desygnują ich gminy małe, mające mniej niż 9 tysięcy mieszkańców. Natomiast w gminach zamieszkałych przez 9 tysięcy osób wszyscy członkowie rady wchodzi w skład kolegium. Ponadto w gminach większych wybiera się jeszcze dodatkowo zastępcę delegata.

Takie zasady kształtowania kolegium wyborczego sprawiają, że przewagę mają w nim reprezentanci gmin wiejskich. Toteż tak wybrany Senat nazywany jest niekiedy wielką radą małych gmin albo izbą rolniczą. Głosowanie odbywa się tego samego dnia w stolicy departamentów. Jest to głosowanie obowiązkowe z tym, że poprzedzająca je kampania wyborcza jest znacznie bardziej kameralna niż kampania wyborcza do Zgromadzenia Narodowego czy kampania prezydencka. Ma ona charakter wyłącznie lokalny, nie wykorzystuje się w niej ani radia ani telewizji, spotkania wyborcze zaś zarezerwowane są dla członków kolegium elektorów.

Wybór senatorów przez kolegium przeprowadzany jest według systemu albo większościowego albo proporcjonalnego, ale to zależy od tego, ilu senatorów ma być wybranych. W tych departamentach, które wybierają od 1 do 4 senatorów, a jest ich zdecydowanie więcej, około 85 na 99 w metropolii, stosowany jest system większościowy w dwóch turach. W pierwszej turze przeprowadzonej przed południem wymagana jest bezwzględna większość, w drugiej wystarczy większość względna.

W pozostałych departamentach wybory są przeprowadzane według systemu proporcjonalnego.

W sensie jurystycznym Senat ma monopol na reprezentowanie struktur terytorialnych. Tak jest zapisane w konstytucji. Ale w praktyce z przepisów art. 24 konstytucji nie wynikają żadne związane z tym konsekwencje prawne ani tym bardziej przywileje tej Izby. Rząd często, ale nie zawsze kieruje do Senatu w pierwszej kolejności projekty ustaw, które odnoszą się do spraw lokalnych, a także, jak badania wykazały, media nie uznają senatorów za wyłącznych ekspertów od spraw lokalnych i często pomijają ich przy zapraszaniu do dyskusji dotyczących tych spraw.

Natomiast zakaz łączenia mandatu senatora z mandatami lokalnymi, zwłaszcza do roku 1985, to było niczym nie ograniczone, sprawiał, że senatorowie częs-

to i chętnie kumulowali mandaty lokalne. Z badań wynika, że większość senatorów zasiadała w radach gminy i departamentalnych, wielu z nich było także merami. Zjawisko to uznano jednak za niekorzystne i po nowelizacji prawa wyborczego możliwe jest łączenie z mandatem parlamentarnym tylko jednego, wyraźnie wskazanego w ustawie, mandatu terytorialnego. Możliwość ta jest wykorzystywana przez ponad 90 senatorów ale to nie jest tylko i wyłącznie cecha charakterystyczna Senatu, korzystali z tego także i deputowani. Analiza sprawozdań parlamentarnych wykazuje natomiast, że członkowie Senatu uważają się w sposób naturalny za wyrazicieli i obrońców interesów jednostek terytorialnych.

Także gminy zwracając się do władz państwowych ze swymi problemami, najchętniej kierują się w stronę Senatu, upatrując w nim obrońcę gmin. Senat jest jednak przede wszystkim organem przedstawicielskim, toteż w wewnętrznej strukturze Senatu związek z gminami nie jest odzwierciedlony, senatorowie łączą się w kluby według zasad przynależności partyjnej.

Jeżeli chodzi o uprawnienia Senatu i rolę w stanowieniu przede wszystkim ustaw, to ta funkcja została już dosyć szeroko opisana w literaturze. Zatrzymam się tylko przy zasadniczych kwestiach. Jak już mówiłam, ustawy uchwała parlament. Jeżeli przyjmujemy, że władza ustawodawcza to prawo inicjatywy zgłaszania poprawek i decydowania, czyli głosowania, to uprawnienia Senatu są tutaj zróżnicowane. W prawie inicjatywy ustawodawczej zgłaszania poprawek senatorowie są zrównani z deputowanymi. Ograniczenia, jakie konstytucja V Republiki ustanawia, dotyczą w równym stopniu deputowanych, jak i senatorów.

Jeżeli chodzi o dalsze etapy postępowania ustawodawczego, to konstytucja gwarantuje Senatowi prawo do rozpatrywania i wyrażania swego stanowiska względem przedłożonego wniosku. To zaś, czy będzie on współuczestniczył ze Zgromadzeniem Narodowym w podejmowaniu decyzji w kwestii uchwalenia ustawy, zależy od rządu. Jeżeli rząd nie ingeruje w procedurę ustawodawczą, Senat może uniemożliwić uchwalenie ustawy.

Ta instytucja przekazywania projektu z jednej Izby do drugiej może toczyć się albo do szczęśliwego zakończenia, albo do odrzucenia na równych prawach przez jedną czy obie izby i nie doprowadzić w konsekwencji do uchwalenia ustawy. Jeżeli rząd ingeruje, wówczas decyzja w sprawie dalszego trybu ustawodawczego dalszego i tego czy Senat będzie uczestniczył w postępowaniu ustawodawczym czy

nie, przechodzi do rządu, który może w ostatecznym rachunku pozbawić Senat udziału w głosowaniu ustawy, przyznając prawo tak zwanego ostatecznego słowa tylko i wyłącznie Zgromadzeniu Narodowemu.

Jak to w praktyce wygląda? To zależy od wzajemnych kontaktów między Senatem a rządem, od układu politycznego. Niemniej w tak zwanych okresach względnej normalizacji tych stosunków około 90% ustaw uchwalanych jest głosami obu Izb. Natomiast w okresach ostrego sprzeciwu czy konfrontacji politycznej, tak było w czasie rządów socjalistycznych, rząd mniej więcej 25% ustaw uchwalił z pozbawieniem Senatu prawa głosowania.

Jeżeli chodzi o uprawnienia kontrolne Senatu, to nie posiada on prawa pociągania rządu do odpowiedzialności politycznej. Jeżeli jednak uznamy, że w realizacji funkcji kontrolnej mieści się także prawo Izby do tego, aby być informowanym o działalności rządu, wpływać na jego aktywność, to Senat w takie środki został wyposażony. Premier może zwrócić się do Senatu o aprobatę rządowego oświadczenia w sprawie polityki. Senat ma prawo składania zapytań pisemnych, ustnych, z debatą, bez debaty, pod adresem ministrów. Komisje senackie na równi z komisjami Zgromadzenia Narodowego mają prawo przesłuchiwania wszystkich osób itd.

Po uchwaleniu konstytucji, okazało się wkrótce, że nadzieje związane z tym, że Senat będzie stanowił izbę oporu dla rządu, wsparcie dla władzy wykonawczej nie spełniły się. Nie będę tutaj analizowała konfliktu między Senatem a prezydentem de Gaullem. Faktem jest jednak, że stosunki, delikatnie mówiąc, nie układały się najlepiej i w tej sytuacji powróciła idea reformy Senatu. Zapowiedź reformy Senatu po raz pierwszy pojawiła się w wystąpieniu de Gaulle'a w kwietniu 1966 r., natomiast prace nad tą reformą uległy znacznemu przyspieszeniu po kryzysie społecznym i wydarzeniach wiosny 1968 r. Prace trwały około roku. Ideą przewodnią reformy miała być partycypacja. To było słowo, klucz niejako: reforma przez partycypację. Bliższe wyjaśnienie jej istoty przedstawił prezydent republiki. Według jego koncepcji partycypacja społeczeństwa w strukturze władzy polegać miała na połączeniu Senatu i Rady Ekonomicznej i Społecznej w jedno zgromadzenie w taki sposób, by zainteresowane struktury miały możliwość rozważenia problemów przed uchwaleniem ustawy.

A więc powrót do koncepcji wyrażonej przez prezydenta de Gaulle a jeszcze w roku 1946 i uczynienia z Senatu izby samorządowej. Taki projekt ustawy został przygotowany i poddany pod referendum. To był właściwie pakiet ustaw, tak można by było chyba powiedzieć, bo to co poddano pod referendum liczyło 15 stron, zarówno przepisów dotyczących zmiany konstytucji, jak i zmiany prawa wyborczego do Senatu.

Ponieważ te propozycje szły w kierunku uczynienia z Senatu izby samorządowej, wydają mi się być, przynajmniej w ogólnym zarysie, godne przypomnienia. Senat miał nadal być organem przedstawicielskim, nie proponowano zmiany art. 3 konstytucji i nadal miał pozostawać w strukturze dwuizbowego parlamentu. Co prawda komentatorzy i doktryna od razu zakwestionowali w świetle dalszych rozwiązań zasadność w ogóle pozostawienia tych postanowień. Zakwestionowali w sposób ironiczny, mówiąc, jeżeli rola Senatu ma być taka jaką wyznaczają następne artykuły propozycji zmian, to chyba nie warto udawać, że Senat będzie nadal równoprawną izbą parlamentu.

W myśl projektu miała być zniesiona Rada Społeczna i Ekonomiczna, ponieważ w ramach zasady depolityzacji Senatu, Senat składać miał się z przedstawicieli jednostek terytorialnych, ale obok senatorów reprezentujących interesy społeczno—ekonomiczne. Senatorowie nadal mieli być wybierani i ten podział dwóch kategorii senatorów miał swoje dalsze konsekwencje, jeśli chodzi o tryb wyborów. Senatorowie reprezentujący struktury terytorialne mieli być wybierani w zasadzie według dotychczasowych rozwiązań, natomiast druga grupa senatorów reprezentujących interesy społeczno—ekonomiczne, miała być delegowana według ściśle ustalonych w ustawie organicznych zasad. Te zasady wyglądały w ten sposób, że w skład Senatu miało wchodzić 323 senatorów, w tym 160 reprezentujących jednostki terytorialne, 7 terytorialne zamorskie, 6 departamenty zamorskie, 146 miałyby reprezentantów organizacji ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, 4 Francuzów zamieszkałych za granicą.

Ustawa organiczna proponowała miejsca dla poszczególnych organizacji w ten sposób, że 42 miejsca miały być zagwarantowane dla organizacji pracowniczych sektoru prywatnego i państwowego, 30 dla organizacji rolniczych, 36 dla organizacji pracodawców, dalej dla organizacji zajmujących się sprawami rodziny, wolnych

zawodów, reprezentantów szkół wyższych, placówek naukowych, tudzież reprezentacja organizacji społecznych i kulturalnych.

W czasie dyskusji nad sposobem desygnowania tej kategorii senatorów, wskazywano na trzy możliwości: powierzenie prawa desygnowania organizmom typu korporatywnego, to jest wszelkim rodzajom pism o charakterze profesjonalnym lub ekonomicznym, ale tylko takim, które były tworzone w drodze wyboru.

Druąga możliwość to wybór senatorów przez członków sektorów lub zawodów z listy przygotowanej przez zarządy organizacji zawodowo—ekonomicznej.

I trzecia możliwość, to włączenie reprezentacji organizacji społeczno—ekonomicznych do kolegium elektorskiego przy równoczesnej rezygnacji z proponowanych dwóch odrębnych kategorii senatorów. Chodziło o to, żeby Senat w jakiś sposób mimo delegowania, można było uznać za organ typu przedstawicielskiego.

Rząd wybrał formę tak zwanej partycypacji oligarchicznej, powierzając prawo desygnowania senatorów organizmom ogólnopaństwowym reprezentującym różne kategorie zrzeszonych w nim grup interesów.

Zmiana trybu wyboru w jakiś sposób wiązała się z propozycją zmiany charakteru tej liczby. Publicznie mówiono, że ma nastąpić depolityzacja Senatu. Toteż w kampanii wyborczej na rzecz referendum zrezygnowano z podkreślania roli Senatu jako organu, który miałby ewentualnie wspierać władze wykonawczą, natomiast eksponowano rolę tej izby jako organu, którego istnienie w strukturze parlamentu gwarantować ma możliwość prezydencji różnego typu interesów, izby refleksji, konfrontacji i proponowania uzgodnionych rozwiązań. W konsekwencji Senatowi wyznaczono rolę konsultacyjną, podczas gdy rolę izby odpowiedzialności przyznano wyłącznie Zgromadzeniu Narodowemu.

Ten konsultacyjny charakter uprawnień Senatu najpełniejszy wyraz znalazł w ograniczeniu jego funkcji ustawodawczej. To Zgromadzenie Narodowe już, a nie parlament jak poprzednio, miało uchylać ustawy, tyle że poza zasięgnięciem opinii. Senatorowie zostali pozbawieni prawa inicjatywy ustawodawczej. Dotychczasowe prawo izb zostało zastąpione prawem propozycji poprawek. Zrezygnowano z możliwości uczynienia Senatu instytucji równorzędnej przy ustalaniu ustaw.

Senat miał wyrażać tylko opinię — i to w bardzo krótkim czasie, w niektórych przypadkach nawet w ciągu trzech dni, przy deklaracji nagłości — w stosunku do tych projektów, które rozpatrywało Zgromadzenie Narodowe. W myśl propo-

cji projektu Senat tracił także prawo do sprawowania w jakiegokolwiek formie kontroli nad rządem. Według nowej propozycji art. 20 wyraźnie stwierdzono, że rząd jest odpowiedzialny wyłącznie przed Zgromadzeniem Narodowym, a prawo zgłaszania pytań ustny, pisemnych zostało zarezerwowane wyłącznie dla deputowanych. Wśród różnych propozycji wypada jeszcze zwrócić uwagę na utratę przez przewodniczącego Senatu funkcji zastępowania prezydenta, w okresie gdy ten nie mógł sprawować swojego urzędu następnie, utratę prawa blokowania prezydencko—rządowych projektów zmian konstytucji, czy współudziału w podejmowaniu decyzji o wypowiedaniu wojny.

Ustawodawca był tutaj dosyć konsekwentny jeżeli chodzi o ograniczenia uprawnień Senatu. Nic więc dziwnego, że doktryna pisała, że Senat ma się stać hybrydą, która nie ma, ani formy, ani koloru, która byłaby rodzajem protoplazmy przemieszczającej się od reprezentowania interesu partykularnego, czasem zawodowego do niekiedy, ale rzadko, ogólnonarodowego.

Poddana pod referendum propozycja z różnych przyczyn, nie będą już tutaj ich podawać, nie zyskała społecznej aprobaty, 52 i 42% społeczeństwa odpowiedziało na pytanie de Gaulle o reformę Senatu.

I to była szczęśliwa chwila dla Senatu. Od tego momentu mówiono, że Senat potwierdził w dotychczasowym politycznym kształcie swoją niezbędność w systemie politycznym. To potwierdzenie było o tyle ważne, że w ciągu 10 lat dwukrotnie w referendum wypowiedziano się za Senatem w takim kształcie, jaki został zaproponowany w Konstytucji 1958 r.

Charakterystyczne, że od tamtej pory żaden z projektów reformy konstytucji nie dotyczył już propozycie reformy Senatu. Senat postrzegany jako Izba refleksji, przywiązująca szczególną wagę do prawnej wartości ustaw, stara się w swej co-dziennej działalności legislacyjnej potwierdzić tę opinię.

Jego rola polityczna natomiast jest uzależniona od układów sił w kilku płaszczyznach, między parlamentem a rządem, między Senatem a Zgromadzeniem Narodowym, między rządem a każdą z Izb z osobna. Stosunki te układały się różnie, toteż różna bywała pozycja Senatu. Od Izby wspierającej poczynania rządowe, zwłaszcza w latach 1974—1980, oraz w czasie tak zwanej cohabitation, kiedy rząd cieszy się poparciem parlamentu, ale niekoniecznie prezydenta, do Izby totalnego oporu wobec dysponującego zdyscyplinowaną większością parlamentarną rząd.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję uprzejmie pani profesor. Sądzę, że argumentacja zawarta w referacie zmniejszyła, a być może zniwelowała pytańnik, który jest tu w naszej sesji "Senat — izba samorządowa".

Uprzejmie proszę o wygłoszenie referatu pana Janusza Szymańskiego, posła współautora projektu Konstytucji Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy.

Poseł Janusz Szymański:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Powinienem dodać jeden człon do tytułu mojego referatu i powiedzieć, że pełny tytuł mojego referatu powinien brzmieć, "czy i jaka druga Izba".

Nie zmieniłem poglądów, chcę powiedzieć na początku, i jestem zwolennikiem jednak jednoizbowości, choć można rozważać jednoizbowość złożoną, czy jednoizbowość szczególną.

Chciałbym podzielić się kilkoma generalnymi uwagami na początku i rozpoczynając od tego co kiedyś głosił Franklin: "Rozdwojone ciało prawodawcze, to jakby wózek ciągniony w dwie strony, przez jednego konia naprzód, przez drugiego wstecz".

W ten sposób obrazował w doktrynie prawa konstytucyjnego konserwatyzm izby drugiej. Ale wówczas kiedy to pisał stała się rzecz szczególna, mianowicie kiedy rozwój demokracji pomnażał coraz bardziej tą cechę Izby wyższej, uczyniono z niej cnotę, to znaczy odkryto pewne zalety, jakie dwuizbowość miała głównie do zaoferowania na płaszczyźnie proceduralnej.

I dlatego Aceman bardzo łatwo mógł odpowiedzieć na zarzut Franklina stwierdzając, fakt ten sam przez siebie nie ulega wątpliwości i po części godzien jest pożałowania, że za taką cenę opłacać się kupić ogromne korzyści, jakie zapewnia system dwuizbowy. A korzyści płynące z podziału ciała prawodawczego, miały być dwojakie.

Po pierwsze, podział ten miał przyczynić się do utrzymania równowagi między władzami w systemie podziału władzy poprzez osłabienie potencjalnego despotyzmu, a nawet tyranii parlamentu wobec władzy wykonawczej.

Po drugie, miał on parlamentowi przydać rozwagi stwarzając mu warunki do namysłu postępowania w jednej, a potem w drugiej izbie. To miało zapewnić, że zgodne decyzje izb zaowocują rzeczywiście mądrym prawem.

Ale czy tak jest w rzeczywistości dzisiaj? Można wiele jeszcze generalnych poglądów przytoczyć. Można powiedzieć, że jest pewien renesans w spojrzeniu na dwuizbowość, szczególnie w państwach postsocjalistycznych, w państwach które idą od dyktatury proletariatu do państwa demokratycznego, państwa prawnego, że jest to jak gdyby typowe zachowanie. Wszystkie one powołują izbę drugą i o podobnych charakterach. Jest pewna moda na te izby drugie i myślę, że w przypadku Polski pojawił się pewien, moim zdaniem, dosyć dziwny moment, który dzisiaj można, albo w nowej konstytucji przeciąć, albo też zdecydować się na kontynuację.

Jedno jest trudne do rozstrzygnięcia. Sam fakt istnienia przez trzy kadencje Senatu powoduje, że bardzo trudno przychodzi podjąć polityczną decyzję, bo to jest decyzja polityczna, o likwidacji drugiej izby. Stąd, tak jak sądzę, możemy zastanawiać się w jakim kierunku przekształcać drugą izbę. Jednak, jeżeli nawet odpowiemy pozytywnie na pytanie, że opowiadamy się za strukturą dwuizbową i za izbą samorządową, to w sumie zakres kompetencji tak nazwanej izby drugiej, właściwie nie będzie zmieniony. Senat będzie miał podobne uprawnienia. Czy druga Izba może mieć podobne uprawnienia, jak to ma obecnie?

Może nie zgodziłbym się z poglądem jednego z głównych referentów naszego seminarium, że ustawa konstytucyjna umocniła rolę Senatu, a osłabiła rolę Sejmu. Absolutnie chyba tak się nie stało. Zostały usunięte, moim zdaniem, pewne rozwiązania, które ja nazywam niechlujstwem ustawodawczym, bądź tzw. niesprawnością redakcyjną, piszącym wówczas nowelę z 1989 r., nowelę do konstytucji z 1952 roku.

To niechlujstwo coraz wyraźniej uwidaczniała praktyka, konstytucyjna praktyka parlamentarna, przede wszystkim praktyka ustawodawcza. Tych patów, nie przesadzajmy, nie było tak wiele. I nawet śmiem twierdzić, że pat był rzeczą zdrową. Jeżeli izby nie potrafią dojść do porozumienia, to znaczy, że należy rozpocząć proces mediacji, proces uzgadniania. I zresztą część stanowisk, czy część poglądów w doktrynie, była prezentowana podobnie.

Myślę, że jest możliwy pewien fenomen drugiej izby, pewna zdolność adaptacji do nowych warunków. I dzisiaj rzadziej dyskutuje się o żywej potrzebie zasadniczej reformy Senatu, w ogóle pewnemu przekształceniu Senatu, a w odbiorze społecznym inny fakt jest bardziej istotny. To jest bardzo ważne z punktu widzenia

później procedury zatwierdzenia w konstytucji. Czy faktycznie w Polsce powinna być dwuizbowa struktura parlamentarna? Czy parlament powinien być dwuizbowy?

I z tego miejsca podczas czy tego seminarium chcę stwierdzić, że stało się źle, że podstawowe zagadnienia ustrojowe nie zostały rozstrzygnięte w referendum przedkonstytucyjnym. Można było na zasadnicze kwestie ustrojowe znaleźć odpowiedź w referendum przedkonstytucyjnym. Ktoś mógłby zapytać — no dobrze — a co wtedy z referendum zatwierdzającym, czy referendum ratyfikującym konstytucję? Myślę, że jedna rzecz nie wyklucza drugiej. Aczkolwiek niekoniecznie musiałaby procedura kończyć się referendum zatwierdzającym.

Chcę zwrócić uwagę, że ustawa o trybie przygotowania i uchwalania, nowej konstytucji była zmieniana. Pojawiły się dwie nowe instytucje w sensie projektowania, później pojawiła się instytucja inicjatywy ludowej i ona na trwałe weszła do rozwiązań ustawy konstytucyjnej o trybie i przygotowania konstytucji. Natomiast uważam, że źle się stało, że podstawowe dylematy ustrojowe nie zostały rozstrzygnięte w fazie wstępnej. I z pewnością sprawa, która dzisiaj jest przedmiotem naszych obrad, jest sprawą zasadniczej materii referendalnej. Z wielu powodów obywatel będzie opowiadał się za tą konstytucją, patrząc często wyłącznie na strukturę parlamentu. Trudno byłoby zrozumieć przeciwników Senatu, gdyby się opowiedzieli się za konstytucją, która przewiduje dwuizbowy parlament.

Myślę, że ta konstatacja jest ważna. Faktem jest, że jesteśmy w określonym postępowaniu i zdaje się — i to nie jest tajemnicą — że siły optujące za parlamentem dwuizbowym są wystarczające, aby ten parlament w takim kształcie ustanowić. Jest tylko kwestia, czy przeważą racje, co do zmiany nazwy izby, czy też nie.

Myślę, że cztery koncepcje są dzisiaj możliwe i one zawsze mogą być przedmiotem dyskusji i pewnego pola spekulacji. Pierwsza, nic nie zmieniać. Czyli to, co jest pewną naprawą redakcyjną, powiedziałbym usunięcia pewnych błędów zapisów i to co niejako koryguje, czy utrwała praktyka, a więc to co założymy poprzez zwyczaj konstytucyjny, jest realizowane. I powiem państwu, że coraz częściej obserwuję, że gubi się pole zróżnicowania między ustawą nowelizującą, a ustawą nowelizowaną. Mam teraz kolejny przykład, że Senat przekroczył swoje uprawnienia przy ustawie — prawo dewizowe. I wykroczył w sensie podstawowym, jeśli chodzi o tkanek przepisów przejściowych, gdzie nowelizowane są inne ustawy. I z pewnością taka sprawa mogła być kwestionowana w Trybunale, jeśli chodzi o pra-

widłowość realizowanego trybu dojścia do skutku takiej ustawy. Jednak nigdy Sejm się na to w gruncie rzeczy nie zdobywa. Podczas posiedzenia te argumenty prawne są w głosowaniu jak gdyby respektowane. Natomiast orzeczenie Trybunału w tej sprawie nie daje wątpliwości, że izba powinna, zarówno druga, jak i pierwsza, te argumenty brać pod uwagę, i w tym wypadku je odrzucać.

Pozwoliłem sobie na pewną dygresję, która pokazuje, że nawet pomimo pewnej poprawy po orzeczeniu Trybunału, też była o tym mowa, praktyka rejestruje jak gdyby powtarzalność pewnych zachowań. I to jest, moim zdaniem, kwestia już kultury prawnej, pewnego poziomu prawniczego członków obu Izb. Mogę powiedzieć tylko z żalem, że w Sejmie jest dziewiętnastu prawników. Stąd skuteczność argumentacji prawniczej. Bowiem te argumenty nie trafiają do innych.

Druga możliwość moim zdaniem mało realistyczna, to parlament jednoizbowy — czysty Sejm ze znakomitymi służbami prawniczymi, znakomicie rozpisaną procedurą ustawodawczą, bez szalonych projektów pilnych, prawda i trybu pilnego.

Nie wyobrażam sobie i współczuję kolegom senatorom. My mamy 30 dni, oni mają tylko 7 na tryb pilny. I ten argument o izbie refleksji, rozwagi, pełnej aktywności ustawodawczej, czy pełnego ustawodawstwa, choć kiedyś doktryna nazywała Senat, jeszcze w wydaniu z 1989 roku przyczepką do postępowania ustawodawczego...

Drugą koncepcją jest parlament jednoizbowy i, twierdzą, jest to koncepcja czy rozwiązanie mało realistyczne, choć dla Polski właściwe, także z racji trudnej sytuacji ekonomicznej. To wielki szacunek, że przemawiam w Izbie posiedzeń plenarnych, ale ja tak myślę, że ten wzgląd ekonomiczny również, powinien być brany pod uwagę, a koledzy senatorowie się nie obrażą, że podejmuję ten delikatny wątek.

Myślę, że jest to rozwiązanie, które zasługuje na poważną analizę choć politycznie mało popularne, ponieważ mieszczące się w polu tak zwanego kompromisu, czy porozumienia konstytucyjnego.

Trzecie rozwiązanie, które moim zdaniem też jest możliwe i powiedziałbym bardzo realne, w praktyce do przyjęcia, toczą się dyskusje polityczne i próba zawarcia pewnego consensusu politycznego w Zgromadzeniu Narodowym. Byłaby to próba przekształcenia drugiej Izby w Izbę samorządową przy wykreowaniu oczywiście innego systemu wyborczego aniżeli obecny.

To rozwiązanie jest moim zdaniem możliwe do przyjęcia, przy tym ma pewien słaby walor w postaci nieukształtowanego systemu samorządu gospodarczego, samorządu rolniczego, a takie próby wyłonienia samorządu rolniczego występują. W Sejmie mamy w tej chwili złożone dwa projekty ustaw o samorządzie gospodarczym. Są już po pierwszych czytaniach i sądzę, że do końca marca zostaną przyjęte.

To jest element, który dopiero się kształtuje. Zanim proces wykreowania całego systemu organów samorządu gospodarczego mógłby być zrealizowany, musi minąć siłą rzeczy rok. Przypomnę tylko, że projekt ustawy o samorządzie gospodarczym zakłada sześciomiesięczne *vacatio legis* i procedurę powoływania struktur samorządu gospodarczego.

Jest mizeria, jeśli chodzi o reprezentację rolniczą, bowiem zgodzicie się państwo, że społeczno—zawodowe organizacje rolników nie realizują w pełni interesów tej grupy. Mamy ukształtowane co prawda niektóre samorządy poszczególnych grup społeczno—zawodowych, myślę tutaj o mocnych samorządach prawniczych czy lekarskich, jak również nowo powołanych innych samorządach. Ale jesteśmy na początku drogi, jak gdyby przedwczesnego jeszcze startu w kierunku izby samorządowej. Przecież nie jest do końca ukształtowana struktura samorządu terytorialnego.

Przypominam sobie, ile to dyskusji, kwestii spornych było przy podejmowaniu rozstrzygnięcia o jednostopniowym samorządzie terytorialnym, czyli samorządzie na poziomie gmin. Sprawa nawet ogólnokrajowego przedstawicielstwa, tak to w przedłożeniu senackim wówczas było, została w rezultacie odrzucona. Toczy się dyskusja, nad powołaniem powiatów, toczy się w ogóle dyskusja, jeżeli będziemy kreowali powiaty, nad reformą podziału administracyjnego naszego państwa.

Pokazuje to, że to jest pewien proces. Moim zdaniem, gdyby jeszcze, przyjmując założenie, tak jak to zakłada przewodniczący Komisji Konstytucyjnej, że Konstytucja byłaby gotowa przed wyborami prezydenckimi, to ten czas absolutnie nie daje możliwości realizacji powołania dojrzałych struktur, które byłyby władne rozstrzygać o reprezentacji w izbie samorządowej. Nie wyobrażam sobie, że proces zgłaszania kandydatów byłby taki sam jak ten przewidziany ordynacją wyborczą do Sejmu.

Jeśli chodzi o czwartą koncepcję, która, moim zdaniem, jest absolutnie mało realistyczna, a która może być teoretycznie zasygnalizowana, jako możliwa, mianowicie, że zakładamy czasowe istnienie drugiej Izby w tym kształcie w jakim jest, po czym po pewnym okresie w drodze referendum ogół obywateli mógłby się wypowiedzieć co do losów drugiej Izby.

Mówię o pewnej koncepcji teoretycznej, którą widziałbym, jeśli chodzi o realizację założenia izby samorządowej z chwilą ukształtowania się struktur samorządu terytorialnego, czyli pełnej dojrzałości wieloszczeblowej struktury samorządu terytorialnego, stworzenia powszechnego, obowiązkowego, czyli obligatoryjnego samorządu gospodarczego, rolnego, rolniczego i rozszerzenia tych form samorządowych jeśli chodzi o poszczególne grupy, dlatego że one w kolejce czekają. Możemy się zastanawiać, czy to jest słuszna polityka, że i aptekarze mają swój samorząd, i pielęgniarki, i położne, ale to jest fakt i toczy się dyskusja o unifikacji zawodów prawniczych już od trzech kadencji.

Pokazuję pewne trudności, które przynajmniej w polu rozstrzygających powinny być widoczne. Czwarta koncepcja mogłoby być też brana pod uwagę, czyli — pozostawić czasowe rozwiązanie i później rozstrzygnąć w drodze referendum. I to nawet byłaby dobra okazja, bo patrząc w przyszłość i tak w drodze referendum będziemy rozstrzygali, czy przystąpimy do Unii Europejskiej, czy też nie. Można byłoby przy okazji podjąć jeszcze inne wątki, czy problemy ustrojowe. Proszę państwa, mam takie przekonanie, że wszyscy, czy większość, sądzi, że jak uchwalimy konstytucję, to uchwalimy taką jak w Stanach Zjednoczonych, że bardzo długo nic nie będziemy zmieniali, albo w ogóle nic nie powinniśmy później w niej zmieniać.

Otóż, jest to błędne przeświadczenie. Mnie w tej chwili korci, muszę się przyznać pomajstrować w ustawie konstytucyjnej nazywanej, jak profesor Gebetner nie lubi, Małą Konstytucją, czy, jak wielu nie lubi, Małą Konstytucją.

Pokażę państwu pewną nonsensowną instytucję, która bardzo być może dynamicznie wystąpi przy ustawie budżetowej. Mianowicie, jeżeli prezydent zawetuje jakąkolwiek ustawę, nie tylko ustawę budżetową, Sejm odrzuci to weto — ja mam ten casus z ustawą o zmianie ustawy o prawach i obowiązkach posłów i senatorów — prezydent może ponownie skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego. Nie kwestionuję tu legalności takiego zachowania, ale to rozwiązanie w Małej Ko-

nstytucji zasługuje na krytykę. Dlaczego? Dlatego, że przed podjęciem decyzji o wecie prezydent może skierować do Trybunału wnioski o zbadanie zgodności uchwalonej przez Sejm ustawy i Trybunał w orzeczeniu i zawitym terminie wyowiada się w tej sprawie.

Natomiast Sejm odrzucił wymaganą większością veto, a jednocześnie pojawia się ta furtka, że z powrotem wprowadza się sprawę do Trybunału, kiedy zasada powinno być to, żeby bezzwłocznie ma ustawę uchwaloną przez Sejm i Senat odpisać. Pokazuję pewien błąd, bo to jest błąd, który pojawił się w ustawie konstytucyjnej.

Tak więc myślę, że to podejście jest ważne, że nie jest chyba tak, że powinno nam towarzyszyć przeświadczenie, że uchwalimy tak dobrą konstytucję, że przez 20 lat wytrzyma próbę czasu, ja twierdzę, że nie. Byłoby chyba niedobrze, gdyby się tak stało, że życie nie weryfikowałoby pewnych instytucji i nie byłoby potrzeby nowelizowania. Chyba, że uchwalimy bardzo pojemną, bardzo ogólną ustawę konstytucyjną, ustawę—konstytucję, która właściwie do wszystkich stanów faktycznych może mieć zastosowanie a praktyka będzie tylko formułowała, drobne korekty a linia orzecznicza zaś Trybunału Konstytucyjnego będzie myśl konstytucyjną, wolę ustawodawcy, wyklądać.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo! W konkluzji chcę stwierdzić, że dla przyszłej ustawy zasadniczej są możliwe do przyjęcia dwa rozwiązania, wydają się one najbardziej prawdopodobne.

Mianowicie — parlament dwuizbowy z izbą samorządową, która będzie miała przypisaną specjalną ordynację, inną aniżeli w tej chwili obowiązująca do Senatu. Członków tej izby — i to jest już mało istotne, czy będzie ich 100, czy 111, czy 114 — mogłyby wyłaniać zarówno struktury samorządu terytorialnego, w tym wypadku na przykład rady gminne czy wojewódzkie sejmiki. Również struktury organizacji społeczno—zawodowych mogłyby zgłaszać kandydatów do tej izby. Można rozważyć szczebel— czy centralny, czy zdecentralizować to uprawnienie i przekazać je strukturom terenowym przewidzianym w statucie. I w drodze głosowania bezpośredniego i powszechnego ci członkowie izby samorządowej byliby wybierani.

Natomiast — moim zdaniem — mniejsze szanse ma przeze mnie postulowana koncepcja dlatego, że projekt PSL i Unii Pracy, jak również posłów stowarzyszonych w kilku strukturach zakłada istnienie parlamentu jednoizbowego. Myś-

lę, że te dwie koncepcje będą się ścierały w toku prac konstytucyjnych. Nie sędzę również, że rzeczą ze wszechmiar słuszną i do końca przekonywającą jest to, że przed wyborami prezydenckimi powinniśmy mieć nową konstytucję.

Sędzę, że powinniśmy pracować w przeświadczeniu, że przygotowujemy ustawę możliwie najlepiej jak umiemy. Nie jest chyba też tak, że zbyt ni pośpiech spowoduje, że uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe z udziałem prezydenta konstytucja zostanie w referendum nie przyjęta, a kampania wyborcza prezydencka spowoduje maksymalne zaostrenie napięć wokół konstytucji. Moim zdaniem tego typu akcje polityczne nie służą podczas referendum racjonalizacji zachowań.

Ktoś może powiedzieć, że kandydaci do prezydentury powinni wiedzieć jaką prezydenturę będą mieli. To też jest argument. Ale, moim zdaniem — ten system nie zmieni się zasadniczo. Nie znam takich generalnych rozwiązań, które miałyby szansę realizacji, a które pozbawiałyby w sposób istotny uprawnień prezydenta, czy odbiegały od tego, co mamy. Nie sędzę również, żeby nowa konstytucja zmieniła system kreowania prezydenta, czyli system wyborczy. Z pewnością zostanie to utrzymane. Mamy pewne pole satysfakcji z panem prof. Jaroszem, że przygotowaliśmy wówczas dobrą ordynację wyborczą. Podobnie mamy satysfakcję, że przygotowaliśmy dobrą ordynację wyborczą do samorządu terytorialnego. Bowiem te poprawki, mówię o X kadencji, nie zostały w sposób zasadniczy zmienione.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie panu posłowi Januszowi Szymańskiemu.

Wysłuchaliśmy referatu wybitnego konstytucjonalisty, wytrawnego parlamentarzysty i jednocześnie polityka.

O ile referat pani prof. Gdulewicz niwelował pytania, pan poseł postawił nam parę pytańników, które będą przedmiotem refleksji i dyskusji w Komisji Konstytucyjnej.

Uprzejmie proszę o wygłoszenie referatu pana doktora Marka Konarskiego "Izba samorządowa jako alternatywa drugiej izby".

Prof. Marek Konarski:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Już dzisiejsza dyskusja i referaty stopniowo zbliżają nas do zagadnień praktycznych. Mówiliśmy o projekcjach konstytucyjnych, o doświadczeniach wyborów i

funkcjonowania Senatu, o tym jak to jest w Francji. Wysłuchaliśmy również głos refleksyjny — czy w ogóle utrzymać instytucję Senatu.

Zamierzam mówić bardzo praktycznie. Chcę w swoich uwagach oderwać się od zagadnień oceny czy ważenia argumentów za albo przeciw dwuizbowości. Chcę przedstawić bardzo konkretną, praktyczną propozycję, która oczywiście jest refleksją tego co dzieje się wokół dwuizbowości parlamentu. Bowiem uważam, że już tej chwili — po kilka lat trwających dyskusjach na ten temat — niewiele można dopowiedzieć jakościowo nowego za albo przeciw w dyskusji merytoryczno—doktrynalnej, czy w sporach politycznych.

Nadszedł chyba czas, z uwagi na etap prac konstytucyjnych, na znaczne przyspieszenie ich tempa. Nadszedł chyba czas, żeby przedstawić konkretną próbę rozwiązania pewnych sporów, kontrowersji wokół dwuizbowości. Propozycję oczywiście dyskusyjną, mającą wywołać pewną dyskusję, sprowokować intelektualnie do wypowiedzi nad bardzo konkretnymi zagadnieniami.

Ale trzeba najpierw wytłumaczyć dlaczego twierdzę, że jest potrzeba alternatywy dla drugiej izby parlamentu, skoro są zwolennicy za utrzymaniem tej instytucji i to utrzymaniem jej w kształcie ustrojowym bardzo zbliżonym do tego, jaki istnieje aktualnie. Jeżeli są poważni przedstawiciele nauki i polityki, którzy się wypowiadają przeciwko dwuizbowości, przeciwko Senatowi, to można zasadnie pytać, dlaczego szukamy alternatywnych rozwiązań.

Wydaje mi się, że sprawa nie jest tak prosta i tak jednoznaczne rozstrzygnięci wcale nie musi służyć polskiemu konstytucjonalizmowi i polskim rozwiązaniom ustrojowym, jakie są przed nami. Potrzebne jest alternatywne rozwiązanie, pozwalające obniżyć temperaturę dyskusji politycznej, która w miarę przybliżania się określenia konkretnego kształtu ustawy zasadnicze będzie rosła.

Jeśli nawet zgodzimy się z poglądem, że ma to być konstytucja przez 200 lat niezmiennalna, to dobrze by było, żebyśmy ją nie zmieniali za kilka miesięcy.

Nadto poza politycznymi motywami, które powodują konieczność poszukiwania alternatywnego, mogącego być pewnym katalizatorem, ale i uspokojeniem i zracjonalizowaniem dyskusji, trzeba również podnieść argumenty merytoryczne, doktrynalne, konstytucyjne.

Ta alternatywa jest potrzebna, albowiem obecnie są dwa obozy. Jedni w większości opowiadają się za utrzymaniem drugiej izby na kształt i podobieństwo

mniej więcej obecnego Senatu, powtarzają od wielu miesięcy, i dzisiaj też to usłyszeliśmy, argumenty, że ma być to izba przede wszystkim rozwagi i refleksji udowadniając, jak ona była użyteczna w różnych potknięciach legislacyjnych Sejmu. Oponenti tej koncepcji nie bez racji, w dużym stopniu podzielam te poglądy, twierdzą, że jeżeli to ma być izba tylko rozwagi i refleksji, tak wąsko postrzegana... Właściwie rozważa i refleksja dotyczy "tylko", chociaż to "tylko" może nie jest do końca na miejscu, bo to jest ważna funkcja, ale dotyczy udziału Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Właściwie w innych kręgach kompetencyjnych tej drugiej Izby element rozwagi i refleksji wchodzi na dalsze miejsce, jeśli w ogóle jest.

Nie można mówić, iż jest jakiś uniwersalny model drugiej izby we współczesnych demokratycznych państwach, albowiem część tych państw to państwa federalne i tam ta druga izba federalna to jest zupełnie inny organ, a pozostałe państwa unitarne właściwie nie tworzą jakiegoś jednolitego modelowego rozwiązania. W czasie kwietniowego seminarium wszyscy tak się wypowiadali. Nie kwestionowali tego, zwracali na to uwagę.

Jeżeli uwzględnimy wreszcie ekspertyzę, która ukazała się w formie książkowej pod redakcją naukową pani profesor Marii Kruk, gdzie w sposób jednoznaczny stwierdzono, że wszystkie propozycje drugiej izby, poza oryginalnym rozwiązaniem Konfederacji Polski Niepodległej, analogiczne do aktualnego modelu, są uzasadnione tylko tym, że Senat na dzień dzisiejszy istnieje, to łatwo dostrzec, że nie trudno będzie w sposób merytorycznie uargumentowany wykazać, że utrzymywanie instytucji dotychczas funkcjonującej nie jest zabiegiem racjonalnym. Jeżeli nie będziemy szukać rozwiązań pośrednich, a na tyle oryginalnych, wspierających argumentację utrzymania jednak dwuizbowości, to może dojść do konfrontacji. W tej konfrontacji nie jest wykluczone, że możemy zrezygnować z dwuizbowości na rzecz jednoizbowości. To jest bardzo prawdopodobne.

Czy to jest rozwiązanie pożądane? Uważam, że mimo wszystkich zastrzeżeń, jakie sam tutaj przed chwilą wypowiedziałem i wypowiedziano w dyskusjach, nie tylko tej dzisiejszej, nie można lekką ręką zrezygnować z dwuizbowości. W mechanizmie funkcjonowania organów parlamentarnych tkwią jednak wartości, takie dobra, które mogą być wyzyskane na rzecz racjonalnego funkcjonowania instytucji ustrojowych państwa.

Okazję mamy dobrą, pracujemy nad nową ustawą zasadniczą i jeżeli jest taka okazja, to dlaczego tego nie zrobić?

Większa szansa tego uczynienia będzie wówczas, jeśli postawimy rozwiązanie alternatywne, które nie będzie powielaniem tego co jest, a będzie próbą nowego, nie ukrywam, być może także ryzykownego rozwiązania.

Upatruję to nowe alternatywne rozwiązanie w izbie samorządowej, w takiej drugiej izbie parlamentu, która będzie kreowana w odmienny sposób od Sejmu, co może stwarzać prawdopodobieństwo, że oblicze tej izby będzie odmienne od oblicza Sejmu. Dzisiaj jest tak, że te oblicza są zbliżone, bo też i mechanizmy wyłaniania kandydatów i wybierania są podobne, stąd i skutek jest zbliżony.

I jeżeli ta druga izba byłaby kształtowana w odmienny sposób, to można znaleźć także racjonalne argumenty za tym, żeby ją wyposażyc w większe kompetencje, w większe zadania od tych, które posiada dzisiejszy Senat.

Należałoby wytłumaczyć się, dlaczego tej alternatywy upatruję w izbie samorządowej. Dlatego, że dzisiejsza konstrukcja rozdziału dwóch izb parlamentarnych, które swoim obliczem są do siebie zbliżone, jest konstrukcją sztuczną i nieprzekonywującą i, można powiedzieć, częściowo nosi charakter przypadkowy.

Ten rozdział kompetencji w maszynie sprawowania władzy publicznej nie jest do końca skojarzony z odmiennym obliczem obu tych izb. Dlatego to jest trochę przypadkowe przesunięcie i można proponować inną konstrukcję, aby utrzymanie dwuizbowości powiązać z instytucjami samorządu terytorialnego, zawodowego, gospodarczego oraz innymi formami tego samorządu. Pod jednym jednak warunkiem, że te samorzady będą organizowane ustawowo i że przynależność do nich będzie ustawowym obowiązkiem, czyli że będą to na tyle ważne samorzady, że aż ustawodawca zdecydował, że mają one istnieć i że w określonych sytuacjach przynależność do nich jest ustawowym obowiązkiem. Nie można nad tym faktem przejść obojętnie. Nie wszystkie samorzady charakteryzują się takim przymusowym ustawowym obowiązkiem.

Drugą izbę należy wyposażyc w rzeczywiste, bardziej znaczące kompetencje, niż te, które posiada w tej chwili Senat. Jednocześnie należy zadbać, aby ta izba samorządowa, zwana samorządową, kreowana w oparciu o zasoby ludzkie czerpane z organizacji samorządowych, żeby ta druga izba parlamentu nie była jednak organizacyjną nadbudówką nad strukturą samorządową. To byłoby niedobre roz-

wiązanie, taka centralizacja czy etatyzacja samorządu. Senatorowie rekrutujący się z określonych kręgów — tak, ale nie organizacyjne powiązanie z samorządami.

Oczywiście, bardzo dużo będzie zależeć od projektu ordynacji wyborczej, ustanowienia takiego systemu wyborczego, który zapewni powiązanie z interesami samorządowymi, a jednocześnie zabezpieczy przed organizacyjnym powiązaniem, które jest rozwiązaniem niedobrym, niepożądanym.

Jeżeli ostatnie lata przyniosły i będą przynosić poszerzenie organizacji samorządowych, które są ustanowione na podstawie ustaw, to można z tego wyciągać wnioski, iż ten proces może być powiązany z funkcjonowaniem dwuizbowego parlamentu. Uważam, że nowa izba powinna być wyposażona w bardziej doniosłe kompetencje poza tymi, które dotychczas posiada Senat. Opowiadałbym się za przyznaniem tej izbie bezwzględnej weta ustawodawczego w określonych sferach — podatki, opłaty lokalne, planowanie przestrzenne, prawo budowlane, ordynacja wyborcza do rad gminnych, ustawy o samorządzie terytorialnym, ustawy o innych samorządach, które ustanawiają samorząd przymusowy, ustawa budżetowa czy ustawy, związane z funkcjonowaniem samorządu, jak ustawa o zatrudnieniu czy w sprawie bezrobocia, bo przede wszystkim teren, samorząd, interesy lokalne rozwiązują te problemy na co dzień. W pozostałym zakresie weto powinno mieć charakter względny.

Izba powinna mieć szersze kompetencje w zakresie powoływania w skład kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Oczywiście powinien być utrzymany wymóg zgody na powołanie przez Sejm prezesa Najwyższej Izby Kontroli, rzecznika praw obywatelskich. Senatorowie do izby samorządowej powinni mieć prawo składania interpelacji, zapytań do tych członków rządu, którzy są odpowiedzialni za rozwiązywanie spraw lokalnych i samorządowych w zakresie samorządów przymusowych.

Wybory powszechne do izby samorządowej mają zapewnić senatorom, aby czuli się przedstawicielami nie poszczególnych ciał samorządowych, lecz przedstawicielami interesów wyborców. Natomiast związek z samorządem, to że pracują w tym samorządzie, ich aktywna tam działalność, ma określać preferencje zainteresowań. To oczywiście stwarza tylko prawdopodobieństwo, nie pewność i zgodzić się należy z takimi zastrzeżeniami, że zawsze może być niebezpieczeństwo, że ta izba upolityczni się, przekształci się w izbę polityczną. Tego wykluczyć nie można, ale

można stworzyć taki mechanizm jurydyczne kreowania tej izby, które to niebezpieczeństwo stępie, opóźnia, a w każdym razie powoduje, że polityczność tej izby będzie inną politycznością niż polityczność Sejmu.

Oczywiście opowiadam się za wyborami powszechnymi do tej izby. Negatywnie oceniam różne propozycje delegackiego systemu obsadzania mandatu w izbie samorządowej. Istotną modyfikacją systemu wyborczego jest w mojej propozycji to, aby bierne prawo wyborcze w wyborach do tej izby przysługiwało wszystkim, którzy piastują mandat radnego miast, dzielnic, gmin, osobom piastującym funkcje z wyborów kadencyjnych i obieralnych władzach ustawodawczych. Mam na myśli samorzady o przymusowym członkostwie. Natomiast wybory powinny być oparte o zasadę większości zwykłej.

Może powstać wątpliwość co w sytuacji, kiedy osoba, kandydat po wyborze przestaje być członkiem rady gminej czy plenarnego ciała samorządowego? Myślę, że można to rozwiązać w ten sposób, aby piastowanie tej funkcji w dniu wyborów było warunkiem posiadania biernego prawa wyborczego, aby później ustąpienie z rady czy z tego ciała plenarnego w wyniku rezygnacji czy braku ponownego wyboru nie stanowiło przeszkody w piastowaniu godności senatora izby samorządowej. Natomiast utrata prawa wybieralności do tych ciał powinna skutkować utratą możliwości piastowania mandatu w izbie samorządowej.

Można by uzupełniać skład w przypadku takich zaszczości w toku czteroletniej kadencji wyborami uzupełniającymi. Z tym, że opowiadałbym się żeby w ostatnich 12 miesiącach, nie w sześciu jak jest dotychczas, takich wyborów uzupełniających nie organizować. Wreszcie, jeśli już jestem przy wyborach, opowiadam się także za tym, aby wybory do izby samorządowej były przeprowadzane w odrębnym terminie od wyborów do Sejmu.

Myślę, że można by było proponować tu wybory do Sejmu i rad gminnych, przeprowadzane w jednym terminie i po dwóch latach wybory do izby samorządowej. To by pozwoliło także oderwać istnienie izby samorządowej od istnienia Sejmu. Skoro Sejm jest uwikłany w bezpośrednie sprawowanie władzy, w kształtowanie elit politycznych, tworzenie rządu, w tę rywalizację czy współdziałanie z innymi naczelnymi czynnikami państwa, to tylko Sejm powinien płacić cenę tego swojego działania w formie ewentualnego rozwiązania i oddania werdyktu w ręce wyborców. Jeżeli izba samorządowa w takie bezpośrednie, aktywne zmagania polityczne

nie jest uwikłana, to nie do końca byłoby zrozumiałe, że ma ona płacić cenę za działanie innego uczestnika postępowania politycznego.

Uważam, że izba samorządowa powinna być jedną z izb parlamentu, a zatem wchodzić w segment władzy ustawodawczej. Powinna być wyposażona w uprawnienia kontrolne, określone kompetencje kreacyjne, a także w takie uprawnienia suwerenne, jak prawo do zarządzania referendum. Większą część kompetencji otrzyma Sejm co jest zrozumiałe, jego rolą w procesie sprawowania władzy. Jednak znaczenie funkcji izby samorządowej powinno być większe od znaczenia kompetencji jakie obecnie posiada Senat.

Przy założeniu, że Sejm liczyłby 444 posłów, utrzymanie stuosobowej izby samorządowej oznaczałoby relatywne zwiększenie liczebności w stosunku do liczebności Sejmu. Izba ta byłaby zorganizowana na wzór ciała parlamentarnego, z marszałkiem, wicemarszałkami, komisjami oraz ewentualnie konwentem samorządowym. Jedynie to sygnalizuję, nie mam do końca jeszcze ugruntowanego poglądu, konwent samorządowy czy konwent seniorów. Konwent samorządowy stwarzałby możliwość zapraszania do tego ciała opiniodawczego przedstawicieli poszczególnych samorządów, czy osób wywodzących z określonych kręgów samorządowych, co może być było pożytkiem dla tej izby i jakimś zabezpieczeniem przed nadmierną jej polityzacją.

Uważam, że nie należałoby odchodzić od nazwy tradycyjnej — senator, senator izby samorządowej. Inna nazwa byłaby mało zrozumiała. Ta się utarła i jest tradycyjna. Nie należy z nią walczyć, nie o nazwę tutaj chodzi.

Natomiast określenie tej izby jako samorządowa, będzie charakteryzowało jej profil, jej nachylenie zainteresowań, interesy, które powinny się w obrębie jej funkcjonowania realizować czy ujawniać. Izba powinna decydować bezwzględną większością głosów, jako minimalny warunek prawomocności jej uchwał. Osiągnięcie bezwzględnej większości głosów powinno być traktowane jako brak zastrzeżeń wobec ustaw kierowanych do zaopiniowania. Ponieważ doposażamy ją w większe kompetencje, musimy podnieść wymagania, warunki i skuteczność uchwał. Aby nie doprowadzić do impasu w funkcjonowaniu państwa należałoby także przyjąć, że brak owej większości w przypadku na przykład projektu uchwały o odmowie propozycji powołania określonej osoby na stanowisko przewodniczącego Najwyższej Izby Kontroli, czy rzecznika praw obywatelskich powinien być traktowany, jako

domniemanie prawne, że izba samorządowa nie zgłosiła zastrzeżeń, wyraziła zgodę, skoro nie uzyskała bezwzględnej większości dla propozycji uchwały odmawiającej takiej zgody. To usprawni funkcjonowanie tej izby.

Wreszcie proponuję, aby także w sytuacji kiedy izba samorządowa nie uzyska bezwzględnej większości za propozycjami powoływania w skład kolegium NIK czy różnych rad, do których ma prawo powoływać, żeby traciła to uprawnienie i żeby to uprawnienie przechodziło wówczas na rzecz Sejmu, tak długo aż izba samorządowa nie uzyska możliwości zadecydowania o tym bezwzględną większością głosów. Spowoduje to po pierwsze, że nie będzie sytuacji długich wakatów, nie zamknie w sposób bezwzględny izbie samorządowej możliwości rozstrzygnięcia o tych sprawach, z jednym wszakże zastrzeżeniem, że już tego uczynić w ostatnim roku swojej kadencji by nie mogła. Bo tutaj trzeba respektować też pozycje osób, które zostaną powołane do tych organów przez Sejm z tego powodu, że Senat, izba samorządowa tego uczynić nie może.

Proponuję także, aby izba samorządowa i Sejm tworzyły komisję mieszaną składającą się z 25 członków — 15 posłów, 10 senatorów. Z tym, że, aby uchwały miały moc rażącego rozstrzygnięcia muszą być przyjęte większością przynajmniej 20 głosów, wszelkie inne zaś podjęte zwykłą większością — moc tylko opinii.

Wydaje się, że te mechanizmy współdziałania, uwarunkowania skuteczności, bądź nieskuteczności wykonywania kompetencji przez izbę samorządową, wreszcie odmienny skład i odmienne natężenie czynników politycznych w Sejmie i w Senacie mogą spowodować, że funkcjonowanie tych dwóch izb będzie opierało się o wzajemny kompromis, odpowiedzialne podejście do rozstrzyganych kwestii. Nie należy w każdym razie takiej nadziei tracić.

Zwracam uwagę, że zwłaszcza projekt ordynacji do izby samorządowej zakłada pewne preferencje dla samorządów. Krąg uprawnionych biernie wyborczo do tej izby jest taki, jak powiedziałem — to są radni i członkowie plenarnych ciał samorządowych, terenowych, szczebla terenowego i centralnego. Ci ostatni mogą być dyskusyjnie, ale jeśli popatrzymy jak są różne przymusowe samorządy zawodowe, to wtedy ta dyskusyjność jest trochę mniejsza.

Preferencje są takie, że kandydatów mogą zgłaszać różne ciała plenarne i rady, co nie znaczy, że inne podmioty nie są wyposażone w prawo zgłaszania kandydatów. Muszą one jedynie najpierw utworzyć komitety wyborcze.

Wreszcie, o ile kandydaci zgłaszani przez inne podmioty muszą legitymować się poparciem trzech tysięcy podpisów, to proponuję, żeby z tego wymogu zwolnić tych kandydatów, którzy są bezpośrednio przez ciała samorządowe, różne rady gminne, zgłaszane.

Jest to tylko w miarę konkretne propozycja, a zatem i w miarę łatwa do zaczepienia i skrytkowania. Świadomie poddałem się temu zabiegowi i świadomie się na taką krytykę tutaj przed państwem wystawiam, bo oczywiście jest to jedna z propozycji, różniąca się tym od dotychczasowych, że w miarę skonkretyzowana, sprawdzić się może przede wszystkim w praktyce, w funkcjonowaniu. Poddanie się takiej praktyce jest zabiegiem ryzykownym i trudno to skrywać. Ale z drugiej strony jest okazja regulowania ustroju państwa w związku z przygotowaniem całościowej ustawy zasadniczej i ta okazja jest dużym uzasadnieniem, żeby takie ryzyko podjąć, jeśli nie chcemy tkwić w dotychczasowym stanie, no z którego chyba nawet zwolennicy Senatu w obecnym brzmieniu nie są zadowoleni.

Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie, proszę państwa teraz usłyszemy drugą część dwugłosu w sprawie Senatu Izby Samorządowej.

Referat został przygotowany przez pana profesora Mariana Grzybowskiego i pana doktora Jacka Czajowskiego. Wygłosi go pan doktor Jacek Czajowski.

Doktor Jacek Czajowski, Instytut Nauk Politycznych. Wydział Prawa i Administracji UJ:

Panie Przewodniczący! Proszę Państwa!

Zacząć chciałbym może w sposób dość nietypowy. Mianowicie, jedną z moich nielicznych zalet jest umiejętność szybkiej pracy. I myślę, że w tej sytuacji ta zaleta zostanie szczególnie doceniona.

Chciałem przedstawić koncepcję drugiej Izby, jako izby samorządowej. To w znacznym stopniu wiąże się zresztą z wypowiedziami mojego tutaj poprzednika. Zamierzałem przedstawić to w formie pewnego zarysu koncepcji. W tej sytuacji, kiedy dysponujemy stosunkowo ograniczoną ilością czasu, obawiam się trochę, że ten zarys może być zbyt ogólny. Mam jednak nadzieję, że ewentualne wszelkie

problemy, które z tego wynikałyby, znajdą swoje odzwierciedlenie w toku dyskusji i tam mogą być mogły zostać rozwinięte.

Proszę państwa, nie będę uzasadniał, dlaczego jestem zwolennikiem izby samorządowej, czy, wcześniej jeszcze, dlaczego jestem zwolennikiem zasady dwuizbowości. Tutaj ta argumentacja była poruszana. Trudno jest wymyśleć w tej chwili jakieś nowe argumenty.

Generalnie rzecz biorąc i znów bardzo uproszczając, to ze znaczeniem systemu dwuizbowego, z jego konstrukcją, polegającą na tym, że druga izba ma charakter izby samorządowej, wiązałbym pozytywne oddziaływanie na charakter funkcjonowania państwa, systemu ustrojowego w trzech zasadniczych kierunkach:

— w sferze doskonalenia prawa i udziału w tym zakresie właśnie drugiej izby;

— w sferze rozszerzenia procesu reprezentacji. Ten fakt prawa, wydaje mi się, jest dość istotny w naszych aktualnych realiach. Dobrze wiemy, że jeżeli chodzi o funkcjonowanie tych właśnie procesów, występuje szereg nieprawidłowości, czy zacięć, mówiąc niepejoratywnie;

— wreszcie trzeci kierunek, który w sposób pozytywny łączę właśnie ze strukturą dwuizbowości, to pozytywne oddziaływanie takiej struktury w sferze współdziałania systemu podzielonej władzy.

Nie jest dla mnie istotne, czy będzie to izba oporu, czy będzie to izba refleksji, to zawsze będzie się kształtowało odpowiednio do tego, czego będzie wymagała określona sytuacja polityczna, w jakiej to współdziałanie będzie miało miejsce. Stąd koncepcje prawne w tym zakresie są dla mnie obojętne.

Jeżeli będziemy uzasadniali racje bytu systemu dwuizbowego i, w ramach tego systemu, izby samorządowej, to pojawi się tutaj problem szczególnie istotny. Mianowicie problem, że przecież ten system musi być we właściwy sposób zorganizowany. Szczególnie zaś w ramach tego systemu musimy nadać właściwą rangę tej nowej strukturze, tej nowej izbie, gdzie zadanie zresztą jest o tyle jeszcze trudniejsze, że nie dysponujemy w tym zakresie żadnymi doświadczeniami. Jestem przeciwnikiem sądów, które tutaj słyszałem, to jest tylko taka krótka dygresja, bo jeszcze mieszczą się w czasie, sądów, które a priori zakładały, że np. taka izba nie ma racji bytu i nie spełni swojego zadania, choćby z tego względu, że stanie się izbą polityczną. A ja pytam — kto i na jakiej podstawie, w oparciu o jakie dowody, te-

go typu uzasadnieniem jest w stanie przekonać mnie o tego typu ewolucji właśnie takiej instytucji? Może ta ewolucja pójdzie akurat w innym kierunku, a może, przynajmniej, taka izba nie będzie izbą przede wszystkim polityczną, jak będzie to na pewno miało miejsce w odniesieniu do izby niższej.

Zmierzam do tego, ażeby podsumować i w jakimś sensie wyjaśnić sytuację, która mogła ulec zaciemnieniu w wyniku tej dygresji. Sprawą dla mnie podstawową w celu spełnienia tych właśnie funkcji, które z systemem dwuizbowym łączymy, jest nadanie odpowiedniego kształtu ustrojowego drugiej izbie, właśnie izbie o charakterze samorządowym. I z tego punktu widzenia, wydaje mi się rzeczą podstawową rozstrzygnięcie, czy udzielenie odpowiedzi na trzy zasadnicze kwestie.

Kwestia pierwsza, to określenie, wypracowanie powiedzmy statusu prawnego izby samorządowej.

Kwestia druga, to przyjęcie określonego składu, określonych zasad tworzenia tej izby.

Wreszcie trzeci moment, o kapitalnym z tego punktu widzenia znaczeniu, to problem właściwego ukształtowania kompetencji tej właśnie izby samorządowej.

Jeżeli państwo pozwolicie, w skrótowym przynajmniej zarysie postaram się przedstawić, kwestie determinujące rangę, wagę i znaczenie tej izby samorządowej.

Kwestia statusu prawnego, a więc ten pierwszy element, który był tutaj dla nas istotny. Wydaje mi się, że w tej materii wątpliwości jest stosunkowo najmniej. Jest dla mnie rzeczą niewątpliwą, że tego typu struktura, izba samorządowa, winna posiadać status organu narodu w zakresie ustawodawstwa. Z tego punktu widzenia, z punktu widzenia prawnego, statusu prawnego, ta izba powinna być izbą identyczną w stosunku do izby niższej parlamentu. Oczywiście, konsekwencją tego jest jeszcze jeden problem, który może tutaj też warto zasygnalizować. Mianowicie kwestia skonstruowania na tej zasadzie wzajemnych prawnych relacji obu izb. I tutaj koncepcje i rozwiązania tego problemu mogą iść w dwóch kierunkach. Możemy nawiązać do oryginalnej teorii koncepcji Monteskiusza, której istotą było uznanie, iż organem ustawodawczym narodu jest parlament złożony z dwóch izb. Możemy też iść w drugim kierunku, to znaczy przyjąć, że organami narodu w zakresie ustawodawstwa są obie izby, a więc są dwa organy narodu w zakresie ustawodawstwa.

Sprawa jest, z punktu widzenia prawnego, może nienajistotniejsze i o nie największej randze praktycznej. Niemniej jednak wydaje mi się, że ze względu na

pewną czystość konstrukcji, a z drugiej strony również ze względu na wyeliminowanie pewnych wątpliwości — bo co do sytuacji prawnej członków obu izb będą tworzone przepisy w oparciu o odrębne zasady — no jednak byłbym osobiście zwolennikiem przyjęcia tej konstrukcji dwuizbowości w, powiedzmy, oryginalnej wersji Monteskiuszowskiej.

Problem drugi, który w ramach statusu prawnego chciałem tylko zasygnalizować, to kwestia przedstawicielskiego mandatu, który przysługiwałby członkom obu izb. Niewątpliwie, i to jest zasada, która powinna być zastosowana, to oczywiście akceptacja, przyjęcie konstrukcji mandatu wolnego. Problemem dyskusyjnym jest natomiast, czy ze względu na specyfikę izby samorządowej, biorąc pod uwagę szczególne więzi deputowanych, inne niż w odniesieniu do izby niższej, z grupą swoich wyborców należałoby, moim zdaniem, podjąć dyskusję, czy zasada mandatu wolnego nie powinna wykazywać tutaj pewnych modyfikacji. I to jest tylko mała ilustracja tego, co chcę tutaj powiedzieć. Nie jest moim zdaniem, rozwiązaniem naruszającym zasadę mandatu wolnego, jeżeli na deputowanego izby samorządowej nałożylibyśmy, powiedzmy, prawny obowiązek udziału w posiedzeniach odpowiedniej struktury samorządowej, czy spotkania się z wyborcami.

W każdym razie, chcę podkreślić, nie mówię, że akurat w ten sposób, w tym kierunku trzeba iść, chodzi mi tylko o to, że ten mandat powinien pewne modyfikacje wykazywać.

Jeżeli chodzi o skład i zasady tworzenia, zawarte w tekście mojego wystąpienia, nie jest oczywiście rozwiązanie ostateczne. Jest to tylko pewna propozycja, pewna próba, która była mnie potrzebna, ażeby się przekonać, czy ta koncepcja ma jakieś racjonalne możliwości wprowadzenia jej w życie, czyli dokonania istotnie wyboru członków izby samorządowej.

Nie będę do tych rozwiązań szczegółowych nawiązywał i chciałbym tylko zwrócić uwagę państwa, że przy kształtowaniu składu, przy formowaniu zasad tworzenia drugiej izby przyjmowaliśmy cztery zasadnicze kryteria, które niezależnie od szczegółowych rozwiązań powinny tę sprawę regulować:

Kryterium pierwsze — proces wyborczy w żadnym wypadku nie powinien powodować, żeby izba samorządowa była strukturą nadrzędną w systemie dotychczasowych struktur terytorialnych samorządu. Tego typu rozwiązanie oznacza

oczywiście przekreślenie samej idei samorządu terytorialnego. To pierwszy moment, powiedzmy, o charakterze negatywnym.

Drugie istotne założenie. W ramach procesu tworzenia drugiej izby założeniem, z mojego punktu widzenia przynajmniej zasadniczym, jest opracowanie tego systemu w taki sposób, ażeby uruchomić w jego ramach możliwie najwięcej struktur samorządowych różnych szczebli, przyznając każdej z nich oczywiście inny zakres udziału w tym systemie.

Jest to moim zdaniem niezbędne z punktu widzenia autorytetu społecznego izby, co z kolei jest niezwykle istotne dla jej praktycznej roli. Z drugiej strony takie rozwiązanie byłoby niewątpliwie rozwiązaniem sprzyjającym umocnieniu instytucji samorządu terytorialnego. Dawałoby większą reprezentatywność izbie samorządowej, jako naczelnemu organowi narodu, podkreślam jeszcze raz, właśnie w sferze ustawodawstwa.

Trzecie kryterium, które zostało też przez nas zarysowane, to przyjęcie generalnej zasady, że wybory do izby samorządowej nie mogą być utrzymywane w dotychczasowych ramach. Mam na myśli w szczególności tę zupełnie abberacyjną, moim zdaniem, zasadę, iż z każdego województwa wybiera się po dwóch członków.

Jako zasada powinna być tutaj przyjęta koncepcja proporcjonalności prawa wyborczego. Jest kwestią szczegółową, w której wersji, w zależności od potrzeb, od celów, które chcemy osiągnąć, kształtować.

I wreszcie ostatnie kryterium, również istotne, zakładające pewną prostotę, jeżeli chodzi o przeprowadzenie procesu tworzenia izby samorządowej. Wyrazem tego w koncepcji, którą tutaj państwu pozwoliliśmy sobie przekazać, jest choćby przyjęcie zasady, że w procesie wyborczym biorą udział, różne ogniwa w systemie samorządu, ale z reguły już istniejące, zorganizowane, działające, w konsekwencji tego wykonujące w ten sposób tylko, powiedzmy, dodatkową funkcję w ramach swoich normalnych funkcji. Oszczędza to bardzo znaczną liczbę, jak sądzę, zabiegów organizacyjnych. To jest przecież poważny problem. Oznacza to równocześnie zasadnicze ograniczenie nakładów finansowych. To też, w tej sytuacji w jakiej jesteśmy, nie jest bez znaczenia. I to byłoby wszystko, co w tej chwili w wielkim skrócie chcę tutaj powiedzieć.

Natomiast, jeżeli chodzi o kwestię trzeciego elementu, który w jakimś sensie jest dla mnie decydujący w celu nadania izbie samorządowej właściwej rangi ustro-

jowej, mam na myśli kompetencje izby. To może będzie już wykroczeniem poza czyste referowanie pewnych zasadniczych konstrukcji. Będzie to równocześnie potrzebne uzasadnienie, poprzedzające zasygnalizowanie kwestii tych kompetencji.

Otóż, proszę państwa, jest niewątpliwe, że izba samorządowa, jako organ narodu w zakresie ustawodawstwa, musi uczestniczyć w ustawodawstwie. W innym przypadku koncepcja byłaby nielogiczna. Problemem dyskusyjnym może być zakres tego uczestnictwa i, jeżeli ktoś z państwa miał okazję przejrzeć te materiały, zaproponowaliśmy pewne rozwiązanie, które troszkę zmienia zastane w tej materii poglądy, w pewnym zakresie spraw.

Nie jestem w stanie ich tutaj sprecyzować. Mogę powiedzieć ogólnie, że byłyby to sprawy czy materie związane z organizacją, z kompetencją, z zasadami finansowania samorządu. Zaproponowaliśmy w tym zakresie niejako odwrócenie procesu ustawodawczego, zgodnie z charakterem funkcji samorządowej. Proponujemy, ażeby centrum prac ustawodawczych mieściło się właśnie w izbie samorządowej, a więc, żeby tutaj była zgłaszana inicjatywa ustawodawcza, żeby tutaj projekty były opracowywane i uchwalane. Stąd z kolei trafiałyby do izby niższej, która miałaby normalne w tym zakresie uprawnienia, które aktualnie przysługują Senatowi. A więc prawo wnoszenia poprawek, zastrzeżeń i odrzucenia projektu.

W takim przypadku proces funkcjonowałby w przeciwnym kierunku, to znaczy tego typu zastrzeżenia izby wyższej mogłyby być odrzucone odpowiednią większością głosów przez izbę niższą. To tyle, proszę państwa, w kwestii udziału w ustawodawstwie.

Sfera druga, dla mnie podstawowa, ażeby instytucja izby samorządowej posiadała odpowiednią rangę ustrojową, to sfera uprawnień kontrolnych. W tym zakresie, jeżeli chodzi o kwestię przyznania tego typu uprawnień właśnie izbie samorządowej, jest to dla mnie logiczną konsekwencją samej konstrukcji tej izby.

Możemy w tej chwili Senat pozbawić tego typu uprawnień z uwagi na to, że struktura polityczna, powiedzmy sobie, obu izb jest w zasadzie analogiczna, nie mówię, że identyczna. W konsekwencji tego w takiej sytuacji istnieje zasadnicza perspektywa tego typu, że kryteria oceny w obu przypadkach mogą być podobne. W związku z tym, po co ten proces dublować?

Jeżeli zakładamy, że izba samorządowa będzie reprezentacją innych struktur społecznych, innych interesów, jak najbardziej aktualnym i uzasadnionym staje

się związanie z tą izbą pewnych uprawnień kontrolnych. Racjonalnym uzasadnieniem jest tutaj właśnie fakt, że kontrola może być dokonywana w oparciu o inne kryteria, że będzie oryginalna, że będzie czymś nowym w funkcjonowaniu systemu ustrojowego i stąd wynika konieczność, jak już powiedziałem, przyznania izbie samorządowej pewnej sfery kompetencji kontrolnych.

Na pewno nie byłaby to kwestia odpowiedzialności politycznej, bo ta jest tradycyjnie związana... Ale poważnie zastanawiałbym się, czy nie powinna to być na przykład kontrola nad wykonaniem przez rząd budżetu państwa, kontrola znów nie takich zasadach, jaka leży w gestii izby niższej, ale kontrola wyrażająca się choćby w tym, że izba samorządowa na podstawie zbadania wykonania przez rząd rachunków państwa, budżetu państwa, przedstawia izbie niższej opinie i ta opinia obligatoryjnie jest uwzględniana przez izbę niższą w toku procesu udzielania, czy nie udzielania rządowi absolutorium.

Na podobnych zasadach widzę tutaj uzasadnienie dla prawa interpelacji poselskich. Uzasadnionym byłoby rozwiązanie tego typu, by to uprawnienie nie było wiązane jak dotychczas z uchwałą całej izby, lecz z uchwałą podejmowaną jedynie przez pewną grupę członków izby samorządowej. Ale to jest też tylko sygnalizacja, jak mówię, pewnego problemu.

Wreszcie niejako trzecim nurtem tej działalności kontrolnej byłyby uprawnienia komisji izby samorządowej, oczywiście nie o charakterze stanowiącym, ale na przykład ich treścią byłoby prawo przedstawiania opinii, wniosków. Mogłoby to rodzić obowiązek rządu ustosunkowania się i uzasadnienia, dlaczego na przykład takie wnioski, czy takie opinie, nie są ewentualnie wykonywane.

W ten sposób widziałbym, generalnie rzecz biorąc, zarys w bardziej ogólnym znaczeniu, niż wynika z samego słowa zarys, koncepcji ustrojowej drugiej izby.

Chciałbym dodać jeszcze i zajmie mi to dosłownie półtorej minuty, jak sądzę, dwie kwestie, które integralnie wiążą się z funkcjonowaniem struktury dwuizbowości.

Kwestią pierwszą, o kapitalnym, znaczeniu jest przewidywanie funkcjonowania w ramach tego systemu komisji wspólnej obu izb, stanowiącej forum uzgadniania decyzji w sprawach budzących szczególne kontrowersje, czy w sprawach szczególnie istotnych.

Nie opowiadam się koniecznie, zajmując takie stanowisko, za koncepcją, która przewidywałaby by taka komisja miała charakter komisji stałej. Wydaje mi się, że bardziej korzystne było, gdyby nadać temu rozwiązaniu pewien element elastyczności, biorący się właśnie stąd, że taka komisja byłaby przewidywana przez odpowiednie akty prawne i byłaby zwoływana każdorazowo w celu rozpatrzenia określonej sprawy na wniosek jednej z izb. Ale to też jest kwestia...Chciałem po prostu zakończyć zdanie i dlatego taką sugestią zgłosiłem. To może być zupełnie inna struktura, która będzie miała to prawo. Daje nam to, że komisja tego typu będzie — jak sądzę — bardziej właściwa merytorycznie, niż komisja stała powołana na okres całej kadencji.

I drugi element z tym się wiążący, to kwestia dopracowania w sposób bardzo dokładny, bardzo uważny przepisów regulaminowych, rządzących współdziałaniem obu izb parlamentarnych. Ostatnio zajmowałem się trochę okresem konstytucji z marca 1921 r. i na przykładzie tamtego okresu i współdziałania w oparciu o znakomite przepisy regulaminowe, w pełni doceniam, i dlatego o tym mówię, znaczenie właśnie tego typu sytuacji. Jest to o wiele, moim zdaniem, ważniejsze niż wysuwanie argumentu, jaki czasami się spotyka, że dwuizbowość sama w sobie nosi załącz jakiegoś kunktatorstwa czy opóźniania procesu ustawodawczego.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie za referat, który w pewnej mierze chyba stanowił kropkę nad i.

Ogłaszam przerwę do godziny 15.15. Po przerwie odbędzie się dyskusja. Uprzejmie proszę o zgłaszanie się do niej.

Jako pierwszy po przerwie głos zabierze pan senator Jan Orzechowski.

(Przerwa od godziny 14.23 do godziny 15.30)

Przewodniczący — senator Stefan Pastuszka:

Otwieram drugą część naszego seminarium. Mam nadzieję, że będzie ona bardzo żywa i burzliwa. Przystępujemy do dyskusji.

W tej chwili mamy zapisane do dyskusji dwie osoby — pan senator Jan Orzechowski i pan profesor Tadeusz Preciszewski.

Uprzejmie proszę pana senatora Orzechowskiego o zabranie głosu.

Senator Jan Orzechowski:

Proszę państwa, może na wstępie jedna uwaga, co do genezy koncepcji izby samorządowej, przekształcenia Senatu w izbę samorządową, nad którą dzisiaj dyskutujemy.

Otóż, jeżeli chodzi o ruch ludowy, to nigdy nie był on specjalnie do Senatu przywiązany, chociażby z tego powodu, że ludowców w Senacie zbyt wielu nie było.

Po 1945 roku, jak państwo wiecie, Senatu w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej nie było, był parlament jednoizbowy. Jak on funkcjonował, to na ten temat nie będę mówił, bo wszyscy państwo znacie historię. Senat został przywrócony na mocy porozumień "okrągłego stołu" w 1989 roku.

Jeżeli chodzi o pierwsze wybory do Senatu, to wiadomo jaka opcja w tych wyborach do pierwszej kadencji Senatu zwyciężyła. Również i w wyborach do Senatu drugiej kadencji ruch ludowy nie był bardzo licznie w Senacie reprezentowany. Mam tu na myśli Polskie Stronnictwo Ludowe.

Projekt konstytucji, który został wniesiony przez Polskie Stronnictwo Ludowe 30 kwietnia 1993 roku w porozumieniu z kołem Unii Pracy, nie przewiduje izby samorządowej. Przewiduje parlament jednoizbowy. Chociażby państwo czytali kilka razy ten projekt, to ani zdania o izbie samorządowej w tym projekcie państwo nie przeczytacie.

Jest to zrozumiałe, chociażby i z tych względów, że my w tym Senacie zbyt mocno nie umieściliśmy się. Sytuacja nieco się zmieniła po wyborach wrześniowych w 1993 roku, gdy Polskie Stronnictwo Ludowe w Senacie stało się drugą partią, jeżeli chodzi o liczebność senatorów 36 senatorów, po zmianach jest teraz jednego mniej. Jest to jednak drugi klub pod względem liczebności w Senacie. I oczywiście jest rzeczą, że rozumiemy, iż dla celów realizacji polityki partii wykorzystywany być może również i Senat.

I w związku z tym jest koncepcja — czy dalej utrzymywać propozycje parlamentu jednoizbowego, tak jak to zgłoszono w konstytucji... A chcę podkreślić, że innego projektu Polskie Stronnictwo Ludowe nie zgłosiło... Czy też odstąpić od tej koncepcji?

Osobiście byłbym zdania, że należało wprost powiedzieć: zmieniamy stanowisko. Uważamy że doświadczenia Senatu, a mamy już te doświadczenia, bo to jest trzecia kadencja, wskazują na to, iż druga izba zdaje egzamin i jest potrzebna. Wybrano drogę, proponujemy, przekształcenie Senatu w izbę samorządową. Choć, formalnie ta koncepcja nie jest zgłoszona, jest w tej chwili ukształtowana. To nie znaczy, że Zgromadzenie Narodowe uchwalając konstytucję, może wprowadzić taką izbę samorządową w miejsce Senatu.

I teraz, proszę państwa, po tym krótkim wstępie dwie zdania. Czy jestem za koncepcją parlamentu jednoizbowego, czy dwuizbowego?

Otóż, proszę państwa, z tego co obserwuję jako prawnik, jeżeli chodzi o działalność ustawodawczą parlamentu poprzedniej kadencji, jak i obecnej to można powiedzieć jedno, że proces stanowienia prawa nie jest u nas najlepszy. W tej chwili ci, którzy chcą prawo na co dzień stosować, mają ogromne trudności. Bo przecież jest utarta praktyka, że wprowadza się wielokrotne poprawki do tej samej ustawy. I to nie raz po dwie — trzy poprawki w ciągu roku. Nie są ogłaszane teksty jednolite. W związku z tym pracownik urzędu czy prawnik na dole, który chce ustawę zastosować, aby ustalić ostateczny tekst ustawy, musi bardzo często przewertować kilka czy kilkanaście dzienników ustaw z różnych okresów, jeżeli na bieżąco nie nanosi poprawek. Tak, że to ogromnie utrudnia stosowanie prawa.

W takim sposobie tworzenia prawa, jeżeli nie rozwiązujemy koncepcji określonej całościowo, tylko idziemy na zmiany częściowe, łatwo popełnia się błędy, bo gdzieś zapomina się, że ta nowa ustawa ma jeszcze związek z innymi. I łatwo stracić spójność systemu prawa. Dlatego, wydaje się, że szczególnie w procesie tworzenia prawa powinniśmy na to zwracać uwagę. Uważam wobec tego, że Senat ma swoją rolę do odegrania, jeżeli chodzi o proces tworzenia prawa.

Może powstać pytanie, czy akurat Senat robi to w sposób dostatecznie dobry, czy nie mógłby lepiej funkcjonować w tym zakresie? Nie będę z państwem polemizował i twierdził, że lepiej tego by się nie dało robić. Ale to się łączy chyba w jakiś sposób i ze składem personalnym Senatu.

Rzecz polega na tym, że, jak dotychczas, tak było i tak jest w dalszym ciągu, idąc do wyborów przede wszystkim bierze się pod uwagę, czy kandydat jest odpowiednio popularny w terenie i czy ma szansę na wygranie wyborów. Natomiast może mniej pod uwagę bierze się jego faktyczną później przydatność do

pracy w Sejmie czy w Senacie. Stąd też można czasami mieć wątpliwości, czy akurat określony skład izby jest tym składem optymalnym i najlepszym.

Ale, proszę państwa, zmiana Senatu na izbę samorządową nie wyeliminuje tych mankamentów. Bo, pytam się — czy jeżeli zostanie wybrany do izby samorządowej, jeśli ją tak nazwiemy, lekarz, który jest członkiem rady gminy, bądź wybrany zostanie lekarz, który nie jest członkiem rady gminy, to będzie to miało jakiś wpływ na podniesienie jakości pracy w tym samorządzie? Chyba nie. To nie będzie miało większego wpływu.

Wreszcie, proszę państwa, jeżeli widzimy pewne niedomogi w pracy Senatu... Czy Senat powinien być izbą polityczną czy też apolityczną? Otóż nie wydaje mi się, żeby polityczność Senatu została wyeliminowana poprzez przekształcenie w izbę samorządową. Nie łudźmy się, proszę państwa. Każda partia polityczna będzie forsowała swoich kandydatów niezależnie od tego, czy będą startowali z ramienia gminy czy samorządu lekarskiego czy adwokackiego czy jakiegoś innego. Oczywiście jest rzeczą, że każda partia polityczna będzie przede wszystkim forsowała własnego kandydata.

I przekształcenie Senatu w izbę samorządową i ustalenie, że będzie kandydował tylko członek rady gminy bądź też członek jakiegoś samorządu zawodowego nie wpłynie na zmianę sytuacji. Nie widzę takich szans. Zresztą nie widzę nawet powodu, żeby mówić o całkowitym odpolitycznieniu Senatu.

Uważam, że mimo wszystko, jeżeli mówimy o tym, że Senat ma być aktywnym uczestnikiem procesu ustawodawczego, to przecież stanowienie prawa jest niczym innym jak prowadzeniem również określonej polityki w państwie poprzez stanowienie prawa. I dlatego odpolitycznienie Senatu w drodze zmiany nie nastąpi.

Niektórzy mówią, proszę państwa, że jeśli zmienimy nazwę, to wpłynie to na jakość pracy w Senacie. Mnie się kojarzy forsowanie tej koncepcji trochę z okresem zmian, jaki przeżywaliśmy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Państwo pamiętacie, wówczas również zmiany organizacyjne różnych instytucji często następowały. Ale nie zawsze zmiana organizacyjna, zmiana nazwy, kosmetyka w zakresie uprawnień danej instytucji w istocie była zmianą ważną.

Dlatego, wydaje mi się, że rzecz nie w zmianie nazwy, Jeśli funkcjonuje Senat jako druga izba samorządowa, zresztą instytucja przyjęta i utarta w historii Polski, to pytam się, dlaczego od tej nazwy historycznie utrwalonej w świadomości

Polaków odstępować na rzecz nowego tworu w postaci izby samorządowej? Przecież jeżeli chcemy rozszerzyć kompetencje drugiej izby parlamentu, a jestem również za rozszerzeniem kompetencji, szczegółowo jednak z uwagi na czas nie będę o tym mówił, to możemy to zrobić nie zmieniając nazwy.

Również, jeżeli chcemy wprowadzić taką rzecz, żeby do Senatu mogli kandydować działacze samorządowi z samorządów terytorialnych, to przecież też nie potrzeba zmiany nazwy. W ordynacji wyborczej do Senatu można wprowadzić dodatkowy przepis, że uprawnienia do zgłaszania kandydatów będą przysługiwały samorządom terytorialnym czy samorządowi zawodowemu. Jest to kwestia już nie rozwiązań natury konstytucyjnej i niekoniecznie to musi być w konstytucji zawarte. Według mnie jest to kwestia do rozwiązania w ustawie regulującej prawo wyborcze. W konstytucji trzeba rozstrzygnąć, czy druga izba powinna istnieć i jaki powinien być zakres jej uprawnień.

Reasumując, uważam, że w zasadzie powinien być utrzymany ten stan, jaki istnieje na dzień dzisiejszy, wynikający z ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r., a więc że podstawowym organem ustawodawczym jest mimo wszystko Sejm, natomiast Senat jest ciałem ustawodawczym, ale o innym charakterze niż Sejm. Ma on przede wszystkim czuwać nad prawidłowym tworzeniem prawa i żeby ta ocena społeczna prawa również była prawidłowa.

Podnosi się zarzut i są projekty konstytucji, które przewidują parlament jednoizbowy. Poza PSL parlament jednoizbowy przewiduje konstytucja Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Podnosi się taki zarzut: że Senat przedłuża proces legislacji. Proszę państwa, jest to czysta iluzja, bo przecież w świetle przepisów konstytucyjnych Senat ma 30 dni na ustosunkowanie się do ustawy zwykłej, 7 dni — jeżeli ustawa idzie w trybie przyspieszonym. To, proszę państwa, jeżeli Senat pracuje nad ustawą i to nieraz ogromną siedem dni, mówienie, że przedłuża on proces legislacyjny jest chyba czystym nieporozumieniem.

Druga kwestia, która jest zgłaszana, że Senat jest niepotrzebny. Mówi się tak, nawet i w Sejmie są takie głosy, jeżeli zlikwidujemy Senat, to zastąpimy go wzmacniając służby prawne w Sejmie oraz służby prawne na szczeblu rządowym.

W związku z tym ustawy, które będą uchwalane przez Sejm, będą na wyższym poziomie, a Senat będzie niepotrzebny. Taki argument również jest podnoszony.

Zwolennikom takiej wizji chciałbym powiedzieć jedno, że żadna opinia prawna nie zastąpi stanowiska Senatu. Jest to zupełnie co innego. Jest zupełnie inny ciężar gatunkowy stanowiska Senatu od opinii prawnej, proszę państwa. To są dwie różne rzeczy. I nie można utożsamiać opinii prawnej ze stanowiskiem Senatu.

Wreszcie chcę powiedzieć, że przecież jeśli państwo przysłuchujecie się obradom Sejmu, to słyszycie, że Sejm zanim uchwalił ustawę, to zapoznał się z tyłoma ekspertyzami, brał pod uwagę wypowiedzi takich a takich specjalistów, a mimo wszystko zdarzają się błędy w ustawie. Mimo ekspertyz i wysłuchiwanie różnych głosów zdarzają się błędy w ustawie. Czyli to nie eliminuje potrzeby dokonywania korekt przez drugą izbę.

Wreszcie jest jeszcze jedna przeogromnie ważna sprawa. Senat jest mniej zaangażowany w proces rządzenia krajem od Sejmu, bo ani nie powołuje rządu ani rząd nie jest odpowiedzialny za pracę przed Senatem i w związku z tym Senat może mieć inne spojrzenie zupełnie na ustawę. I tak się zdarza, że Senat ma inne spojrzenie. A ma inne spojrzenie m.in. dlatego, że nie jest uwikłany wprost uwikłany w rządzenie krajem, w takim stopniu jak jest uwikłany Sejm. I dlatego to inne spojrzenie na niektóre ustawy jest potrzebne. Zresztą państwo wiecie, zdarzają się sytuacje, kiedy Senat uchwala weto i odrzuca ustawę.

W związku z tym chcę powiedzieć, że te argumenty są nieco pozorne. Podnoszony jest również jeszcze jeden argument, mianowicie że jak zlikwidujemy Senat, to oszczędzimy 250 mld złotych z budżetu, bo mniej więcej tyle kosztuje w tej chwili utrzymanie Senatu.

Otóż, proszę państwa, według mnie argument też jest pozorny. Odpowiedziałbym na to, że jeżeli byśmy ograniczylibyśmy skład Sejmu do połowy, to te oszczędności będą znacznie większe. Więc nie tylko o oszczędności chodzi, proszę państwa. Nie na tym wyłącznie rzecz polega. Dlatego te argumenty są, że tak powiem pozorne.

Uważam, że druga izba w tym zasadniczym kształcie powinna być utrzymana. Z tym, że jednak powinna być trochę inaczej usytuowana. Między innymi podzielam pogląd, że jeżeli chodzi o poprawki Senatu, to na mocy konstytucji powinna działać komisja wspólna Senatu i Sejmu, która by je rozpatrywała, a nie jak dotychczas rozpatrywane są one wyłącznie przez komisje sejmowe. I to jest, według mnie, błąd. Takie rozstrzygnięcie jest potrzebne.

Uważam, że również trzeba by było zastanowić się w nowej konstytucji nad niektórymi innymi rozwiązaniami w zakresie zwiększenia uprawnień Senatu, poza tymi, które naturalnie Senat już ma i o których tu nie ma potrzeby mówić. Uważam, że na przykład należałoby zrównać senatorów z posłami w zakresie prawa zgłaszania interpelacji, bo do tej pory jest tak, że senator nie ma prawa zgłoszenia interpelacji, może tylko złożyć oświadczenie, które jest namiastką tej interpelacji. Natomiast poseł konstytucyjnie ma prawo indagowania rządu poprzez zgłoszenie interpelacji.

Wreszcie uważam również, że należałoby się zastanowić, czy Senatowi nie przyznać jednego jeszcze z uprawnień poza tymi, które ma, przy zachowaniu pełnego prawa Sejmu do ostatecznej decyzji. Mam na myśli, proszę państwa, ewentualne przyznanie Senatowi prawa do zwrócenia się do Sejmu o uchwalenie wotum nieufności wobec rządu bądź wobec poszczególnych ministrów. Ostateczna decyzja należałaby do Sejmu, ale jednak są sytuacje, kiedy wydaje mi się, że można by było ten problem rozważyć.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Proszę państwa, mam prośbę o ograniczenie czasu wystąpień do 15 minut. Mam zapisane cztery osoby, prawdopodobnie jeszcze zabiorą głos inne. Teraz zabierze głos pan profesor Tadeusz Preciszewski. Następnym mówcą będzie pan Cezary Grabski, pracownik naukowy Uniwersytetu Łódzkiego. Później pan Józef Szczepańczyk.

Profesor Tadeusz Preciszewski:

Przede wszystkim dziękuję organizatorom za zaproszenie na dzisiejsze ważne spotkanie. Reprezentuję dyscyplinę polityki społecznej i ekonomicznej. Natomiast od strony zaangażowania społecznego reprezentuję środowisko seniorów i ekspertów byłego Stronnictwa Pracy, które kiedyś było głównym przedstawicielem nurtu chrześcijańsko—demokratycznego w Polsce. Niestety, później przeszło przez różne niezbyt pomyślne ewolucje i konflikty. Natomiast my staramy się, można powiedzieć, najdawniejsze tradycje podtrzymać i pewne konstruktywne propozycje w różnych dziedzinach zgłaszać.

W tej materii, nad którą dzisiaj dyskutujemy, chciałem poinformować, że ponad dwa miesiące temu złożyłem na prośbę pana marszałka Senatu Struzika ob-

szerną ekspertyzę właśnie na temat statusu Senatu, jako drugiej izby parlamentarnej o charakterze samorządowym, której kopię streszczenia państwo otrzymali.

Jeżeli chodzi o ogólne założenia naszych poszukiwań, to zwracamy uwagę nie tylko na pewne rozwiązania konstytucyjno—prawne, w której to dziedzinie mamy dzisiaj tylu wybitnych specjalistów, które się mieszczą w tematyce formalnej demokracji politycznej. Nas interesują przede wszystkim szersze aspekty merytoryczne demokracji społeczne i ekonomiczne, które powinny być długofalowym celem państwa prawa.

To, o co by nam chodziło w naszym projekcie, gdzie rozwijamy koncepcję Senatu jako drugiej izby samorządowej, chodziłoby o bardziej, można powiedzieć, ambitne zadanie, którego korzenie tkwią w ustaleniach katolickiej i chrześcijańskiej myśli społecznej, mianowicie o pewną istotną reintegrację społeczeństwa polskiego. Sprawą ważną jest sięganie do korzeni właśnie katolickiej myśli społecznej i korporacjonizmu, czy raczej, szerzej, idei korporatywnej, bo sama nazwa, jak wiadomo, została zdeprecjonowana przez pewne nie bardzo interesujące kierunki z okresu międzywojennego, które się na nią powoływały. Chodziło o to, żeby szczególnie w warunkach społeczeństwa polskiego obecnego stworzyć pewne platformy reintegracji społeczeństwa wokół pewnych celów i zadań, które stanowiłyby pewną przeciwwagę, nie, nie zastępstwo, dla czystej demokracji politycznej, w ramach której, jak wiadomo, podziały między partiami politycznymi w ogóle, a w szczególności w naszym kraju, są tak daleko idące, że nieraz uniemożliwiają poprzez wysuwanie różnych tak zwanych tematów zastępczych, dyskusję merytoryczną.

Te wspólne wartości, jak już sygnalizowałem, wypływają z ustaleń katolickiej i chrześcijańskiej myśli społecznej, których pierwszą udaną konkretyzacją i zastosowaniem jest formuła czy platforma społecznej gospodarki rynkowej, koncepcji, która się narodziła w kręgach chrześcijańskiej demokracji zachodnioniemieckiej. I właśnie wartość integracyjna tej koncepcji polega na tym, że kiedy chadecy przegrali wybory na rzecz socjaldemokracji w RFN, to socjaldemokracja również przyjęła tę platformę i stała się ona miejscem dialogu i spotkania dwóch głównych opcji ideologicznych w Niemczech i w całej Europie Zachodniej — chrześcijańsko—demokratycznej i socjaldemokratycznej.

Chcielibyśmy, reprezentując nurt pracowniczy w ruchu chrześcijańsko—demokratycznym, polskim i światowym, chrześcijańsko—społeczny właśnie, przyczynić się do tak szeroko pojętej reintegracji i współpracy różnych kręgów społecznych.

Pierwsza sprawa dotyczy, w nawiązaniu do pewnych głosów w dyskusji... Proponujemy, tak jak było sygnalizowane, i opracowaliśmy dalej idącą konkretyzację, można powiedzieć, trzech sekcji, trzech zespołów samorządowych w ramach Senatu, a nie tylko pionu samorządu terytorialnego. Zanim do tego przejdę, chciałbym podkreślić pewne ogólniejsze przesłanki, poza najbardziej generalną — właśnie tej reintegracji społeczeństwa i skupić uwagę na problemach merytorycznych, a nie tylko zastępczych czy pozornych, mianowicie zwrócić uwagę na pewne sprzężenie zwrotne.

Otóż, jeżeli chcemy, żeby różnego rodzaju samorzady miały poważną pozycję w społeczeństwie, żeby do tych samorządów wybierano i żeby chcieli być do nich wybierani ludzie najzdolniejsi, najuczciwsi, z największą inicjatywą, to te samorzady muszą mieć drożność. Zwracałem uwagę na to sprzężenie zwrotne, że jeżeli samorzady nie będą miały tej drożności, to będą ubocznymi organizacjami, o małym znaczeniu, a tymczasem powinno nam zależeć właśnie na tej mobilizacji energii społecznej idącej od dołu, ale również od strony tych najbardziej energicznych twórczych jednostek.

Tu była poruszana sprawa, czy samorząd ma być obowiązkowy, czy nie? Naszym zdaniem to jest sprawa jeszcze do dyskusji, dlatego, że właśnie ta drożność samorządów poprzez izbę samorządową Senatu powinna stanowić bodziec do aktywnego udziału. Nie wiadomo, czy wprowadzenie obowiązkowości pewnych form samorządowych nie skierowałoby na takie administracyjne formy funkcjonowania tych samorządów. To powinno być do przemyślenia. Tam gdzie można stosować dobrowolność należy wykorzystywać dobrowolność, a przymusowość obligatoryjność powinna być no już koniecznością wyższą.

Jakie trzy zespoły samorządowe? Pierwszy, najbardziej tradycyjny, istniejący, to jest zespół samorządu terytorialnego. Wynikają z tego bardzo poważne konsekwencje do dalszej budowy Senatu.

Jeżeli liczba zespołów samorządu terytorialnego powinna uwzględniać reprezentantowość wszystkich województw, to będziemy mieli 49 plus ewentualnie przedstawiciel sejmiku krajowego, i mamy 50 osób. Jest sprawa dyskutowana, jak

wiadomo, czy każde województwo ma po jednym przedstawicielu, czy według liczby ludności. Wydaje się, że tą sprawę konstytucja Stanów Zjednoczonych przesądza w sposób pozytywny. Również słabsze województwa muszą mieć po jednym przedstawicielu, żeby mogły swój głos z tych słabszych regionów reprezentować w celu wyrównywania poziomu rozwoju. W przeciwnym przypadku będzie stała dominacja silniejszych regionów. To tak na marginesie.

Wobec tego, jeżeli się zgodzili byśmy, że musi być co najmniej 50 członków zespołu samorządu terytorialnego, to stworzy to pewien parametr dla pozostałych zespołów. Pozostałe dwa rodzaje samorządu również powinny mieć po 50 osób. Ogólna liczebność Senatu, rozumianego jako izba samorządowa, powinna liczyć 150 członków.

Oczywiście jest tutaj kwestia kosztów, już o tym mówiono. Wypowiadamy się w naszym projekcie za rozwiązaniem może częściowo trudnym, ale z drugiej strony chyba konstruktywnym, żeby to się odbyło za cenę zmniejszenia liczebności Sejmu. Bo ta nowa forma Senatu przejęłaby część obowiązków Sejmu i to bardzo poważnie.

Więc samorząd społeczno—gospodarczy. Jeżeli chodzi o szczegóły, proporcje zespołu samorządu gospodarczego, to idziemy za projektem krajowej izby gospodarki i pracy, wniesionym przez SLD. Uważamy jednak, że ta formacja powinna być podniesiona do szczebla właśnie senackiego, a proporcje przyjmujemy tam, pół na pół, 50 % przedstawicieli pracowników najemnych, 50% to są rolnicy, przedsiębiorcy, rzemieślnicy i inne grupy.

I trzeci zespół to jest samorząd zawodowo—kulturowy i pozostali członkowie Senatu. Samorząd zawodowo—kulturowy to są właśnie szkoły wyższe, Polska Akademia Nauk, towarzystwa specjalistyczne, jak Naczelna Organizacja Techniczna, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Izby Adwokackie, itd. Przewidujemy 25 członków, czyli połowę tego trzeciego zespołu, natomiast pozostała połowa, 25 właśnie, tego trzeciego zespołu, obejmowałaby wszystkie propozycje, które w ostatnich dyskusjach są u nas przewidywane, jak na przykład, pozaparlamentarne partie polityczne. Jest bardzo ważna sprawa, żeby te partie, które miały 5% poniżej w ostatnich wyborach, żeby ich przedstawiciele mogli wejść do Senatu, dalej Polonia zagraniczna, mniejszości narodowe, związki wyznaniowe, nihilisci itd., cała gama

tych wszystkich organizacji, instytucji, które powinny mieć prawo prezentacji swoich interesów i swoich doświadczeń na forum senackim.

To jest jak gdyby pierwszy etap budowy Senatu.

Przechodzę do drugiego etapu, mianowicie do pewnych funkcji merytorycznych. Uznajemy podstawowe funkcje, o których była mowa — ustawodawcza, akreatywna, kontrolna, ale chodzi o te funkcje merytoryczne, o których troszkę się mówi w dyskusjach, jak tworzenie elit, ulepszanie ustroju itd.

Wyobrażamy sobie, że każdy z tych zespołów samorządowych powinien pełnić pewne funkcje merytoryczne, które wiążemy w jakimś stopniu z podstawowymi zasadami chrześcijańskiej myśli społecznej. Zespół samorządu terytorialnego powinien realizować funkcję decentralizacyjną w oparciu o zasadę pomocniczości. Wiemy, co to znaczy, nie będę rozwijał.

Zespół samorządu społeczno—gospodarczego powinien pełnić funkcję negocjacyjno—korporatywną... Nie używamy słowa korporacyjną, bo to jest jak już mówiłem, słowo zdeprecjonowane. Funkcję negocjacyjno—korporatywną na styku największej kontrowersji interesu praca—kapitał, jak to się tradycyjnie mówiło, właśnie w imię zasady chrześcijańskiej myśli społecznej, solidaryzmu i dobra wspólnego.

Sprawa bardzo trudna, ale w wielu krajach, zaczynając od RNF. a na Japonii kończąc i Szwecji, te sprawy, społeczeństwa te potrafiły rozwiązać właśnie poprzez współpracę klas, a nie poprzez walkę klas.

Trzeciemu zespołowi samorządowemu przypisaliśmy funkcję meryto—pracy. Zgromadzenie najwyższej klasy fachowców uczelnianych, czy z Akademii Nauk, jak i przedstawiciele czy wybitnych działaczy różnych organizacji społecznych, włączając w to na przykład takie, jak Związek Głuchych, Niewidomych one również powinny mieć swoich wybitnych przedstawiciele i przedstawiać swoje sprawy, bolączki na tak wysokim forum.

Następnym etapem naszych prac są wnioski dla ogólnych założeń państwa w konstytucji. I tutaj znowu sprawa wraca do podstawowego problemu, czy Trzecia Rzeczpospolita ma być tylko demokratycznym państwem prawa, jak część projektów konstytucyjnych, opowiada się za tym, czyli ogranicza funkcjonowanie państwa do demokracji formalnej, czy też ma to być formuła demokracji merytorycznej, za którą się wypowiadamy i która tradycyjnie była ujmowana w postaci zasady spra-

wiedliwości społecznej, czy wartości sprawiedliwości społecznej, w tym najgłówniej w znaczeniu.

Otóż, proponujemy, żeby to było państwo społeczne, którego celem byłaby realizacja zasady i wartości sprawiedliwości społecznej, ujętej w najbardziej ogólnym można powiedzieć wyrazie, jako jednocześnie najwyższej wartości chrześcijańskiej i chrześcijańskiej etyki społecznej, w odróżnieniu od tych interpretacji, jakie niestety mamy w Polsce, gdzie na prawym skrzydle naszej sceny politycznej środowiska, które używają tych określeń chrześcijańskich, patriotycznych, katolickich, właśnie w swoich projektach w praktyce pomijają tę wartość.

Jeżeli chodzi o ujęcie redakcyjne, już się zbliżam do końca, tej formuły docelowej, czyli merytorycznej... Dlaczego ta formuła jest potrzebna, ktoś zapyta. Czy nie wystarczy mniej obiecywać, żeby później nie mieć kłopotu?

Proszę państwa, chodzi o to, że nie tylko musimy zapobiegać wybuchowi społecznemu na co się liberałowie zgadzają, biorąc pod uwagę pogorszenie sytuacji materialnej większości społeczeństwa po 1989 r., ale musimy wypracować taką formułę, która by tych ludzi zjednała i uczyniła z nich aktywnych współpracowników, która by zapewniła ich partycypację w tym długim marszu do rzeczywiście państwa prawa i państwa sprawiedliwości społecznej.

Nie możemy bez stworzenia pewnego pomostu z większością społeczeństwa, znajdującą się w szczególnie trudnych warunkach, przeprowadzić ani transformacji systemowej, ani zbudować społeczeństwa dobrobytu, jak to się potocznie mówi na Zachodzie.

Z redakcyjnego punktu widzenia możliwe są trzy formuły tego zadania sprawiedliwości społecznej. Albo, dosłownie, państwo realizujące cel sprawiedliwości społecznej, co uważane jest przez dużą część społeczeństwa za trochę takie lewicowo—tradycyjne ujęcie i stąd krytycznie. Druga formuła, używana przez naukowców z dziedziny polityki społecznej i w deklaracjach ONZ w okresie już po drugiej wojnie, formuła polityki postępu społecznego, nie abstrakcyjnego, ale mierzonego dwiema bardzo konkretnymi miernikami, mianowicie zmniejszaniem nierówności społecznych i możliwością awansu zwłaszcza przez mechanizm wykształcenia. To była druga formuła — państwo realizujące zasadę postępu. I trzecia formuła, wywodząca się najbliżej z katolickiej myśli społecznej, ale trudna, nie nieczytelna dla przeciętnego obywatela, to jest formuła pomocniczego państwa opie-

kuńczego. A zatem również welfare state, tylko nie roszczeniowy, w którym tylko jedna strona ma obowiązki, a druga tylko prawo do korzystania, ale formuła pomocniczego państwa opiekuńczego, które wkracza wtedy, kiedy niższe jednostki — rodzina, gmina, powiat, organizacja społeczna, przedsiębiorstwo — nie są w stanie dać sobie radę.

To są główne myśli, które chciałem przedstawić państwu i informuję, że tak, jak państwo dostali skrót, gospodarze również dysponują pełnym tekstem eksperytyzy, która jest do wykorzystania.

Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie, Panie Profesorze za cenne myśli i ogromną dyscyplinę pracy.

Uprzejmie proszę o zabranie głosu pana Cezarego Grabczyka, następnym mówcą będzie pan Józef Szczepańczyk.

Cezary Grabczyk:

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie!

Dyskusja nad nową konstytucją jest czymś porywającym. Mówimy bowiem w istocie rzeczy o ustroju, o nowej budowli, constitutio, constituere — budować, ustanawiać, urządzać. A każdą budowlę trzeba oprzeć na fundamencie. Solidny fundament decyduje o tym, czy konstrukcja, którą stworzymy, będzie konstrukcją stabilną, czy będzie konstrukcją bezpieczną.

Chciałbym właśnie kilka słów o tych fundamentach w kontekście dyskusji — czy Senat i jaki Senat? Do tych fundamentów niewątpliwie wszyscy zaliczamy zasadę suwerenności narodu oraz zasadę podziału władzy. Jeżeli godzimy się, że fundamentem demokratycznego państwa, niektórzy nawet uważają, że demokratycznego państwa prawnego, jest zasada podziału władzy, to musimy w taki sposób dyskutować o strukturze organów państwa, w tym także o strukturze władzy ustawodawczej, aby ten podział w istocie mógł być zachowany. Zasada, którą skonstruował Monteskiusz, niektórzy mówią, że przed nim także choćby Hobbes, ale Monteskiusz dopracował, doprecyzował, i jego najczęściej powołujemy, obok wyodrębnienie trzech władz: władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i sądowniczej. Wprowadził także pewne reguły wzajemnego hamowania się, równoważenia tych władz. Bez takich mechanizmów, które zapewnią równowagę pomiędzy władzami,

w gruncie rzeczy nie można mówić o ziszczeniu zasady podziału władzy. I Monteskiusz stał także na stanowisku, że skoro władza ustawodawcza, która określa reguły funkcjonowania pozostałych władz, jest władzą najsilniejszą, to ta równowaga może być przez ten fakt zachwiana. W związku z tym, aby nie dochodziło do przerozrostu jednej władzy nad pozostałymi, zaproponował, chociaż w tym okresie ta propozycja miała także inny aspekt kompromisu między arystokracją a mieszczaństwem, podział władzy ustawodawczej. Dzięki docieraniu we wzajemnych walkach między izbami, miało być tworzone prawo.

I sędzę, że w tym kontekście należy odpowiadać na pytanie, czy Senat? Uważam, że tak — że druga izba, i to izba o charakterze politycznym, bowiem mówimy o władzy ustawodawczej. A więc, jeżeli mówimy o władzy, to niewątpliwie mówimy o zjawiskach z polityką mającą najwięcej wspólnego. To w ogniu pewnych starć politycznych tworzone jest prawo. Dlatego ono czasem jest niedoskonałe, właśnie dlatego. Z kolei właśnie dlatego, że tworzone jest niedoskonałe prawo w starciach politycznych, potrzebne są mechanizmy kontrolne. Dlatego niezbędna jest druga izba, która będzie mogła wspierać prace izby niższej, a także sprawować pewną kontrolę nad sposobem tworzenia prawa, nad jego treścią. To jest jakby jedno zagadnienie, odniesienie do jednej z zasad, które składają się na fundament ustroju państwa.

Pytanie, czy Senat? — Odpowiadam, że tak. Senat — tak. Czy ma być izbą samorządową? Tu odpowiadam kategorycznie — nie. Dlaczego? Dlatego, że bardzo cenię samorząd, jako instytucję ustrojową państwa. I sędzę, że gdyby drugą izbą miałyby być izba samorządowa, wylalibyśmy ten samorząd, jak przysłowiowe dziecko z kąpielą. Bowiem nie zmienimy charakteru funkcjonowania parlamentu. Parlament zawsze będzie organem, w którym toczy się walka polityczna, niezależnie od tego, czy drugą izbę nazwiemy Senatem, czy izbą samorządową, będą tutaj ścierały się interesy poglądów. I ta walka z góry będzie musiała być przeniesiona na dół, czy to szczebel samorządu terytorialnego, czy to do samorządów zawodowych, do samorządu gospodarczego. I sędzę, że gdyby została przeforsowana, chociaż mam nadzieję, że nie, koncepcja drugiej izby samorządowej, to być może ten samorząd, który przez minione lata utrzymał się w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, mam na myśli samorząd adwokacki, to nawet ten samorząd stałby się areną ostrych starć politycznych. Bowiem kreowałby on członków drugiej izby, gdzie to-

czyłaby się walka polityczna. I ta walka niewątpliwie musiałaby być przeniesiona na szczebel niższy.

A więc odpowiadając na pytanie, czy Senat? — odpowiadam: tak. Czy izba samorządowa? — odpowiadam: nie, mając na uwadze fundamenty, które przywołałem.

Dziękuję.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję uprzejmie.

Proszę o zabranie głosu pana Józefa Szczepańczyka, przewodniczącego sejmiku wojewódzkiego w Kielcach.

Józef Szczepańczyk, Przewodniczący Sejmiku Wojewódzkiego w Kielcach:

Szanowni Państwo!

Będąc po raz pierwszy w drugiej izbie parlamentu, początkowo nie zamierzałem zabierać głosu, jednakże sprowokowały mnie niektóre wypowiedzi i słowa, które na tej sali padły. Z niektórymi z przedmówców chciałem się zgodzić, z innymi chciałem polemizować.

I może od tego bym zaczął, ale to już jako człowiek, który organizował dwie kampanie wyborcze Polskiego Stronnictwa Ludowego w województwie kieleckim. Nie zgodzę się ze stwierdzeniem, iż jeden głos w wyborach parlamentarnych w 1993 r. oddawali wyborcy mniej inteligentni, mniej wykształceni, czy wywodzący się z województw zacofanych. To nie jest tak, to nie jest prawda. Przecież ci ludzie nie zapomnieli jak się głosuje w wyborach do Senatu. Głosowali w 1989 r., w 1991, i wtedy ani niższe wykształcenie, ani mniejsza inteligencja im nie przeszkadzała stawiać krzyżyka przy dwóch nazwiskach.

Otóż, analizując poczynania komitetów wyborczych śmiem twierdzić, iż tak duża liczba głosów oddawanych na jednego kandydata była następstwem przyjętej przez te ugrupowania taktyki wyborczej — wystawiania jednego kandydata i koncentrowania wszystkich głosów na tej kandydaturze, aby ta osoba trafiła właśnie tutaj do tej sali, gdzie jesteśmy. I tak należałoby na tą sprawę, wydaje mi się, patrzeć. A że taktyka jest skuteczna i owocna, najlepszy dowód, że tak postępowaliśmy w województwie kieleckim i kolega senator Pastuszka jest tutaj.

Proszę państwa, nie rozumiem jednej rzeczy. Dlaczego my na siłę chcemy odpolitycznić wybory w Polsce? To słyszymy w wyborach do Senatu, słyszymy i w

rozważaniach w dniu dzisiejszym i słyszymy przed wyborami do samorządów terytorialnych. Przestańmy się bać tego słowa "polityka", bo przecież i w radzie gminy i w sejmiku wojewódzkim też ma miejsce polityka, może nie na tak wysokim szczeblu, może nie dotycząca tak szerokich interesów, ale to też jest polityka, bo wydawanie pieniędzy jest polityką.

I tu się zgadzam z panem senatorem Orzechowskim, my się nie bójmy tego, że Senat, czy izba samorządowa staną się izbą polityczną. Dlaczego my się tego tak boimy?

Proszę państwa, różne są opinie, czy Senat powinien być izbą samorządową. Znowu koncentrujemy się, wydaje mi się, na rzeczach koło których powinniśmy przejść do porządku dziennego. Dlaczego mamy się spierać o nazwę tej izby? Nie spierajmy się, niechże to się nazywa Senat, niechże się to nazywa izba samorządowa, nie w nazwie rzecz. Rzecz w czym innym, w kompetencjach, jakie ta izba będzie posiadać i w reprezentacji, które środowiska będzie ona reprezentować.

I w tym miejscu nie zgodzę się z moim przedmówcą, iż wprowadzenie w miejsce Senatu izby samorządowej spowoduje konflikty w samorządach terytorialnych. Proszę państwa, te konflikty są. Najlepszy dowód w moim województwie, w Skarżysku. Po pół roku dopiero został wybrany prezydent. Czy tam nie był przyczyną konflikt polityczny? Właśnie na tle różnego podejścia do kwestii ustawienia pewnych spraw w mieście był ten pat, który powodował, że przez pół roku nie można było wybrać organu wykonawczego.

Wydaje mi się, że powinniśmy koncentrować się na tym, jak przejść do tej izby samorządowej. Jestem przekonany, że druga izba parlamentu powinna być izbą samorządową. Na tej sali powinni zasiadać reprezentanci samorządu. Dlaczego?

Uprawnienia samorządu terytorialnego, proszę państwa, skończyły się na poziomie gminy, na poziomie województwa, na poziomie kraju. My jesteśmy właśnie izbą refleksji i zadumania, co najwyżej możemy formułować pewne opinie, którymi się albo ktoś przejmie, albo nie.

Sformułowaliśmy opinię w Sejmiku Kieleckim, iż my się nie zgadzamy na zapis w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli, aby NIK posiadał prawo kontrolowania samorządów w zakresie zadań własnych, pod względem celowości, legalności, gospodarności.

I co? I nic. W ustawie taki zapis się znalazł. Ja już naprawdę nie wiem, bo jeżeli czytam w "Życiu Warszawy", że prezes Najwyższej Izby Kontroli mówi, że regionalna izba obrachunkowa, to jest ta sama grupa co i samorządowcy, to ja tego nie rozumiem. Mam ten fragment, przywiozłem go tutaj, aby ewentualnie koleżankom i kolegom samorządowcom pokazać.

Dlatego bardzo mi odpowiada zgłoszona dzisiaj koncepcja weta bezwzględnego w drugiej izbie w stosunku do tych spraw, które wiążą się bezpośrednio z funkcjonowaniem samorządów. My, jako samorządowcy, na prawo samorządowe, na jego stanowienie nie mamy praktycznie żadnego wpływu. Odbywa się to drogą bardzo określną. Zwracamy się do komisji sejmowych, do posłów, do parlamentarzystów, do klubów poselskich o wniesienie takiej czy innej nowelizacji ustawy; rzeczy, które nam po prostu w praktyce przeszkadzają, właśnie na dole, tam w gminie, w naszym funkcjonowaniu.

Podam prosty przykład — wprowadzony obligatoryjny podatek od mieszkań, tak umownie on jest nazywany w gminach, dlatego ja tak o nim mówię, rodzi więcej złej krwi, aniżeli pożytku z tego podatku, ale jest wpisany jako obligatoryjny i my jako samorządowcy z tym się męczymy i próbujemy szukać furtek i możliwości, jak ten przepis traktować jako martwą literę prawa. Gdyby istniała druga izba, izba samorządowa, nie musielibyśmy prosić, nie stawać w roli petenta samorządowcy przed tą izbą, aby na te momenty zwracać uwagę? Rodzi się tylko jedno pytanie, czy wszystkie samorzady powinny być reprezentowane?

Proszę państwa, nie twórzmy ponownego przymusu. Nie twórzmy tego, iż na tej sali muszą zasiadać ci, którzy są obligatoryjnie zobowiązani do należenia do takich czy innych zrzeszeń samorządowych. Pozwólmy na trochę luzu, nie bójmy się tego.

Wydaje mi się, że właśnie grupy zawodowe, samorzady terytorialne i inne powinny zrzeszać się, tworzyć organizacje samorządowe po to, żeby tu się znaleźć, mieć swoich przedstawicieli, a nie próbujemy zmusić do tego kolejnym zapisem ustawowym, gdyż stworzymy kolejny martwy, wydaje mi się, organ.

Jest tylko jeden problem, zgłoszony tutaj przez pana posła Szymańskiego, że praktycznie tworzenie samorządu na niektórych etapach jest w takim stadium, iż nie można by w dniu dzisiejszym dokonać wyboru przedstawicieli tegoż samorządu do drugiej izby parlamentu.

Myślę, że to jest obawa trochę przedwczesna. W okresie przejściowym można zastosować inną metodę. Połowa tej izby może pochodzić z wyborów bezpośrednich, druga połowa może być reprezentacją na przykład samorządów terytorialnych, czy tych samorządów, które już są zorganizowane, a dajmy innym czas na powolne organizowanie się na następną kadencję i niech ta izba pochodzi już w pełnym składzie z wyborów w gronie samorządowym.

Jednej rzeczy, która tutaj padła nie rozumiem, mianowicie aby w izbie samorządowej były reprezentowane ugrupowania pozaparlamentarne.

Proszę państwa, jeżeli ktoś nie zyskuje akceptacji w wyborach do Sejmu to jakież tu racje przemawiałyby za tym, aby niejako boczną furtką trafił do izby wyższej, jeżeli się nie zmieścił w izbie niższej?

Nie łudźmy się, nie stworzymy takiego prawa wyborczego, żeby wszystkie preferencje wyborców miały przełożenie na mandaty poselskie i senatorskie. Gdybyśmy takie prawo stworzyli podejrzewam, że nie tylko ta sala, ale cały ten kompleks budynków przy ulicy Wiejskiej byłby chyba za mały, abyśmy stworzyli taki parlament.

Należy na zakończenie powiedzieć jedną rzecz, źle by się stało, gdyby ta izba samorządowa przejęła na siebie funkcje niegdysiejszej Rady Państwa, to znaczy, gdyby chciała pełnić rolę nadzorcy, czy nauczyciela w stosunku do tych, którzy są troszeczkę niżej, do sejmików wojewódzkich, do rad gmin.

Myślę, że gdyby na tej sali zasiedli reprezentanci samorządów, można być spokojnym i można spokojnie spać. Ta izba w coś takiego na pewno się nie przekształci. Dziękuję.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie za cenny głos działacza, który pracuje bezpośrednio w samorządzie.

Uprzejmie proszę o zabranie głosu panią profesor Teresę Rabską. Następnym mówcą jest pan profesor Zdzisław Jarosz, ekspert Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Profesor Teresa Rabska Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Nie jestem specjalistką z zakresu prawa konstytucyjnego, a więc z pewnym zażenowaniem zabieram głos. Nie będę też w ogóle mówiła o koncepcji Senatu jako drugiej izby. Będę się natomiast starała ustosunkować wyłącznie do problematyki, czy izba samorządowa, ponieważ jestem głęboko zainteresowana problemami samorządu. Ale żeby odpowiedzieć na to pytanie, sądzę trzeba jednak wyjść od aktualnej konstrukcji aparatu państwowego. I gdy przyjrzymy się podstawowym założeniom naszego ustroju i budowy organów, to musimy jasno powiedzieć, że dotychczasowy Sejm i Senat są władzą ustawodawczą i pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Zatem, przyjmując koncepcję izby samorządowej w takiej wersji, jak ona tutaj się powtarza, łamalibyśmy, to trzeba wyraźnie powiedzieć zasadnicze kanony budowy aparatu państwowego. Bo przecież, tak jak rozumiem ideę i koncepcję izby samorządowej, ta izba nie pochodziłaby z wyborów bezpośrednich i nie pochodziłaby z wyborów powszechnych. Musimy więc sobie zdawać sprawę, że w tym momencie następuje zmiana pewnej koncepcji, pewnej w ogóle konstrukcji tego organu.

Po drugie — gdyby to była druga izba parlamentarna czy Senat, to już jest w tej chwili nieistotne, drugi organ ustawodawczy, to znaczy, że samorząd tworzyłby prawo, i to prawo na najwyższym szczeblu, najwyższą hierarchię aktów prawnych jakim są ustawy, co nie jest — i to trzeba bardzo wyraźnie stwierdzić — istotą samorządu. To trzeba doprawdy bardzo wyraźnie powiedzieć, że samorząd — ten klasyczny samorząd i ten, który już stworzyła ustawa o samorządzie terytorialnym, bo mówimy o tym co jest naszym w ustroju — nie jest stworzony, nie jest powołany do tworzenia aktów prawnych najwyższego rzędu. Jego powołaniem jest wykonywanie prawa.

Znów więc mamy jakieś załamanie pewnych naszych linii. To, że tu się często stawia argument — przecież samorząd wydaje przepisy gminne, nie podważa to. Bo przepisy gminne są przepisami niższego rzędu, są przepisami właśnie wykonawczymi. Są dostosowaniem przepisów ogólnych, czy wykorzystywaniem ogólnych możliwości do potrzeb lokalnych.

Znów zmieniamy zatem ten schemat działania aparatu państwowego. Co więcej — ten samorząd ma wykonywać ustawy. Przecież to jest podstawowe zadanie tego samorządu, który stworzyliśmy i którego obraz mamy w ustawie o samorządzie terytorialnym. To jest władza wykonawcza.

I nie bójmy się stwierdzenia, że miejsce samorządu jest właśnie w tym szeroko pojętym aparacie wykonawczym. Największą cechą samorządu jest to, że to jest inne wykonywanie tej administracji państwa. Jest to wykonywanie w sposób niezależny i samodzielny. I taka jest niejako wyższość samorządu nad administracją rządową, wyższość w sensie właśnie tej swobody i wolności. Ale przecież miejsce samorządu jest właśnie w tej płaszczyźnie — wykonywani, miejmy nadzieję lepszego wykonywania, a w każdym razie wykonywania administracji państwowej na szczeblu lokalnym, tam gdzie właśnie jest przypisana jego rola.

A więc podkreślam — stworzenie samorządowej izby zmienia nam całkowicie ten układ, który w tej chwili obowiązuje. Bo mamy pewne kanony i wiemy co do czego mamy odnieść. Ale także załamuje się w jakiś sposób trójpodział władzy. Tu była o tym mowa. Przesuwamy pewne cegiełki budowy aparatu, całego aparatu państwowego, bo w tym ma miejsce także i samorząd. Przesuwamy niejako z jednej płaszczyzny w inną płaszczyznę. A więc zupełnie rujnujemy ten podstawowy podział, o którym tu zresztą dzisiaj była już mowa.

Wreszcie trzeba by spojrzeć na to z punktu widzenia samego samorządu. Sądzę, że dużym nieporozumieniem jest, żebyśmy sobie zawczasu z tego zdawali sprawę. Może się mylę, ale dużym nieporozumieniem jest to, że przyjmujemy, że poprzez izbę samorządową wzmocnimy samorząd. To jest doprawdy pozorne. Dlaczego? Dlatego, że samorząd jest organizacją niezależną i samodzielną. On stoi obok innych organów. Wprawdzie to nie jest państwo w państwie, bo jest podporządkowany ustawom, ale jest w tym niezależny i samodzielny.

Przesuwając samorząd do organów państwowych, niejako upaństwiamy go, on musi już działać według innych mechanizmów. Przecież izba samorządowa nie może być niezależną i samodzielną. Ona jest wtedy częścią władzy ustawodawczej, czyli musi podlegać innym regułom., Jeżeli się mylę, to proszę o sprostowanie. Ale to jest tylko pozorne zwycięstwo, gdy samorząd niejako urasta do rangi organu ustawodawczego. Zmienia się jego rola i musi działać według innych pra-

wideł. Bo gdyby działał nadal według prawideł samorządowych, to nie mógłby być organem ustawodawczym państwa.. Takie już są reguły konstrukcji państwa.

Jeszcze na jedno trzeba by wrócić uwagę. Tworzenie izby samorządowej, niestety ale bardzo mi przypomina tworzenie jednolitego systemu organu władzy i administracji państwowej. Przeżyliśmy to, wyćwiczyliśmy i szczęśliwie zerwaliśmy z tym. To jest jednak budowanie pewnej jakiejś konstrukcji. Mój przedmówca powiedział — nie bójmy się, to nie będzie Rada Państwa.

Proszę państwa, to nie jest w słowach, ale to jest ta idea, budowania pewnych płaszczyzn w jednolitym systemie organu władzy i administracji państwowej. A więc to są te argumenty i te elementy, które by świadczyły, że nie zyskujemy niczego dla samorządu. Nie wiadomo, co zyskujemy w tej chwili jeszcze dla władzy ustawodawczej.

Często przywołuje się tutaj idee państwa obywatelskiego, że to jest jakaś forma państwa obywatelskiego. Sądzę, że trzeba jasno powiedzieć, że państwo obywatelskie to przede wszystkim bardzo jasny podział ról, podział płaszczyzn działania między różne organy i różne grupy. I jednocześnie ustanowienie gwarancji nie zacierania tych ról. Obawiam się, że mamy w tej chwili taki trend, on zresztą powszechnie jest zauważalny, zamazywania tych ról. Mieszania różnych ról, różnych podmiotów w tym państwie. I sądzę, że zamiast poszerzania idei państwa obywatelskiego, to my obywatele upaństwawiamy. A w każdym razie samorząd w jakiś sposób upaństwawiamy.

Byłby jeszcze jeden argument, jeżeli chodzi o rolę samorządu w parlamencie, jeszcze jeden argument, jeżeli chodzi o rolę samorządu w parlamencie. Sądzę, że podstawowym zadaniem parlamentu jest tworzenie jednolitego prawa. I na płaszczyźnie parlamentu należałoby dążyć do pewnych kompromisów i wspólnego wypracowania interesów. Gdy będzie teraz w izbie samorządowej reprezentowana jakaś grupa, wielka, bardzo istotna, to chyba nikt nie ma wątpliwości, bo wiele razy dawałam tego dowody, iż jestem za samorządem. Ale gdy będzie reprezentowana jedna grupa, wielka ale reprezentowana w postaci zorganizowanej, to jest to dosyć niebezpieczne dla systemu jednolitości tworzenia prawa. I to trzeba także wziąć pod uwagę.

Wydaje mi się, że są na pewno określone interesy samorządu. Jak te interesy zabezpieczać? Sądzę, że podstawową gwarancją będzie danie należytej pozycji

ogólnokrajowej reprezentacji samorządu, ale na zasadzie niezależności wobec ustawodawcy, tzn. nie będzie on podlegał regułom wyrażania swoich opinii i aktów prawnych, ani nie będzie zależny od rządu. To będzie pewna równowaga. Można tej reprezentacji krajowej nawet dać prawo inicjowania procesów ustawodawczych. Ale to już jest inna droga, inna pozycja reprezentacji krajowej wobec ustawodawcy, wobec organów wykonawczych niż pozycja, która się wtapia w samorząd, w aparat państwowy.

Sądzę, że podkreślenie roli i zagwarantowanie reprezentacji krajowej samorządu zabezpiecza także w najpełniejszy sposób to, nad czym chyba w tej chwili bolejemy, i ciągle nie wypracowaliśmy tego modelu, mianowicie dualizmu administracji, różnych torów administracji, różnego sposobu — podkreślam — sposobu wykonania administracji. Bo samorząd to jest przede wszystkim inny sposób wykonywania administracji. I w ten sposób podporządkowanie całej administracji, i tej samorządowej i tej rządowej ustawie. Bo przecież nie chodzi o autonomię, tylko chodzi o sprawne realizowanie ustaw. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie pani profesor za cenne i nieco inne, odmienne spojrzenie na samorząd i usytuowanie systemu tworzenia prawa w Polsce.

Uprzejmie proszę o zabranie głosu pana profesora Zdzisława Jarosza, następnym mówcą jest pan profesor Marian Grzybowski z Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Profesor Zdzisław Jarosz:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Prosiłem o głos najpierw dla pewnego sprostowania. Okazało się, że nawet dwa sprostowania są potrzebne.

Po pierwsze, nie zasłużyłem, niestety, na zaszczyt nazwania mnie ekspertem Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, bo tak się złożyło, że nie mam okazji właśnie w tym charakterze właśnie nie mam okazji występować.

A po drugie, to miało być po pierwsze, pan poseł Szymański przypomniał tutaj mój skromny udział, zresztą wspólnie z panem profesorem Gebethnerem, w pracach nad ordynacją wyborczą do samorządu, które także wspominam z satysfakcją. Jest to bodaj dotychczas jedyna ordynacja wyborcza dotychczas, która nie wzbudziła jakiejś zasadniczej, ostrej krytyki. Nie sprawiała też większych kłopotów

w toku jej realizacji, o ile wiem, tak pod względem merytorycznym, jak legislacyjnym. Natomiast zawiodła pana posła Szymańskiego pamięć, gdy idzie o ordynację wyborczą prezydencką. Przy tej ustawie, na szczęście dla mnie, nie miałem okazji uczestniczyć w żadnej formie i muszę powiedzieć, że byłbym niepokieszony, gdyby łączono moje nazwisko z tą właśnie ustawą, w której znalazły się takie na przykład rozwiązania, jak możliwość ogłoszenia wyboru prezydenta w drugiej turze, gdy brakuje między pierwszą a drugą turą jednego z tych dwóch kandydatów, którzy zostali w konkurencji po pierwszej turze. Ogłoszenie wyboru jednego z nich bez wyborów, bez głosowania, jest rozwiązaniem najdelikatniej mówiąc, kuriozalnym i ma ono rzekomo realizować zasadę wybierania prezydenta przez naród.

Jeżeli to jest wybór przez naród, kiedy można rozegrać sprawę prezydentury przy zielonym stoliku, to ja bym z takim rozwiązaniem nie chciał być w żaden sposób wiązany. Czy też, na przykład, bo jest ich więcej podobnych w tej ustawie, gdy można ogłosić częściową nieważność wyborów prezydenckich. A więc unieważnić je w jakimś zakresie, częściowo, czyli takie jakby jajeczko częściowo nieświeże. Potem można to ponoć konwalizować przez to, że się częściowo dokona ponownego głosowania, następuje już ten ogłoszony za bezprawnie wybranego prezydent, którego wybór właśnie zostanie unieważniony, zostanie przeproszony i uznany za tego, który już jest wybrany lege artis.

Z takimi rozwiązaniami ni chciałbym być jednak utożsamiany w żadnym stopniu.

Jeśli zaś wspominam o tym, to tak jak powiedziałem, celem sprostowania, jak i może jest to pewien przyczynek i do meritum dzisiejszej dyskusji. Bo są to rozwiązania przyjęte w końcu przecież także z udziałem Senatu.

Jeżeli więc przypominamy takie elementy, takie wypadki, kiedy tę lub inną ustawę w tym lub innym zakresie, na ogół drobnym, Senat dzięki swej uwadze ulepszył, to można zawsze znaleźć co najmniej tyle samo, a zwykle więcej przykładów na to kiedy zasadniczo bardzo takie wadliwe rozwiązania, czy to w sensie merytorycznym czy legislacyjnym, jednak zostały uchwalone z udziałem obu izb. I ta dyskusja na tej płaszczyźnie wydaje mi się trochę jałowa.

Nie chciałbym też, przechodząc już do meritum mojej wypowiedzi, wracać do zasadniczej kwestii, czy Senat w obecnej swej postaci jest czy nie jest potrzebny, powinien czy nie powinien być utrzymany. Tak się złożyło, że pewną argumen-

tację w tym zakresie rozwinąłem na piśmie i nie chciałbym tego powtarzać. Czy też powtórzmy znów, bo te argumenty się tylko powtarzają, czy powtórzmy tu po raz n—ty, że na przykład dwuinstancyjność w postępowaniu ustawodawczym — bo właściwie to jest jedyny taki praktyczny argument, który miałby zamawiać za utrzymaniem Senatu jako drugiej izby politycznej — jest czy nie jest rzeczą ważną i wartą utrzymania w tym celu odrębnej instytucji w postaci Senatu. Czy właśnie pewne poprawki do ustaw, jakie wnosi ta druga instancja, która zresztą jest instancją o tyle jednak ułomną, że jej propozycje poprawki mogą być zawsze odrzucone przez tę instancję pozornie niższą...

Czy ma to więc jakąś szczególną wartość? Nie wydaje mi się, że ta dyskusja... Nie da się właściwie rozwiązać tego problemu tym bardziej, że gdy mówimy o tej dwuinstancyjności, to trzeba byłoby mówić nie tylko o zwykłej procedurze, która przedłuża mniej czy bardziej ten proces ustawodawczy, na przykład przy uchwalaniu budżetu może się akurat okazać w najbliższym czasie bardzo istotne. I nie da się tego wymierzyć tylko tymi 20 dniami, które tutaj dodatkowo jeszcze przeciągnę, bo konsekwencje tych 20 dni dzisiaj nie zmieszczą się w trzech miesiącach ogółem. Mogą być od czasu wniesienia projektu daleko idące. Mniejsza z tym.

Proszę państwa, wydaje mi się, że musielibyśmy, gdybyśmy chcieli mówić serio o tej dwuinstancyjności, mówić także o tym, jakie szczególne walory reprezentuje ta druga instancja, aby móc występować w charakterze organu korygującego błędy izby niższej, czy to pod względem szczególnej fachowości składu tej izby czy to pod względem szczególnej dojrzałości politycznej albo chociażby politycznej wagi tej reprezentacji w sytuacji, gdy jednak, jak wiadomo, główni przywódcy różnych ugrupowań partyjnych starają się uplasować raczej w tej pierwszej izbie formalnie nazywanej izbą niższą.

Więc do tej pory nie widać właściwie takich przesłanek, które by pozwoliły tę kwestię na tej płaszczyźnie przesądzić, czym ma być owa druga instancja, żeby właśnie mogła występować w tej roli, którą chce się jej przypisywać.

Ale, jak powiedziałem, w zasadzie o tej stronie problematyki nie chciałbym szerzej mówić, ponieważ sędzę, że tak elementy ogólnohistoryczne, pewien proces, jaki tu nastąpił, gdy idzie o ową drugą izbę czy o owe drugie izby... Bo one przecież występowały w różnych postaciach. I tendencja, jak widać obecnie inna, niż to

stwierdził pan poseł Szymański, który odnotował jakąś rzekomą modę na drugie izby.

Proszę państwa, Polska jest w tej chwili jedynym niefederalnym, jedynym unitarnym krajem postkomunistycznym w Europie, który zachował, który ma dwuizbowy parlament. Nie ma ani jednej takiej sytuacji gdzie indziej, z wyjątkiem formalnego, jak to się mówi, rzeczywiście modnie, ale niewłaściwie, zapisu w konstytucji czeskiej, gdzie ten senat jeszcze jednak mimo wszystko, mimo to nie istnieje.

Poza tym wszystkie te konstytucje, które się przecież wzorowały na rozwiązaniach państw zachodnich, tej instytucji jednak nie przyjęły w państwach naszego regionu geograficznego, z wyjątkiem, rzecz jasna, konstytucji rosyjskiej, gdzie ma to miejsce z całkiem innych przyczyn. No i Rumunii, rzeczywiście, słusznie, przepraszam. To jest istotna korekta. Tyle, że zostawmy może ten przykład jakoś na boku... Ale słusznie, z punktu widzenia ścisłości, jest to prawda.

Otóż, proszę państwa, mody na to nie ma. Przeciwnie, tendencja jest raczej inna, jeżeli się utrzymuje Senat w państwach o starszych zwłaszcza tradycjach parlamentaryzmu, to głównie siłą inercji lub pewnych szczególnych przyczyn takich lub innych okoliczności historycznych, jeżeli się ją utrzymuje zwłaszcza w dawnej postaci. Nawet we Francji, gdzie, jak słusznie pani dziekan Gdulewicz mówiła, dwukrotnie potwierdzono istnienie senatu jako izby politycznej, to tym razem, gdy chodziło o przekształcenie w reprezentację o innym charakterze, jednak zdecydowała nie tyle kwestia Senatu, ile kwestia prezydenta, czyli osoby de Gaulle a, który na szali każdego referendum stawiał swoją osobę i zatem kwestia plebiscytu na temat utrzymania się przy władzy prezydenta. Niestety, miał tutaj nieostrożność wystąpić z tą inicjatywą w rok po wiadomych wydarzeniach majowych z 1968 r., kiedy jego prestiż został mocno nadszarpnięty. Pamiętamy, że przecież w pewnym momencie znalazł się nie tylko poza Pałacem Elizejskim, ale i poza krajem, i musiał się uciekać pod ochronę wojsk francuskich w Niemczech.

To wskazuje na to, iż nie czuł się w pełni panującym nad sytuacją w kraju szefem państwa. Po roku, kiedy odbywało się to referendum, jego pozycja jako prezydenta była już mocno zachwiana, że najwierniejszy jego współpracownik i podwładny Georges Pompidou już zadeklarował gotowość objęcia po nim schedy. W tym momencie inicjatywa, jakakolwiek by ona nie była, referendum, czegokolwiek by nie dotyczyło — de Gaulle musiał przegrać. Tak, że trudno powiedzieć, na

ile rzeczywiście głosowano za utrzymaniem senatu w jego starej formie, na ile zaś przeciwko de Gaulle owi. W tym sensie był to plebiscyt.

Nie ma więc, proszę państwa, tendencji i mody na utrzymanie w państwach nowej demokracji, tam gdzie się na nowo tworzy ustrój państwa, drugiej izby i wydaje mi się, że dyskusja nad przyszłą konstytucją naszego kraju jest też chyba okazją do tego, żeby tę kwestię tak lub inaczej na nowo rozstrzygnąć, zgodnie ze współczesnymi tendencjami. Tak jak też jest trudno, jak powiedziałem, znaleźć aktualne przekonywające uzasadnienie dla kwestii utrzymania Senatu w jego przynajmniej dotychczasowej postaci.

To odwołanie się było potrzebne, bo tylko w warunkach, gdy uznaje się, że Senat w dotychczasowej formie nie musiałby być utrzymany, tylko w tej sytuacji ma sens dyskusja nad tym co jest tematem dzisiejszych obrad, mianowicie nad izbą innego typu. Czy samorządową, to za chwilę, ale w każdym razie nad innego typu reprezentacją, ogólnie, powiedzmy, nad reprezentacją jakichś szczególnych interesów. Taką, która by odróżniała tę reprezentację, co do swej istoty w sposób jakościowy, od reprezentacji w pierwszej izbie. Dziś utrzymywanie, wszyscy chyba jednak się w zasadzie zgadzają, dwu reprezentacji o tym samym charakterze i tej samej strukturze politycznej przecież, jest rzeczywiście chyba trudne do uzasadnienia.

Natomiast, czy izba samorządowa, zwłaszcza w takiej postaci jak jest zwykle prezentowana, to znaczy głównie jako reprezentacja, choć nawet nie wyłącznie, to jednak głównie samorządu terytorialnego. Otóż, proszę państwa, ja tej koncepcji w takiej postaci nie biorę w zasadzie pod uwagę. Nie biorę pod uwagę nie tylko, i może nawet nie głównie, ze względów merytorycznych. W pierwszym rzędzie dlatego, że ona jest w ogóle nierealistyczna. To jest koncepcja, która by dawała z natury rzeczy, ze względu na konstrukcję owej reprezentacji, tak ogromną przewagę polityczną inicjatorom i promotorom tej koncepcji, że na to partnerzy polityczni współdecydujący o kształcie projektu przyszłej konstytucji niewątpliwie się nie zgodzą. I to trzeba jasno i wyraźnie powiedzieć.

Nigdy nie można liczyć na czyjąkolwiek naiwność w tym sensie, aby partnerzy zgodzili się oddać całą jedną izbę w rozporządzenie jednego ugrupowania politycznego ze względu na olbrzymią przewagę gmin wiejskich w strukturze samorządu terytorialnego, co dziś sprawdza się na przykład w składzie sejmików wojewódzkich czy tym bardziej sejmiku krajowego, gdzie przecież mamy wyraźne dyspro-

porcje w stosunku do, przecież nie druzgocącego, zwycięstwem ugrupowania PSL, o tym przecież mówię.

W wyborach samorządowych, gdzie ma ono przynajmniej względnie zdecydowaną większość na wyższych szczeblach, właśnie ze względu na strukturę samorządu terytorialnego na taką pobłażliwość, powiedziałbym, ze strony innych partnerów politycznych tu liczyć chyba nie można.

I w tym sensie, wydaje mi się, idea izby jako reprezentacji samorządu terytorialnego jest nie specjalnie realistyczna, wydaje mnie się ona także i merytorycznie dyskusyjna:

po pierwsze dlatego, że tak skonstruowana reprezentacja byłaby reprezentacją jednak technicznie trudną do akceptacji;

a po drugie, że to by dawało dość wąską legitymację tej reprezentacji do udziału w sprawowaniu władzy do udziału w sprawach publicznych, właściwie tylko w kwestiach lokalnych, a więc na dość wąskim odcinku życia publicznego. W gruncie rzeczy tak pomyślana reprezentacja właściwie merytorycznej legitymacji do reprezentowania jakichś szerszych interesów ogólnospołecznych, czy ogólnopństwowych, czy ogólnogospodarczych raczej by nie miała. A jeżeli byśmy mimo to przypisali tej reprezentacji, tej izbie, funkcje ogólnospołeczne czy ogólnopństwowe, to mielibyśmy sytuację jak we Francji, o czym mówiła znów pani dziekan Gdulewicz, gdy ten wybór właśnie następuje poprzez jakby władze samorządowe, ale cała reszta, to znaczy funkcje tej izby nic wspólnego z tym w gruncie rzeczy nie mają. Jest to zwykła izba pozbawiona swych funkcji i wtedy nie mówmy o izbie samorządowej jednak, tylko o pewnym szczególnym sposobie wyboru drugiej izby, która jest izbą ogólnopolityczną, tak samo jak pierwsza, jak Zgromadzenie Narodowe. Więc gdybyśmy mieli o takiej sytuacji mówić, to też wtedy nie byłaby, nie byłoby zasadności w nazwie izba samorządowa.

Gdy idzie o samą reprezentację, tu już od razu wchodzimy w konstrukcje szczegółowe, rozwiązania szczegółowe, które wskazują, że dużo by trzeba jeszcze w tym zakresie przedyskutować i zmienić. Chociażby na przykład prawo każdej z rad gmin do zgłoszenia kandydatów w tych wyborach. To znaczy każda pewno skorzystałaby z tego prawa i to w pełni, a więc każda zgłosiłaby po dwóch kandydatów, bo trudno sobie wyobrazić radę gminy, która by z tego prawa nie skorzystała. A są województwa, nie wiem jak jest przeciętnie, chyba jest około trzydzieści gmin w

województwach, to już jest sześćdziesięciu kandydatów na dwa miejsca, samych tylko rad gminnych, a są takie województwa, w których liczba gmin wynosi blisko sześćdziesiąt, to jest stu dwudziestu kandydatów na dwa miejsca lub trzy, powiedzmy, że byłoby to w katowickim.

Już choćby przez to jest to raczej trudne do pomyślenia. Gdy zaś idzie o inne podmioty, mające prawo zgłaszać kandydatów według propozycji tu nam przedstawionych, to gdyby partie polityczne i grupy obywateli były ograniczone tylko do kandydatów spośród członków władz samorządowych, to myślę, że raczej nie czułby tego jako prawa, które daje im swobodę zgłaszania kandydatur, bo to byłoby daleko idące ograniczenie.

Co by na przykład miały powiedzieć partie, które akurat w danym województwie w ogóle nie mają reprezentacji w samorządzie? Kogo by miały zgłosić w charakterze kandydatów? Powiedziałyby — właściwie tracimy, nie mamy prawa zgłaszania naszych kandydatów do samorządu, wbrew przepisom generalnym czy to ustawodawczym, czy ustawowym, czy konstytucyjnym. Jednym słowem ta koncepcja wymagałaby jeszcze daleko idącego zastanowienia się. Osobiście, jeżeli już miałyby być taka reprezentacja, to wołałbym, aby była ona reprezentacją pochodzącą z wyborów pośrednich przez władze organów samorządowych, bo to, wydaje mi się byłaby czystsza konstrukcja i zresztą technicznie prostsza.

Ale, proszę państwa, dlaczego w ogóle warto o takiej reprezentacji mówić. Wydaje mi się, że może bardziej realistycznie byłoby brać pod uwagę takie rozwiązanie, o jakim była mowa we Francji, na które, przepraszam panią dziekan, ciągle się powołuję. Tam nie doszło to do skutku, gdy połowa tej reprezentacji miała charakter właśnie reprezentacji samorządowej w sensie reprezentacji samorządu terytorialnego. A druga miała być reprezentacją społeczno—gospodarczą, to znaczy reprezentacją pewnych szczególnych interesów, ale interesów szczególnie doniosłych, bo miała to być reprezentacja głównych, decydujących sił społecznych, takich jak pracownicy, pracodawcy, jak różne formy właśnie samorządu gospodarczego, itd. Także tych organizacji działających w sferze socjalnej i kulturalnej. To była reprezentacja rzeczywiście szczególnych interesów, ale reprezentacja, która miała już znacznie szerszą legitymację merytoryczną do udziału w rozstrzygnięciu różnych ważnych sfer życia państwowego.

Taka reprezentacja, choćby nawet tylko w połowie tej liczby, miałyby za sobą merytorycznie więcej znacznie argumentów niż reprezentacja samorządowa w znaczeniu ścisłym i w końcu jednak wąskim.

Gdyby więc, proszę państwa, chcę mówić też i konkretnie, chociaż rozumiem, że czas strasznie goni i nie ma czasu na rozwijanie niczego konkretniejszego... Otóż gdyby ta reprezentacja, nie trzymajmy się w końcu tej magicznej liczby stu senatorów, wynosiła na przykład połowę składu Sejmu — dwieście trzydzieści, zatem — gdyby z tego połowę stanowili reprezentanci samorządu, wybierani w poszczególnych województwach — te piętnaście mandatów bardzo by się przydało, żeby doinwestować największe województwa pod względem liczby reprezentantów. One rzeczywiście są pod tym względem znacznie zubożone, upośledzone w porównaniu z województwami o liczbie ludności bardzo małej, niekiedy kilkakrotnie mniejszej. Jeszcze by pozostało sto piętnaście miejsc na reprezentacje głównych organizacji, reprezentujących pracowników, pracodawców, i jak to tam jeszcze można ująć. Nie potrzeba powtarzać pewnych szczegółów, bo pewne propozycje, dotyczące na przykład składu tej rady gospodarki i pracy w koncepcji projektu konstytucji SLD, choć nie w charakterze drugiej izby parlamentu, są też do wzięcia pod uwagę.

Mamy też pewne konstrukcje dotyczące kształtu tzw. komisji trójstronnej, itd. Można z tych różnych już zaczątków pewnej takiej reprezentacji rozwinąć i skonstruować reprezentację dającą się przyjąć, tak jak to właśnie uczyniono we Francji, gdzie jednak ta była jakaś konstrukcja. Aczkolwiek ona w jakimś stopniu jest arbitralna. To jest, wydaje mi się, koncepcja, która może by miała większe zrozumienie, szersze poparcie, i byłaby w tym sensie bardziej realistyczna.

Na zakończenie, proszę państwa, już zupełnie krótko tylko dwie kwestie generalne. Kwestionowano tutaj legitymacje do tworzenia jakiegokolwiek reprezentacji innego typu niż ta, jaka wynika z zasady zwierzchnictwa narodu. Otóż, w moim przekonaniu, zasada zwierzchnictwa narodu powinna się realizować poprzez reprezentację terytorialno—polityczną w pierwszej izbie, w pełni opartą na zasadzie powszechności. Natomiast historia drugiej izby przekazała nam takie rozwiązania, które wskazują, że legitymowana jest tutaj reprezentacja innego typu. Nikt przecież nie powie, że Izba Lordów w Wielkiej Brytanii jest reprezentacją polityczną całego narodu. Nikt też nie będzie twierdził, że taką była Izba Parów we

Francji, kiedy ona istniała, czy też różne, już nie arystokratyczne, ale także reprezentacje, jakby tu powiedzieć, plutokracji, które w tej izbie przeważały, że one były także reprezentacjami ogólnonarodowymi. A także i tym bardziej, gdy mówimy o reprezentacji czysto elitarnej, jak na przykład Senat w konstytucji z 1935 r., łącznie z 1/3 mianowanych wręcz senatorów. Czy to była reprezentacja odpowiadająca zasadzie zwierzchnictwa narodu? Oczywiście, nikt chyba poważnie nie będzie tak twierdził.

W związku z tym istnieje widocznie historycznie ukształtowana akceptacja tego, iż druga izba nie musi być ogólnonarodową reprezentacją. I w tym sensie chyba mówienie o tego typu reprezentacji szczególnych interesów, jest w pełni możliwe i uzasadnione. Jest problem raczej technicznej strony tej reprezentacji, który bodaj jest bardziej złożony, niż ten ustrojowo—ideologiczny.

Ostatnie pytanie i krótka odpowiedź. Kiedy wprowadzić tę instytucję, gdyby mówić o takiej właśnie reprezentacji i takiej izbie szczególnych interesów.

Pan poseł Szymański postulował, żeby zostawić na razie sytuację taką, jaka jest, a potem w drodze referendum, kiedyś tam, zdecydować inaczej. Chciałbym jako rzecz do dyskusji wysunąć możliwość inną, wzorując się na sytuacji, jaką mamy w Czechach, gdy w konstytucji przewiduje się tę instytucję, ale wprowadzi ją dopiero później ustawodawstwo, kiedy dojrzeje m.in. właśnie ów samorząd gospodarczy, który powinien być rzeczywiście dla swej reprezentatywności oparty na powszechności, czyli na przymusie, inaczej być nie może. Dotyczy to innych instytucji, które są rzeczywiście dziś niedojrzałe, a w niedalekiej przyszłości, być może, one się skryształizują i będzie wtedy możliwość wprowadzenia tej izby w życie, czy to w drodze ustawy konstytucyjnej, czy organicznej, czy wręcz zwykłej, gdyby tak konstytucja postanowiła. Przy tym w ten sposób wypróbowałoby się także przez pewien czas sytuację, gdy istnieje tylko jedna izba. Zobaczylibyśmy na przykład, czy ustawodawstwo nasze jeszcze bardziej katastrofalnie by się obniżyło, co do swego poziomu, czy też może jednak niekoniecznie byłby i pod tym względem pewien sprawdzian.

Dziękuję i przepraszam.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie, Panie Profesorze.

Otrzymałiśmy jeszcze jedną propozycję rozwiązania trudnego problemu dwuizbowości, czy jednoizbowości polskiego parlamentu.

Chciałem zapytać, czy ktoś z państwa oprócz zgłoszonych, jeszcze chciałby zabrać głos? Miał zabrać głos pan prof. Marian Grzybowski z UJ, ale, niestety, zrezygnował. Załączy swoje wystąpienie, zostanie wydrukowane.

Przedostatnim mówcą, w sensie chronologicznym oczywiście, jest pan profesor Marek Dębicki, mieszkający w Kanadzie współpracownik Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Prosimy uprzejmie, Panie Profesorze.

Profesor Marek Dębicki:

Panie przewodniczący, w prawie amerykańskim jest pojęcie, które się nazywa To jest właśnie to, do czego ja państwa zmuszam, to jest kara, która jest najbardziej groźna. Chciałbym zacząć od tego, że jako Polak, który w zasadzie prawie całe życie mieszkał poza Polską — od Anglii do Ameryki, do Stanów Zjednoczonych i bardzo mało mieszkał w Polsce, nie mam żadnego zdania politycznego, czy interesu politycznego w patrzeniu na polskie instytucje. W Kanadzie, w której pracuję i pracowałem dość często dla komisji sejmowych. W Izbie Gmin i Senatu jest ta sama debata. Kanada ma Senat, który jest Senatem z nominacji. Z jednym wyjątkiem, jest jeden senator, który jest z wyboru, który nie jest ściśle prawnym, ale jest uznanym tzn. że rząd federalny popatrzył w drugą stronę na senatora, który został wybrany w jednej z prowincji.

A więc mam troszeczkę perspektywę systemu, patrząca na swój Senat i zastanawiająca się, czy go odrzucić. I taka uwaga — lewicowa partia kanadyjska New Democratic Partia (Nowa Demokratyczna Partia), która nigdy nie sprawowała rządów federalnych, w swoim programie politycznym od chyba trzydziestu lat ma punkt siedemnasty czy osiemnasty, który mówi — obalenie Senatu.

Co ciekawsze, w dwóch wypadkach, kiedy były rządy mniejszościowe i nowi demokraci byli częścią rządu, natychmiast zapomnieli o tym. I ponieważ jest już paru senatorów z tej partii, to oni nigdy nie mówią o likwidowaniu Senatu.

Pierwsza uwaga — prawo konstytucyjne jest troszeczkę inne niż inne dziedziny prawa. Na nas prawników konstytucyjnych cywilista w polskim znaczeniu, czy ktoś, kto się zajmuje prawem korporacyjnym, patrzy troszkę jak na takich poetów i właściwie nieprawników. Na ogół podkreśla się w literaturze północnoamerykańskiej, że bardzo jest dobrze dać do tworzenia ekspertom. Natomiast prawo konsty-

tuczynie, to powinno być tak, jak w Stanach Zjednoczonych (We the people of the United States, in Order to form a more perfect Union...(My naród Stanów Zjednoczonych,— w celu umocnienia Unii...)).Moje pytanie do państwa brzmi — a co ludzie w Polsce mówią o tym, jaki by chcieli mieć parlament?

Jako były sędzia, to moją pierwszą bronią, jak nie wiedziałem co zrobić, było odroczyć. Jak naprawdę nie wiem co zrobić, to lepiej siedzieć cicho. I tak się zastanawiam, ja tylko w formie pytania do państwa, czy polskie społeczeństwo jest w takiej sytuacji, że naprawdę wie, co chce zrobić z tą instytucją. Ja, ani nie wiem, ani nie rozumiem co to jest 250 miliardów, nie wiem czy to jest taka suma, że to natychmiast trzeba zlikwidować. Bo argumenty żeby zlikwidować drugą izbę, bardzo łatwo znaleźć... Dużo trudniej, żeby utrzymać.

Ale jeżeli te 250 miliardów, jak jeszcze zera się zdejmie, to będzie mniej, czy to jest taka suma, że to zlikwidować? A jak się nie wie, co zrobić, to może czasem jest lepiej poczekać. To jest forma pytania.

Nie znam na to odpowiedzi, to nie jest moja rola. To by była straszna arogancja człowieka, który ledwo mówi po polsku, żeby mówić Polakom co mają robić. Może poczekać.

Drugi punkt — najlepiej funkcjonują dwuizbowe parlamenty w systemach federalnych. Poszczególne stany, kraje nie są wytworem rządu federalnego tylko egzystują prawnie, konstytucyjnie, niezależnie. I to połączenie samorządów z jakąś izbą, czy to nie jest jakaś forma troszkę federalizowania Polski, że będzie taka izba, w której będzie Polska A i Polska B i Polska C. I czy to nie jest jakieś wprowadzanie federalizmu? Może tak, może nie.

I trzeci — w Kanadzie, uważamy, że jest przydatna izba, która jest z nominacji i teoretycznie ma takie same uprawnienia do wnoszenia projektów ustaw, poprawek itd.

Uważam, że to są trzy takie rzeczy, które ta izba robi zupełnie nieźle. Pierwsza to to, że w współczesnych parlamentach wysoko rozwiniętych krajów ten poseł nie ma tak ustawowo za dużo co robić. Od tego są prawnicy, eksperci w różnych dziedzinach, którzy piszą ustawy. Poseł czy posłanka nie piszą ustaw. I chwała Bogu, bo amatorom, którzy uzyskali o jeden głos więcej niż ten kto przegrał, nie daje nikomu licencji na pisanie przepisów prawnych.

Co ten poseł robi i co naprawdę jest wart? On jest takim ombudsmanem pewnego obszaru. Może pomóc ludziom, ma dojście do urzędów. To jest wysoki urząd. I każdy poseł i posłanka w pewnym sensie spełniają sporo takich funkcji pomagania wyborcom ze swych okręgów, i jednostkom, i organizacjom i sierotom, i homoseksualistom, i skautom itd. itd. I to jest naprawdę wartościowa funkcja w każdym kraju, gdzie ten system jest ustabilizowany. Tysiące ludzi państwu powie, że w tym czy innym wypadku losowym korzystali z pomocy posła czy posłanki. I ci pomogli im w taki sposób, w jaki normalny proces administracyjny, czy nie daj Boże sądowy, bo proces sądowy to tylko pomaga, prawnikom przede wszystkim, nie mógł pomóc. To jest jedno.

Drugie — mimo, że ta izba jest polityczna, to jest nominowana. I to partie, które są w rządzie, nominują. Ta izba nie jest tak polityczna jak Izba Gmin. To są ludzie, którzy w kanadyjskim systemie, są mianowani do 75 roku życia. I te więzy partyjne nie są tak silne.

Kanadyjski Senat produkuje raporty, np. jest taki słynny... przepraszam, Kanada jest tak odległym i małym krajem w sensie ludności, że mówić "słynnym"... W Kanadzie słowo "strukturalna biedota" nabrało oficjalnego charakteru z dniem, czy po ogłoszeniu przez Senat Kanady raportu o biedzie. Od tego czasu żaden polityk w tym bogatym kraju nie ośmieli się powiedzieć, że w Kanadzie nie ma biedy. I metodologia, którą ten raport zaproponował jako miarę biedoty, jako miarę nędzy, jako miarę ludzkiej rozpacz, jest używana od tego czasu przez wszystkie rządy. Nikt tego nie kwestionuje. To ma taki prestiż, że za tym poszło wiele ustaw. I jest on taką alfą i omegą całego szeregu działalności politycznych. I takich raportów jest bardzo wiele.

Trzecia — że ścieżka legislacyjna... Są dwa rodzaje ustaw, są ustawy gdzie jest walka polityczna, gdzie partie mają bardzo różne interesy i te interesy się ścierają. I na to w takiej izbie nie ma miejsca. Ale jest szereg zmian, które są natury czysto technicznej. Ustawa A, która zostaje wprowadzona wymaga tego żeby ustawa B, C, D i E były zmienione. Jakaś systematyzacja prawa.

W Kanadzie używa się Senatu do wprowadzania ustaw, gdzie nie ma żadnej kontrowersji politycznej, albo do tych ustaw, które są technicznym czyszczeniem systemu prawa. I to odciąża izbę niższą.

Nie patrzyłem na dane polskie. Ale przypuszczam, że ta izba pierwsze niższa, wszystko jedno jak ją nazwiemy, jest przeciążona pracą. Tam musi być taki młynek, w którym jest bardzo trudno dotrzymać wszystkich terminów. Można się zastanowić, czy nie można użyć drugiej izby na jakiś taki dwutorowy proces legislacyjny. Tu oczywiście kierownictwo rządu, kierownictwo polityczne decyduje: to jest polityczne, a to nie jest polityczne, to jest techniczne.

A więc to są podstawowe argumenty za używaniem dwuizbowości tam gdzie nie ma funkcjonalnych resoin det takich jak w federalizmie.

Teraz, jeżeli słucham tego, to państwo mówicie o samorządzie, jak byłbym członkiem Izby Adwokackiej, to bym się cholernie cieszył. Bo co ja jestem? Jestem grupą biznesmenów, która jest grupą nacisku. To mi dają udział w rządzeniu. To ja sobie urządzę system tak żeby to było dobre dla mojego biznesu.

Dlaczego na przykład Polska Akademia Nauk, Izba Adwokacka, czy jakaś inna izba — tak, a izba kowali — nie. Dlatego, że to są członkowie elit. Dlatego, że my jakoś uważamy, że ci, którzy są członkami czy pracownikami PAN—u są mądrzejsi. Może tak, może nie.

Mieszanie samorządów funkcjonalnych, które są grupami nacisku, które będą naciskały na własne interesy.... Jak Izba Adwokacka się dostanie i ja jestem adwokatem, to ja chcę, żeby były ustawy, które podniosą moje stawki, obniżą koszty ubezpieczenia i wprowadzą coraz więcej przepisów, w których używanie adwokata jest wymogiem ustawowym. Jako grupa nacisku, to jest mój interes. Czy to jest interes społeczny? Wręcz na odwrót. Wręcz na odwrót. Społeczeństwo powinno pilnować nas jak diabłów. Więc to jest takie mieszanie. Przecież samo słowo "samorząd" dla mnie znaczy, że to samo się rządzi, a nie że to ktoś tym rządzi. Jeżeli to zrobimy, jakąś konglomerację, to zacznie się system kompromisów, wspólnych pozycji i uzgodnień. I wtedy to przestaje być samorządem. Nie wiem czy to funkcjonalnie państwu będzie dobrze działało.

I w końcu z tego, co czytam — wszystkie z tych sześciu projektów konstytucji czytałem... Zresztą zrobiłem coś dla Senatu, tabelki porównujące ... Moje pierwsze spojrzenie z boku — zaczekajcie, nie śpieszcie się, dlaczego się pali? Naprawdę mnie się wydaje, jak patrzę na te projekty, że tam nie ma koncepcji, którą człowiek mógłby podzielić. Wszystko jedno, czy się zgadzam czy nie, ale to jest przemyślane od a do z, i to jest naprawdę koncepcja.

Dziękuję i przepraszam.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie, Panie Profesorze.

Uprzejmie proszę o zabranie głosu pana profesora Gebethnera.

Profesor Stanisław Gebethner:

Wprawdzie część dyskutantów, która dotknęła mojego referatu, już wyszła, mam tutaj na myśli samorządowców z Kielc, niemniej jednak chciałem odpowiedzieć na pytanie pana profesora, mianowicie od razu odpowiadam, co lud myśli.

Otóż rok temu po wyborach przeprowadziliśmy analizę, badanie ogólnopolskie w tej powyborczej ankiecie — 1/3 za, 1/3 przeciw, 1/3 nie wie. Poczekajmy. Dlatego jestem przeciwnikiem referendum, bo referendum by tu nic nie rozstrzygnęło.

Natomiast myślę, że ma bardzo dużo racji pan profesor Jarosz, przypominając niepowodzenia Senatu, bo oczywiście udowodnić ile poprawek, które to były... Oczywiście, to prawda, Tylko ja chciałbym powiedzieć, nie wnikając w istotę moralną sprawy, ale ta izba refleksji, ponoć mądrości, była inicjatorem ustawy najbardziej kontrowersyjnej w minionym pięcioleciu, wywołującej ogromne emocje, i przyczyniła się do tego, że prestiż Senatu II kadencji, wybranego w 1991, wybitnie opadł. To też o tym trzeba pamiętać, jeśli się mówi o inicjatywach ustawodawczych, itd. I nie tylko była to inicjatywa w sprawie samorządu.

Druga kwestia, bardzo mi o tym niezręcznie mówić w tym miejscu w obecności panów senatorów i pani senator, ale czy państwo się nie zastanawiają, że etos senatora w naszym kraju nie jest wysoko notowany. Mamy więcej przykładów senatorów, którzy w może niewłaściwe może miejsce dla senatora trafili po kadencji, bo chronionych immunitetem nie można było dotknąć, a inni schronili się pod immunitet senatorski i to społeczeństwo odbiera. Nie mówię, że oczywiście w Sejmie było lepiej, ale to jest Senat, tu wymaga się czegoś więcej.

Spojrząwszy na senatorów, którzy nawet przetrwali trzy kadencje, to nie są to postaci takich senatorów, jakich mają Stany Zjednoczone. Oczywiście, można powiedzieć o wielkiej tradycji, ale senator belgijski czy senator francuski jednak odznaczają się niektórymi wielkim autorytetem. To taka uwaga, którą warto też w refleksji na temat drugiej izby wziąć pod uwagę, że to nie tylko jest kwestia poprawiania ustawodawstwa.

Stwierdzono, to bardzo dobry pomysł, sprawdzę to, jak jest z tym marnowaniem drugiego głosu tam, gdzie PSL wystawił jednego kandydata, żeby wygrać. To bardzo mądra taktyka, oczywiście. To bardzo dobry pomysł. Ja na to nie wpadłem i dziękuję tutaj zaocznie, proszę przekazać to. Tylko to udowadnia jeszcze raz, że wybory do Senatu były polityczne, bo partia przyjęła bardzo dobrą taktykę. Ale po co? Po to, żeby wprowadzić swojego kandydata. Czyli umacnia moją argumentację o polityczności tego wyboru i polityczności tego składu.

I tu raz jeszcze pytanie postawione przez pana profesora Jarosza, czy są potrzebne dwie identyczne reprezentacje polityczne? Tu nie chodzi, Panie Profesorze, o to, czy jest to ćwierć biliona czy nie, tylko chodzi, czy to jest racjonalne.

I ostatnia sprawa, dlaczego się upomniałem o tę Rumunię. Mianowicie dlaczego senat w Rumunii? Bo w Rumunii senat trzeba było przywrócić, żeby czymś legitymizować powrót do starego systemu. Nie można było wprowadzać prezydenta, jak myśmy to zrobili, bo oni mieli prezydenta nie najlepszej reputacji, pochodzenia z właśnie tamtego reżymu. Wobec tego wprowadzono senat. Jak przyszło do uchwalania konstytucji, to była identyczna sytuacja jak tu. Ludzie, którzy zasiedli w Senacie, nie byli zainteresowani w jego zniesieniu. Były próby zniesienia Senatu, ale senatorowie powiedzieli nie, my chcemy być senatorami, w dodatku tak samo wybranymi jak posłowie. Ponieważ eksperci proponowali, bo rozmawiałem z profesorem prawa konstytucyjnego, inną procedurę wyłaniania senatorów, to oni powiedzieli, a dlaczego my mamy być gorzej wybierani niż deputowani? My chcemy być tak samo wybrani. I tak wyszedł senat równoprawny.

Wobec tego, szanuję pogląd pana profesora Witkowskiego, że Senat jest symbolem wolności, bo został w 1989 roku właśnie symbolem tej odnowy i wolności. Tylko, czy to jest racjonalny argument za utrzymaniem tej izby? Powiadam, szanuję te argumenty, tak jak rozumiem owe rumuńskie, ale to nie przemawia za utrzymaniem Senatu.

Natomiast doświadczenie rumuńskie, raz jeszcze podkreślam, dowodzi, że skoro jakaś instytucja weszła do porządku konstytucyjnego, przetrwała pięć lat, to powstaje już coś, co jest trudno podważyć. I w tym nie jest żaden zarzut, w tym jest stwierdzenie faktu, że istnienie Senatu jest najsilniejszym argumentem dla jego utrzymania.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący senator Stefan Pastuszka:

Dziękuję serdecznie, Panie Profesorze.

Przekroczyliśmy zaplanowany limit czasu w programie sesji. W związku z tym nie będziemy dokonywać jakiegoś podsumowania.

Chciałem serdecznie podziękować państwu referentom, wszystkim uczestnikom dyskusji i obecnym za twórczy wkład w seminarium.

Jeśli wolno mi skorzystać z prawa krótkiego głosu... Uważam, że przynajmniej w dwóch kwestiach powinienem zabrać głos.

Po pierwsze, nie bardzo zgadzam się z argumentacją pana profesora Gebethnera. Argumentacja ad hominem jest bardzo chwytliwa, ale nie zawsze w pełni wiarygodna. Jednostkowych faktów nie można uogólniać.

Po drugie, z sondaży, badania opinii publicznej wynika, że pozycja, autorytet Senatu rośnie, ostatnio o 15 punktów. Powołuję się na sondaże prowadzone przez instytucje, które cieszą się zaufaniem, korzystają z nich wszystkie partie polityczne i również rząd.

Oczywiście naszym dzisiejszym celem nie było znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaki już ma być kształt Senatu. Próbowaliśmy dać propozycję i stąd był taki dobór referentów, żeby mogły się ścierać racje. Te argumenty mogą być zdyskontowane w czasie obrad w podkomisjach, Komisji Konstytucyjnej, w plenarnym posiedzeniu i w samym Zgromadzeniu Narodowym.

Ale również nie mogę zgodzić się z tezą postawioną a priori, iż koncepcja izby samorządowej, zdaniem niektórych, oczywiście nie jest to zdanie autora, jest tylko próbą zbudowania okopów świętej Trójcy, by spetryfikować obecny układ polityczny. Cel jest o wiele głębszy. Jest nim bowiem próba znalezienia optymalnego systemu funkcjonowania. Z wypowiedzi wynika, że nasz legislacyjny system merytoryczny nie jest w pełni zdrowy, w tym sensie, że są pewne zatarcia w tej bardzo trudnej maszynie życia publicznego i państwowego, i dlatego poszukujemy innych wzorów.

Z wypowiedzi pana profesora Dębickiego wynika, na przykładzie Kanady, że jest potrzebny Senat, nawet jeśli jest mianowany. Uważam, nie wiem czy mam rację, ale mam również prawo wypowiedzenia swojej opinii, że element ciężaru gatunkowego w postaci określonej kwoty pieniędzy wydawanej jest oczywiście ważny,

ale ważniejszym byłoby ściągnięcie tych pieniędzy od podatników, którzy ich nie płacą.

Kwestia dalsza, chyba — niestety nie ma tego typu dokonanej analizy, należy ją zapewne zrobić — jaka jest skuteczność legislacyjna Sejmu i Senatu, ile poprawek Senatu w pełni było uzasadnionych w sensie merytorycznym i społecznym, biorąc również pod uwagę te poprawki, które zostały odrzucone przez izbę poselską.

Wydaje mi się osobiście, że nie możemy imputować, czy zakładać z góry, iż Senat może się okazać hamulcem w procesie legislacyjnym bądź wypaczyć go.

Jestem przekonany, że ta dzisiejsza dyskusja okaże się bardzo owocna w tym sensie, że będzie inspirować i da materiały, argumenty za i przeciw panom senatorom w debacie, która się odbędzie w dniu 7 grudnia, a później będzie mogła być przeniesiona na forum Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Jeszcze raz chciałem serdecznie państwu podziękować za cnotę cierpliwości, że państwo dotrwali do końca i mam nadzieję, że kiedyś jeszcze się spotkamy na seminarium poświęconym fragmentowi działalności życia publicznego w Polsce.

Dziękuję za uwagę. (Oklaski)

(Koniec seminarium o godzinie 17 minut 34)

UWAGI W DYSKUSJI W RAMACH KONFERENCJI: "SENAT – IZBA SAMORZĄDOWA?"

1. Podstawową intencją formułowania alternatywnej w stosunku do dotychczasowej koncepcji Senatu (drugiej izby parlamentu) oraz sposobu jego kreowania w trybie zdominowanych przez partie polityczne (i organizacje partio-podobne) wyborów większościowych jest przekonanie o ograniczonej reprezentatywności partii politycznych jako ciał pośredniczących pomiędzy zbiorowościami obywateli a przedstawicielskimi organami władzy w Rzeczypospolitej Polskiej lat dziewięćdziesiątych. Ograniczony zasięg osobowy partii politycznych (z których zasadnicza większość, poza PSL, nie przekracza pułapu 60 tys. identyfikujących się z daną partią osobowo), miałość programów partyjnych większych ugrupowań i ich nader ograniczona znajomość wśród wyborców, rozmywanie się struktur, koncepcji oraz opcji politycznych szeregu ugrupowań politycznych, brak koherencji wielu partii (by sięgnąć po przykład Unii Wolności czy nawet, ostatnio, Konfederacji Polski Niepodległej), a jeszcze wyraźniej – koalicji para-partyjnych w rodzaju SLD nie pozostaje bez wpływu na skalę społecznej akceptacji przez obywateli istniejącego systemu partii oraz na ograniczoną identyfikację z ich strony z istniejącymi partiami. Mimo szerokiego spectrum partii "do wyboru" i niskich kryteriów, gdy idzie o możliwość akcesu do partii istniejących liczebność ich nie ulega od lat zwiększaniu, co może być interpretowane jako objaw "kryzysu partyjności" oraz jako jeden z wykładników ograniczonego zaufania do partii jako takich.

W tych warunkach, nie przesadzając z uznaniem dla aktualnego znaczenia struktur samorządowych, poszukiwanie wspomagających łączników między społecznościami obywatelskimi a strukturami decyzyjnymi władzy publicznej stanowi pożądaną element realizacji koncepcji społeczeństwa obywatelskiego oraz działania na rzecz podmiotowości obywateli. W tym też kontekście osądzać trzeba dopatrywanie się w szeroko rozumianych strukturach obywatelskich typu samorządowego równoległych i umacniających podmiotowość społeczeństwa w państwie gremiów agregujących wolę zbiorowości obywateli i pośredniczących w jej wyrażaniu w gremiach przedstawicielskich władzy publicznej. Wysiłek w tym kierunku wpisuje się przeto w formułę demokratycznego państwa prawnego zwłaszcza w aspekcie poszerzania wpływu suwerennego narodu na jego państwo.

2. W wypowiedzi prof. dr Z. Jarosza koncepcja "Izby Samorządowej" została opatrzona oceną nie do końca realistycznej. Podstawowym argumentem na rzecz tej oceny miałby być sprzeciw dominujących w obecnym Sejmie i Senacie (Zgromadzeniu Narodowym) partii jako takich wobec możliwości alternatywnego (przy pominięciu

struktur partyjnych) kreowania systemu reprezentowania społeczności obywatelskich. Sprzeciwu takiego nikt nie wyklucza jako prawdopodobnego. Nie oznacza to jednak zgody na przyznanie partiom politycznym i ich reprezentacjom parlamentarnym monopolu decydowania o tym, w jakiej postaci naród chce i godzi się realizować swą suwerenność w państwie. Próby przypisywania sobie takiego monopolu w praktyce, obojętne – przez jedną czy przez kilka partii – zostały dość drastycznie zakwestionowane pięć lat temu. Byłoby przeto przejawem nie tylko braku realizmu, ale i amnezji, podejmowanie ich reinkarnacji w nowej, pluralistycznej formule. Nawet fakt uzyskania ponad dwudziestu procent głosów, w warunkach zresztą sporej absencji wyborczej, nie legitymuje społecznie do tego typu przedsięwzięć.

3. Używane w opracowaniu dr Jacka Czajowskiego i moim pojęcia "społeczne struktury samorządowe" czy – skrótowo – "struktury samorządowe" mają nieco szerszą – i w pewnym zakresie – odmienną konotację niż używane w nauce prawa administracyjnego (i szerzej w naukach o administracji) pojęcie "samorządu terytorialnego" i "administracji samorządowej". Prof. dr T. Rabska ma przeto rację postulując precyzyjne rozgraniczenie administracji rządowej i samorządowej oraz niemieszanie wykonawczego czynnika samorządowego (administracji typu samorządowego) z realizacją ustawodawczej władzy państwowej. Jest to wszakże racja dotycząca innej kwestii. O ile bowiem prof. Rabska wypowiada się na temat samorządowej administracji czy samorządowych instytucji zarządzania (i tu należy solidaryzować się z Jej ocenami), to nasze propozycje "upodmiotowienia" obywateli poprzez stworzenie możliwości tworzenia ich pozapartyjnej reprezentacji przy wykorzystaniu samorządnych wspólnot lokalnych, samorządnych zrzeszeń i korporacji zawodowych, twórczych, naukowych itp. postulatów prof. Rabskiej nie wyklucza, bo ich raczej nie dotyczy. Pragniemy przy tym dodać, z intencją oddzielenia czynnika władzy ustawodawczej i wykonawczej (przy całej jego względności), iż jesteśmy przeciwni dopuszczeniu wyboru członków wykonawczych gremiów samorządu terytorialnego oraz wykonawczych władz zrzeszeń samorządowych w skład ewentualnej Izby Samorządowej, co czyni zadość postulatowi prof. Rabskiej w aspekcie osobowym i prawnym.

4. Należy liczyć się z tendencją do upartyjnienia pewnych aspektów działania samorządu, zwłaszcza samorządu terytorialnego większych i średnich jednostek osiedleńczych. Ukazały to, niekiedy z naddatkiem, choćby ostatnie wybory samorządowe oraz powoływanie organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Sadzić trzeba wszakże, iż czynnik stricte partyjny pozostanie tylko jednym, ale nie jedynym elementem determinującym funkcjonowanie gremiów samorządowych. Jeszcze w mniejszym stopniu wystąpi polityzacja (upartyjnienie) samorządnych zrzeszeń obywateli. Słabość partii

politycznych, zwłaszcza w terenie, wygasanie nurtu "walki o samorząd" między siłami "dawnego i nowego ładu", powrót do kryteriów merytorycznych i zobiektywizowanej oceny kompetencji fachowych to kolejne czynniki skłaniające do przekonania, iż reprezentacja samorządowo-stowarzyszeniowa będzie odmienna w swych priorytetach od reprezentacji polityczno-partyjnej. Z racji tej właśnie odmienność może być uznana za dopełniającą w zakresach, gdzie podziały partyjne winny ustąpić miejsca kryteriom profesjonalnym, rzeczowym czy terytorialnym jako pierwszoplanowym. Rezygnacja z reprezentacji typu samorządowo-zrzeszeniowego oznacza de facto monopolizację wpływu w ręku chromych, scentralizowanych, elitystycznych struktur partyjnych.

5. Pięć lat temu opozycja polityczna dochodziła do władzy pod hasłem "samorządowej Rzeczypospolitej". Wydaje się, iż wówczas zbyt optymistycznie oceniano adekwatność i funkcjonalność decyzyjną instytucji samorządowych. Było jednak w tej koncepcji racjonalne założenie upodmiotowienia społeczeństwa. Obecnie, także w środowiskach post-solidarnościowych, wiele z "samorządnej Rzeczypospolitej" poszło w zapomnienie. Chciałbym jednak zapytać, jako obserwator "z zewnątrz": czy idea "samorządnej" była li tylko hasłem w walce o władzę publiczną czy też także koncepcją ustrojową? Jeśli to drugie także, to słowami znanej piosenki pragnąłbym nadto zapytać: Panie, Panowie, co Wam zostało z tych lat?