

POLSKI SENAT

od I do III Rzeczypospolitej

Dodatek specjalny w 90. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w odrodzonym państwie

Piątek 23 LISTOPADA 2012



Triada rozsądku rozwagi i miary

MACIEJ ROSALAK

28 listopada 1922 roku, otwierając obrady odrodzonego Senatu, Naczelnik Państwa Józef Piłsudski powiedział:

„Wielka jest tradycja Senatu w Polsce. W dziejach dawnej Polski, którą odnajdujemy nie tylko w dawnych księgach i badaniach współczesnych historyków, ale której pamięć żywym nieraz płomieniem wybucha w sercach, tęskniących do siły i potęgi naszej Ojczyzny – praca i wytrwałość senatorów wpływały na losy kraju. Lecz konstytucja obecna zakreśla Senatowi rolę skromniejszą. Czyni ona z Panów nie główny motor pracy państwowej, ale, zgodnie z duchem konstytucji współczesnych krajów demokratycznych, nakazuje Wam być rzecznikami rozsądku, rozwagi i miary w spełnianiu zadań, poruczonych organom władzy państwowej”.

Nic dodać, nic ująć. Słowa Marszałka wypowiedziane przed 90 laty wiernie oddają dzieje Senatu w dawnej Polsce oraz jego rolę w czasach najnowszych – zarówno przed wojną, jak i od 1989 roku, w znów niepodległym państwie. Można je potraktować jako motto dzisiejszego dodatku, w którym przedstawiamy materiały tworzące historyczną triadę:

- Senat wyrosły z piastowskiej jeszcze Rady Królewskiej w państwie Jagiellonów oraz w Rzeczypospolitej Obojga Narodów;
- 17 lat Senatu II Rzeczypospolitej Polskiej;
- oraz Senat III RP, demokratycznie wybrany już w 1989 roku i działający dziś w swej VIII kadencji.

W przeddzień uroczystego jubileuszu 90-lecia inauguracji w międzywojniu przypominamy, jacy dostojnicy zasiadali przed wiekami w tej izbie starszych – nie z racji wieku, lecz dostojenstwa. Przybliżamy funkcjonowanie Senatu wedle obu konstytucji – z lat 1921 i 1935 – oraz najwybitniejsze indywidualności wśród senatorów II Rzeczypospolitej, a także ofiary, jakie ponieśli podczas okupacji niemieckiej i sowieckiej. Piszemy o wkładzie tej izby w ustawodawstwo obecnej Polski. Ale czytelnik znajdzie też nieco lżejsze szczegóły. Na przykład: czym różnił się kasztelan „krzesłowy” od „drażkowego”, kim był z zawodu senator Henryk Jędrusik – ojciec Kaliny, albo kto kryje się dziś na Wiejskiej za ścianą z weneckiego lustra. Zapraszamy do lektury.

Zapraszamy też 1 grudnia br. do Senatu na dzień otwarty dla wszystkich chętnych do zwiedzenia i ujrzenia na własne oczy, jak dziś urządzona jest kolebka polskiego parlamentaryzmu.

♦ Zdjęcie wykonane w Lublinie w czerwcu 2009 roku podczas spotkania parlamentów Polski, Litwy i Ukrainy w 440. rocznicę unii lubelskiej. Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz stoi między Aronasm Valinskasem – przewodniczącym Sejmu litewskiego oraz Mykołą Tomenko – wiceprzewodniczącym ukraińskiej Rady Najwyższej. W tle – obraz Jana Matejki – Unia lubelska

DZIEŃ OTWARTY

1 grudnia 2012 r. zapraszamy do odwiedzenia Senatu.

Każdy będzie mógł w tym dniu od godz. 10. do godz. 16. zwiedzić Senat.

Wystarczy zabrać ze sobą dokument potwierdzający tożsamość.

Zwiedzający będą mogli obejrzeć wystawę poświęconą marszałkom Senatu II Rzeczypospolitej, wziąć udział w konkursach, wysłuchać wykładów o historii parlamentaryzmu.

Więcej informacji można znaleźć pod adresem: www.senat.gov.pl



Interesująca wyprawa w dzieje parlamentaryzmu



BOGDAN BORSEWICZ

marszałek Senatu RP

Senat jest jednym z filarów polskiej demokracji. W II Rzeczypospolitej Polskiej, podobnie jak w III, poszukiwano właściwego usytuowania Senatu w nowoczesnej konstytucji. Naczelnik Państwa Józef Piłsudski, otwierając pierwsze posiedzenie Senatu w 1922 r., podkreślił trwałość tradycji Senatu w Polsce. Widział Senat jako instytucję państwową reprezentującą umiar, która „staje zawsze po stronie tych, którzy czy to z urzędu, czy to ze skłonności łagodzą tarcia, zmniejszają konflikty i doprowadzają do koniecznej równowagi zamierzeń, celów i środków”.

Najważniejszym wówczas zadaniem była odbudowa państwa ze zniszczeń wojennych, scalenie kraju po rozbiorach, stworzenie instytucji państwa i jednolitego systemu prawa. Odrodzony w 1989 r., Senat był pierwszym, demokratycznie wybranym organem władzy państwowej. Uczestniczył w ustrojowej i gospodarczej transformacji państwa. Dzisiejszy Senat dba o jakość stanowionego prawa. Korzysta z inicjatywy ustawodawczej, porządkując nasz system prawny m.in. poprzez dostosowanie prawa do wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Aby dać obywatelom dodatkową możliwość wpływania na sprawy publiczne Senat zajął się rozpatrywaniem petycji, zawierających propozycje obywateli, dotyczące zmian w prawie. Senat na początku lat 90. zainicjował budowę społeczeństwa obywatelskiego, przyczyniając się do restytucji samorządu terytorialnego w Polsce, na jego podstawowym, gminnym poziomie. Utworzenie gmin i przeprowadzenie powszechnych wyborów samorządowych wywołało lokalną aktywność ich mieszkańców i zapoczątkowało zmianę świadomości społecznej. Senat ma więc zasługi w budowie polskiej samorządności, która jest istotą demokracji. Tak jak przed wojną Senat objął opieką Polaków żyjących w diasporze. Przez blisko 22 lata kształtował politykę państwa polskiego w tym obszarze. Te działania Senatu na rzecz Polonii i Polaków za granicą stworzyły trwałą więź między krajem a diasporą. Senat uczestniczył aktywnie w procesie dostosowywania polskiego prawa do norm unijnych, miał swój udział w staraniach o członkostwo Polski w Unii i NATO.

Myszę zatem, że Senat, zgodnie z życzeniami marszałka Piłsudskiego, nawiązując do tradycji II Rzeczypospolitej, nadal służy rozważną radą w procesie ustawodawczym.

Zachęcam Państwa do lektury tego dodatku o historii Senatu. Będzie to interesująca wyprawa w przeszłość, w dzieje polskiego parlamentaryzmu.

W Królestwie Polskim Starsi radzą królom

Nazwa „senat” pojawiła się u nas w XV wieku. Ujęta w prawie państwowym instytucja o tej nazwie działała od następnego stulecia. Ale jej polskiego rodowodu należy szukać u schyłku epoki piastowskiej...

MACIEJ ROSALAK

Rada starszych

– od łacińskiego pojęcia „senatus” – pod nazwą Rady Królewskiej wspierała rządy ostatnich Piastów, a składała się nie ze starszych w znaczeniu „sędziwych”, ale zajmujących istotną pozycję w strukturze władzy. Król dobierał do niej najwyższych dostojników państwa prowadzących jego kancelarię oraz zarządzających największymi ziemiami i miastami królestwa, a także biskupów, z gnieźnieńskim i krakowskim na czele. Brali oni też udział w zjazdach prowincjonalnych i generalnych, na które przyjeżdżał ogół rycerstwa oraz przedstawiciele mieszczaństwa i kościelnych kapituł generalnych. Już więc w XIV wieku zaznaczała się struktura przyszłego sejmiku.

Rola dostojników

– szczególnie małopolskich, mających wpływ na kierunek polityki całego państwa – niebawem wzrosła w okresie, jaki nastąpił po śmierci Ludwika Andegawskiego, kiedy w Wielkopolsce wybuchł konflikt zbrojny i trwały negocjacje z Węgrami o to, która z jego córek (oraz ich wybrańców) ma

objąć tron w Krakowie. W rezultacie sprowadzono małą Jadwigę, później nie pozwolono jej na skonsumowanie małżeństwa z Wilhelmem Habsburgiem, a tron i łożnicę objął Jagiello na mocy unii w Krewie (1385). To panowie małopolscy zadecydowali o losach królestwa oraz o unii z Litwą, która przetrwała 400 lat i wpłynęła na losy Europy Środkowo-Wschodniej.

Za Jagiellonów

Rada Królewska i zjazdy generalne szlachty, mającej coraz

większe znaczenie w Polsce, rzutowały w XV wieku na stosunki w księstwie litewskim, choć pozostawało ono dziedziną domeną Jagiellonów. Pierwszy Sejm – w którym uczestniczyli wybrani przedstawiciele rycerstwa, a nie jego ogół – odbył się w 1493 roku w Piotrkowie. Ale państwo pozostawało złożone faktycznie z dwóch krajów z odrębnymi systemami władz, jednoczyło się stopniowo, z oporami, i ciągle ewoluowało pod względem ustrojowym. Na przykład Aleksander Jagiellończyk w Mielniku (1501) zgodził się faktycznie na inkorporację Litwy przez

Polskę, a kosztem władzy królewskiej i przywilejów szlacheckich zwiększył prerogatywy Senatu i sprowadzony został do roli jego przewodniczącego oraz wykonawcy uchwał. Obsadzał tylko niższe urzędy i godności dające miejsce w Senacie, a starostów, jedynych jego reprezentantów w terenie, powoływał i kontrolował senat. Senat mógł też wypowiedzieć monarsze posłuszeństwo.

Takie uprawnienia można jednak obaliła szlachta we współdziałaniu z samym Aleksandrem oraz powołanym przezeń kanclerzem wielkim koronnym – Janem Ła-

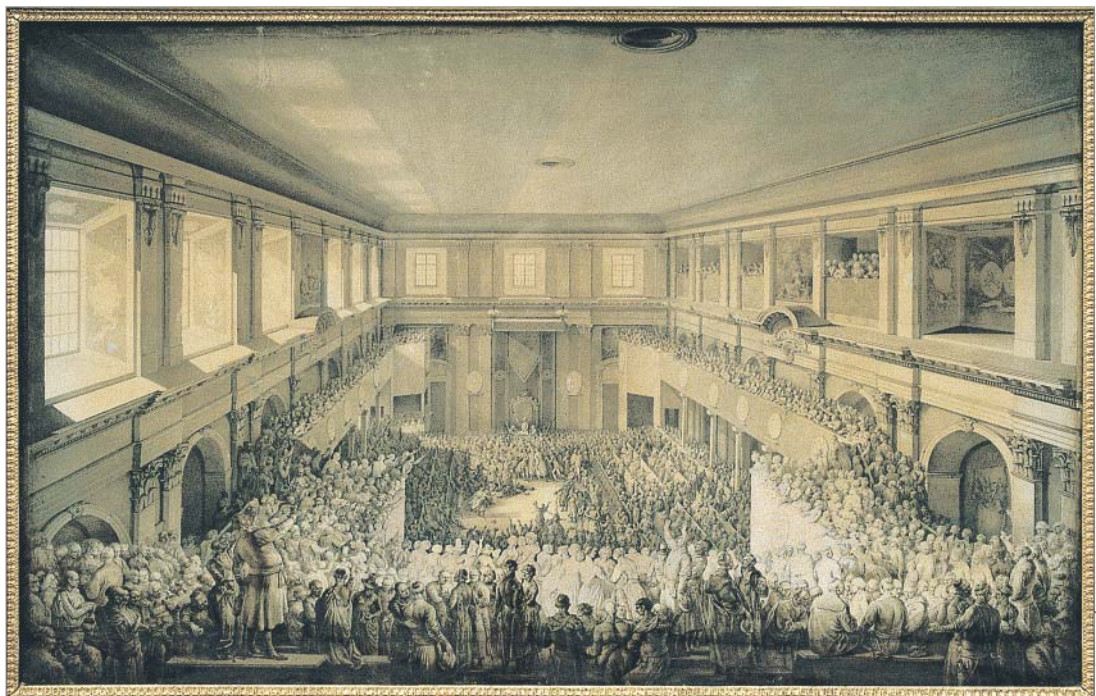
Panowie polscy decydują o koronie i łożnicy

Jan Długosz:

Królowa węgierska Elżbieta, wdowa po Ludwiku, na ponawiane raz po raz przez posłów prośby panów polskich, by jak najszybciej przysłała do Królestwa Polskiego jedną z córek, którą by wydano za mąż za jakiegoś pożądanego dla Polaków księcia, by objęła rządy nad Polakami, kiedy Polacy twierdzili, że wobec wzmagających się klęsk w Wielkopolsce nie ścierpią dłużej bezkrólewia, przysłała na zjazd generalny, który zebrał się w Sieradzu dwudziestego szóstego lutego, biskupa weszpremskiego Mikołaja i dwu panów. Ci wprowadzeni na narady, które odbywały się w bardzo licznym gronie prałatów i panów polskich, kiedy im pozwolono mówić, na mocy specjalnego pisemnego upoważnienia, zwalniając wszystkich prałatów, panów i możnych Królestwa Polskiego od przysięgi na wierność, którą złożyli starszej córce króla Ludwika, Marii

i jej mężowi, margrabiemu Zygmuntowi. Oświadczając, że wdowa po Ludwiku królowa Elżbieta prześle do Królestwa Polskiego na najbliższe święta Wielkanocy drugą, młodszą córkę Jadwigę, przysiężoną na żonę, a według twierdzenia innych zaślubioną przez króla Ludwika księciu Austrii Wilhelmowi, skoro tylko prałaci i panowie Królestwa Polskiego na piśmie i pod przysięgą najpierw zobowiążą się, że ukoronują wspomnianą królową Jadwigę koroną polską (...)

Kiedy jednak [Wilhelma] sprowadzono do zamku królewskiego, do łożnicy, by poznał tajniki łoża z królową Jadwigą, staraniem i na rozkaz panów polskich bardzo niechętnych temu związkowi usunięto go w haniebnym i obraźliwym sposób i wypędzono zarówno z zamku, jak i z sypialni, i nie dopuszczono w ogóle do spełnienia małżeństwa ze wspomnianą królową.



BIBLIOTEKA KORNICKA PANI JERZY PIETRZAK - SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, KANCELARIA SENATU, 2010

Dodatek specjalny
POLSKI SENAT

powstał dzięki współpracy „Rzeczypospolitej” z Senatem RP

Przygotowali do publikacji:

Katarzyna Czerwińska, Aleksandra Leicht,
Jarosław Zawadzki (Kancelaria Senatu),
Robert Lutowski, Maciej Rosalak („Rzeczpospolita”)

i Rzeczypospolitej Obojga Narodów



♦ Krzyż prymacjalny z 1667 roku. Krucyfer nosił go przed prymasem; w Senacie stał z krzyżem za krzesłem prymasa

♦ Stany sejmowe zgromadzone w sali obrad Senatu za panowania króla Aleksandra I

♦ Uchwalenie Konstytucji 3 maja 1791 roku w Sali Senatorskiej na Zamku Królewskim w Warszawie (rysunek Jana Pawła Norblina)



BIBLIOTEKA NARODOWA W WARSZAWIE / JERZY PIETRZAK - SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, KANCELARIA SENATU, 2010 / MUZEUM ARCHIDIECEZJALNE, GNIĘZNO

skim. W Piotrkowie (1504) szlachta unieważniła łączenie szczególnie dochodowych urzędów, poddała sejmowej kontroli rozdawanie i zastawianie dóbr królewskich, ściśle ustaliła kompetencje kanclerzy, marszałków oraz podskarbi, aby ukrócić samowolę najwyższych urzędników. Sejm litewski również nie zgodził się na postanowienia mielnickie. W Radomiu zaś (1505) uchwalono konstytucję „Nihil novi” (łac. „nic nowego”). Odtąd król nie mógł nic nowego postanowić bez zgody Izby Poselskiej i Senatu.

Za Zygmunta Starego ustalono z kolei skład Senatu. Zasiadali w nim odtąd wyłącznie rzymskokatolicki biskupi diecezjalni, w tym arcybiskup gnieźnieński będący zarazem prymasem Polski i Litwy oraz arcybiskup lwowski. Następni byli wojewodowie, a potem kasztelanowie. Ci ostatni dzielili się na większych, zasiadających na krzesłach (stąd nazwa: krzesłowi), oraz mniejszych, którzy mieli do dyspozycji ławy (zwani byli drażkowymi). Wreszcie skład Senatu uzupełniali najwyżsi urzędnicy powoływani przez króla.

W Rzeczypospolitej

Dopiero niemal 200 lat po unii w Krewie ostatni z Jagiellonów – Zygmunt August – nadał w Lublinie (1569) kształt ostateczny ustrojowi państwa złożonemu z polskiej

Korony (znacznie powiększonej o ziemie ruskie ukraińskie) i Wielkiego Księstwa Litewskiego. Odtąd obradował jeden Sejm złożony z trzech stanów sejmujących: króla, Senatu i Izby Poselskiej. O Senacie trzeba mówić w dwóch znaczeniach: właśnie jako stanu sejmującego, ale też dawnej Rady Królewskiej działającej poza sejmem. W Sejmie zwoływanym przez króla co dwa lata zasiadło w 1569 roku około 170 posłów i 140 senatorów – 113 koronnych i 27 litewskich.

Wśród nich było 15 biskupów (w tym 2 litewskich), 32 wojewodów (10 litewskich, przy czym w księstwie żmudzkiem zamiast wojewody występował starosta żmudzki), 83 kasztelanów (10 litewskich; nie było wśród nich drażkowych) oraz 10 ministrów (5 litewskich). Ministrowie – to najwyżsi urzędnicy państwowi, odrębni dla Korony i Litwy, a mianowicie: marszałek wielki, marszałek nadworny, kanclerz wielki, podkanclerzy i podskarbi (wszyscy razy dwa, z dodatkiem „koronny” lub „litewski”).

Wszystkich senatorów świeckich mianował król, za wyjątkiem obieranych przez sejmiki: starosty żmudzkiego oraz wojewodów połockiego i witebskiego (król ich zatwierdzał). Król z reguły też nominował biskupów, ale wybierała ich kapituła katedralna, a wybór zatwierdzał papież i dopiero potem ordynariusz diecezji zajmował czekające na niego miejsce w senacie. Postanowienia unii

lubelskiej uzupełniały artykuły henrykowski, sformułowane przy pierwszej wolnej elekcji. Król powinien nadawać wszystkie urzędy „ludziom statecznym, godnym i zasłużonym obojga narodów, a nie obcym”, tylko ze stanu szlacheckiego, posesjonatom, mającym ukończone 25 lat. Stanowiska koronne miały być przyznawane tylko szlachcie koronnej, a litewskie – litewskiej. Natomiast aż do XVIII wieku tolerancyjna i w dużej mierze wielowyznaniowa szlachta Rzeczypospolitej nie stawiała tamy dla kariery publicznej niekatolickich panów braci. Takie bariery wprowadzono w latach 1733–1768 oraz od roku 1773.

Aż do upadku Rzeczypospolitej Obojga Narodów skład Senatu zmieniał się nieznacznie, głównie z powodu powiększania lub zmniejszania terytorium, zresztą oderwanie jakiegokolwiek państwa nie musiało pociągać za sobą utraty tytułu i prawa zasiadania w senacie. W 1768 roku doszli hetmani wielcy i polni oraz podskarbiowie nadworni, koronni i litewscy. A dopiero podczas Sejmu Wielkiego (w 1790 roku) w Senacie znalazło się miejsce dla biskupa unickiego, którym był arcybiskup kijowski, metropolita całej Rusi. W owym roku izba wyższa liczyła 155 senatorów (przy 236 posłach), w tym 34 z Litwy. Biskupów było 14 (4 litewskich), a wojewodów 35 (11 litewskich). Na mocy Konstytucji 3 Maja król przestał być „stanem sejmującym”, a Sejm składał się z Izby Senatorskiej i Izby Poselskiej.

Senatorowie w akcji

W Królestwie Polskim i w Rzeczypospolitej Obojga Narodów obowiązywały zasady, które dziś nazwalibyśmy regulaminem senatu. Przyjrzyjmy się najważniejszym z nich.

Precedencja

– oznaczała kolejność pierwszeństwa w zajmowaniu miejsc i zabieraniu głosu. Im bliżej tronu królewskiego, tym wyższe miejsce w hierarchii senatorskiej: najpierw biskupi, potem wojewodowie, kasztelanowie i ministrowie. Między wojewodami zasiadał kasztelan krakowski, a w 1569 roku dano tam miejsce również kasztelanowi wileńskiemu i trockiemu oraz staroście żmudzkiemu. Spory o precedencję między biskupami wileńskim z poznańskim i łuckim z warmińskim rozstrzygnięto w ten sposób, że strony uznano za równe i przyznawano im pierwszeństwo przemienne.

Pierwszy senator

– był nim zawsze arcybiskup gnieźnieński, który też podczas bezkrólewia stawał się głową państwa, czyli interreksem. Natomiast pierwszym senatorem świeckim był kasztelan krakowski.

Miejsce obrad

– w XV i XVI wieku był to Piotrków Trybunalski i Kraków, po 1569 roku Warszawa znajdująca się bliżej Litwy lub, doraźnie, inne miasta. W 1653 roku sejm odbył się po raz pierwszy poza Koroną – w Brześciu Litewskim. Od 1673

roku co trzeci Sejm odbywał się w Grodnie, a więc w Wielkim Księstwie Litewskim. Senatorów i posłów gościły zamki królewskie.

Obrady

– prowadził je w imieniu króla marszałek wielki koronny, „Thumaczem woli i myśli króla” był na ogół kanclerz; jeden z wielkich bądź podkanclerzy. Sam król głos zabierał rzadko. Znaczne, powoli pokonywane odległości oraz wojny wpływały na frekwencję. U schyłku XVII wieku ponad połowa zasiadała tylko biskupów i ministrów, wojewodów przybywało poniżej 50 procent, a z kasztelanów zjawiał się co dziesiąty.

Inicjatywa ustawodawcza

– należała do każdego senatora z osobna, jak również do grupy senatorów, a także do króla i posłów, a więc do wszystkich trzech stanów sejmujących.

Głosowanie

– odbywało się albo przez aklamację, albo imiennie, czyli osobno „per turnum”. Wtedy sekretarz senatu wpisywał kreski w rubrykach „affirmative” lub „negative”. Obie izby obradowały osobno, ale pod koniec Sejmu spotykały się w sali senatorskiej, aby tam wspólnie podjąć uchwały zwane konstytucjami. Obowiązywała jednomyślność, którą po dyskusjach na ogół uzyskiwano – aż do 1652 roku, kiedy po raz pierwszy polskie liberum veto zerwało Sejm.

cym”, a Sejm składał się z Izby Senatorskiej i Izby Poselskiej.

Przegrana wojna z Rosją, targowica, upadek powstania Kościuski i trzeci rozbiór doprowadziły do likwidacji państwa polskiego. Pamięć o nim jednak trwała wśród Polaków, a jednym z jej przejawów było sięganie do tradycji ustrojowych – także Senatu – w czasie Księstwa War-

sawskiego i Królestwa Polskiego (Kongresowego) oraz Wolnego Miasta Krakowa. Senat utworzono wreszcie na mocy demokratycznej decyzji w odrodzonej po 1918 roku Rzeczypospolitej.

Podczas 17 lat II RP Od miniatury Sejmu do izby elity

**Niedużą większością głosów:
195 przeciw 183 postowie
zdecydowali 21 października
1920 roku o tym, że parlament
będzie dwuizbowy**

TOMASZ STAŃCZYK

Kwestia drugiej izby, która ostatecznie przyjęła postać bezpośrednio wybieranego przez obywateli Senatu (proponowano także Izbę Pracy i Straż Praw, których członkowie mieli być powoływani na innych zasadach), była jednym z poważniejszych problemów w pracach komisji konstytucyjnej, zarówno

przed jak i po wspomnianym głosowaniu.

Lewica, na czele z PPS, i centrolewica, ale także PSL „Piast” były przeciwnie powstaniu Senatu. Skoro jednak Sejm zdecydował inaczej, partie te starały się jak najbardziej ograniczyć jego kompetencje. Ostatecznie upadł pomysł prawicy, by część członków Senatu stanowili wryliści, czyli przedstawiciele uniwersytetów oraz duchowieństwa. Pewnego rodzaju zwycięstwem przeciwników Senatu była decyzja, że drugi Sejm

wybrany na podstawie konstytucji uchwalonej w 1921 roku, będzie mógł ją zmienić swoją uchwałą. „Oznaczało to – pisał historyk Adam Próchnik w „Pierwszym piętnastolecu Polski Niepodległej” – wprowadzenie Senatu na próbę na czas dwóch sejmowych kadencji”.

Konstytucja marcową postanawiała, że senatorów będzie 111 (sejm liczył 444 posłów). Trzeba było mieć 30 lat, by głosować w wyborach do Senatu (o 9 lat więcej niż przy wyborach do Sejmu) i 40 lat, by być wybranym skład tej izby (aż o 15 więcej niż kandydat na posła). Każde województwo stanowiło jeden okręg wyborczy.

Senat nie miał inicjatywy ustawodawczej, a był to ewenement w skali światowej – twierdzą Józef Łaptos i Andrzej Mania w książce „Kto był kim w II Rzeczypospolitej”. Mógł tylko wносить poprawki

do ustaw sejmowych. Jednak Sejm mógł je odrzucić nieznaczną większością (11/20). Ważnym uprawnieniem Senatu było to, że prezydent potrzebował zgody tej izby (większością 3/5 głosów), by rozwiązać parlament. Senatorowie razem z posłami tworzyli Zgromadzenie Narodowe, które wybierało prezydenta Rzeczypospolitej.

Pierwsze wybory do Senatu, w 1922 roku, dały 36 proc. mandatów prawicy (Związek Ludowo-Narodowy i Stronnictwo Chrześcijańsko-Narodowe). Centrum miało 24 proc. (Chrześcijańska Demokracja, PSL „Piast”, NPR), Lewica (PSL „Wyzwolenie” i PPS) – 13 proc. i mniejszości narodowe 24 proc. senatorów. Pierwszym marszałkiem Senatu został Wojciech Trąpczyński, polityk endecki.

Podczas inauguracyjnego posiedzenia pierwszego Sena-

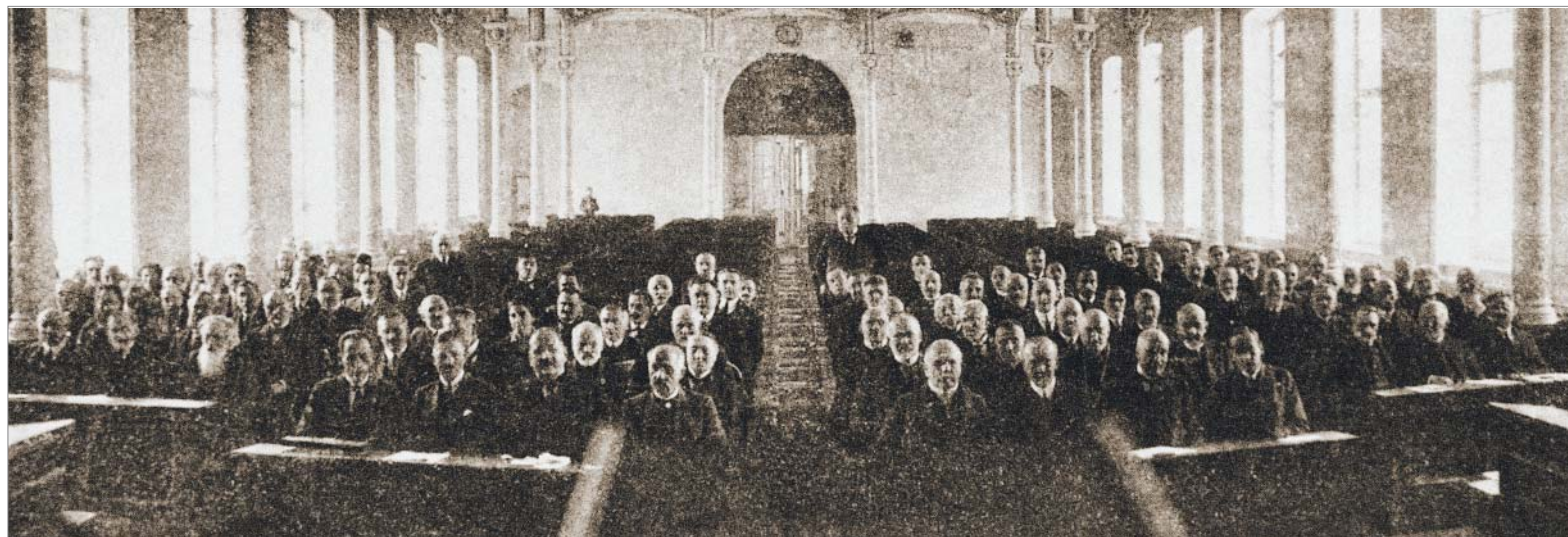
tu II Rzeczypospolitej 28 listopada 1922 roku naczelnik państwa Józef Piłsudski mówił, że senatorowie powinni być „rzecznikami spokoju, rozważy i miary”, a jest to szczególnie ważne przy niezwykle ostrej walce politycznej, rywalizacji między partiami. Wyraził życzenie, by Senat łagodził tarcia, zmniejszał konflikty i doprowadzał do koniecznej równowagi zamierzeń, celów i środków.

„Senat stał się rzeczywicie w pracach parlamentu w znacznym stopniu czynnikiem rozważy i umiaru (...). W izbie dyskutowano w atmosferze większego spokoju, w sposób często bardziej merytoryczny aniżeli odbywało się to w Sejmie” – oceniał historyk prof. Andrzej Ajnenkiel.

Po zdobyciu władzy w 1926 roku piłsudscy zmierzali do zasadniczej zmiany modelu ustrojowego państwa przez zdecydowane wzmocnienie

władzy prezydenta, a zrazem zmniejszenie roli parlamentu. Zmiany te wprowadzono w konstytucji uchwalonej w kwietniu 1935 roku. Jednak pozycja Senatu wobec Sejmu uległa wzmocnieniu. Teraz do odrzucenia poprawek Senatu Sejm musiał zgromadzić nieco więcej głosów (3/5 zamiast dotychczasowych 11/20). Ważniejszą zmianą było to, że już nie marszałek Sejmu, lecz marszałek Senatu miał pełnić czasowo obowiązki prezydenta, gdy urząd ten był opróżniony. On też przewodniczył Zgromadzeniu Elektorów, które wybierało prezydenta. Nową pozycję Senatu oraz senatorów w parlamencie podkreślało też to, że o ile liczbę posłów zmniejszono z 444 do 208, to liczbę senatorów proporcjonalnie znacznie mniej – ze 111 do 96.

Wzmocnienie roli Senatu, wyposażenie go w większy pre-



Senatorzy – nie tylko politycy

W Senacie II RP zasiadało wiele osób, dla których godność senatora była zwieńczeniem ich politycznej działalności i których zasługi honorowano wyborem do tej izby parlamentu. Nie brakowało też indywidualności ze świata nauki, kultury oraz biznesu

W 1922 r. senatorem został 87-letni Bolesław Limanowski, zesłaniec, emigrant, nestor i współtwórca ruchu socjalistycznego w Polsce, członek PPS. Zasiadał w Senacie do śmierci w wieku 100 lat. Senatorem II kadencji został Aleksander Dębski, także weteran ruchu socjalistycznego, członek I Proletariatu i współzałożyciel PPS. Z tą partią związany był pisarz Andrzej Strug (Tadeusz Gałęcki), autor powieści i opowiadań o bojach PPS i legionistach. Jednym z nich był senator Stefan Dąbkowski, który zajmo-

wał się podczas rewolty 1905–1907 roku produkcją bomb. Był zesłany na Syberię, walczył w I Brygadzie Legionów. Obrońcą bojowców, w tym Stefana Okrzei, był Stanisław Patek, w II RP senator i dyplomata.

Senatorami byli Bolesław Wysłouch, z którego inspiracji powstało Stronnictwo Ludowe, autor programu tej partii, oraz Jakub Bojko, współorganizator SL. Ze wsią był związany ksiądz Wacław Bliźniński, proboszcz w Liskowie. Założył sierociniec, szkoły, kółko rolnicze, dom ludowy, ośrodek zdrowia, sklep i kasę kredytową. Lisków był przed wojną słynny jako wzorowa wieś spółdzielcza.

Naukowców w Senacie reprezentowali m. in. wybitny chemik prof. Wojciech Świętosławski, nominowany do Nagrody Nobla, oraz prof. Leon Marchlewski, chemik i biochemik, rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego, brat znanego działacza socjalistycznego, a potem komunistycznego Juliana Marchlewskiego. Prof. Stanisław Kalinowski to założyciel pierwszego na ziemiach polskich obserwatorium geofizycznego, które powstało w Świdrze pod Warszawą. Juliusz Makarewicz, wybitny prawnik, profesor Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, był głównym twórcą kodeksu karnego z 1932 roku.

Senatorem był wybitny artysta, profesor warszawskiej ASP Wojciech Jastrzębowski, współtwórca Spółdzielni Artystów „Ład”, współautor wnętrz transatlantyków „Batory” i „Piłsudski”, które były wizytówkami polskiej sztuki współczesnej. Był też projektantem polskich monet.

Nie zabrakło w Senacie ludzi biznesu, takich jak Jan Goetz-Okocimski, właściciel jednego z najbardziej znanych polskich browarów. Ze słynnej warszawskiej rodziny kupieckiej wywodził się Stanisław Gustaw Brun. Przemysłowiec i handlowiec Ludwik Evert był współtwórcą znanej w dwudziestolecie międzywojennym firmy wydawni-

czej Trzaska, Evert i Michalski. We wrześniu 1939 roku został członkiem Obywatelskiego Komitetu Obrony Warszawy. Jako prezes kolegium warszawskiej parafii ewangelicko-augsburskiej, doprowadził do uznania przez okupantów niemieckich polskiej parafii ewangelicko-augsburskiej.

Wśród kobiet, które znalazły się w Senacie II Rzeczypospolitej, dominowały uczestniczki walki o prawa narodowe i niepodległość, działające w ruchu socjalistycznym i ludowym, POW, Legionach. Józefa Bramowska była kilkakrotnie więziona przez władze pruskie za propagowanie polskich gazet i czytelnictwa wśród Pola-

ków na Śląsku. Podczas powstania śląskiego w 1921 roku w jej mieszkaniu znajdował się magazyn broni i lokal konspiracji.

Władysława Macieszyna była współzałożycielką kobiecej Drużyny Strzeleckiej, służyła w Oddziale Wywiadowczym I Brygady Legionów. Podczas drugiej wojny światowej była żołnierzem AK, należała do dowództwa kobiecej grupy dywersji i sabotażu „Dysk”. Była też kurierem wywiadu AK.

Raczej nie pamięta się o tym, że w latach 1938–1939 senatorem RP był nauczyciel z Gnaszyna (dziś część Częstochowy) Henryk Jędrusik, ojciec znanej aktorki Kaliny. —t.s.

♦ Siedziba Sejmu Ustawodawczego w latach 1919–1922 przy ul. Wiejskiej, gdzie aż po 1939 rok odbywały się obrady Senatu. Wcześniej mieścił się tu Aleksandryjsko-Maryjski Instytut Wychowania Panien

♦ Pierwsze posiedzenie Senatu 28 listopada 1922 roku

♦ Wojciech Trąpczyński – pierwszy marszałek Senatu odrodzonej Polski (1922–1927) na obrazie Konrada Krzyżanowskiego



„TYGODNIK ILUSTROWANY”, 1923 / JERZY PIETRZAK – SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, KANCELARIA SENATU, 2010

stiż, wiązało się ze zmianą sposobu formowania składu izby senatorskiej. Autor komentarza do konstytucji kwietniowej Jan Dinces stwierdzał w roku jej uchwalenia, że poprzednia konstytucja czyniła z Senatu tylko zbędną miniaturę Sejmu z niezwykle ograniczonymi kompetencjami. Jeden ze współtwórców konstytucji Stanisław Car mówił zaś na posiedzeniu Parlamentarnego Klubu BBWR, że trzeba do prac parlamentu wprowadzić pierwiastki refleksji i ciągłości. „Z tej potrzeby urodziła się koncepcja Senatu jako czynnika umiaru i dojrzałości w pracach ustawodawczych (...) Senat nie może być tylko odbiciem nastrojów emocjonalnych społeczeństwa, lecz powinien reprezentować opinię elementów najbardziej świadomych i doświadczonych”.

Prezydent zyskał prawo do mianowania 1/3 składu Senatu, by móc wprowadzić do tej izby ludzi „wartościowych i fa-

chowych, którzy mogliby być pominięci przez czynnik wyborczy”. Biernie prawo wyborcze przysługiwało wszystkim obywatelom, którzy mogli być wybierani do Sejmu, ale mieli skończone 40 lat. Prawo do wybierania senatorów, w głosowaniu pośrednim zostało ograniczone do dość wąskiego grona obywateli. Piłsudscy byli bowiem zwolennikami dania szczególnego miejsca w życiu publicznym tym, którzy wyróżniali się aktywnością na rzecz państwa i społeczeństwa. Ordynacja do Senatu przyznawała czynne prawo wyborcze tak rozumianej elicie. A byli to m. in. posiadacze konkretnych odznaczeń, wykształcenia wyższego i absolwenci szkół zawodowych stopnia licealnego, liceów pedagogicznych, absolwenci szkół podchorążych, oficerowie, osoby piastujące stanowiska z wyboru w samorządzie terytorialnym i gospodarczym i stowarzyszeniach użyteczności publicznej.

W ten m. in. sposób miał realizować się artykuł 7 konstytucji kwietniowej „Wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne”. W istocie ordynacja do Senatu (jak i do Sejmu) w dużej mierze faworyzowała zwolenników obozu rządzącego.

Prof. Ewa Gdulewicz podczas konferencji zorganizowanej w 80-lecie pierwszego posiedzenia Senatu w II RP, mówiła o Senacie po 1935 roku:

„Senat, zwłaszcza czwartej kadencji, podobnie jak Sejm, nadal walczył o swoje prawa. Chciał być wiarygodny i zyskać zaufanie społeczeństwa. Nadal zajmował stanowiska w ważnych sprawach państwowych i stanowił w jakimś też stopniu odbicie opinii publicznej. Świadczą o tym np. niezwykle głębokie i krytyczne w ocenie ówczesnego stanu państwa debaty toczące się w 1938 r., spory

wokół polityki gospodarczej Eugeniusza Kwiatkowskiego”.

Krytyczne głosy padały ze strony senatorów wywodzących się z obozu piłsudczykowski oraz niezależnych – opozycja nie miała reprezentacji w parlamencie, bojkotowała bowiem wybory zarówno w 1935, jak i 1938 roku.

Ostatnie posiedzenie Senatu II Rzeczypospolitej odbyło się 2 września 1939 roku. Dwa miesiące później Senat i Sejm zostały rozwiązane przez prezydenta RP Władysława Raczkiewicza. Miały się zebrać po wyborach przewidzianych jak najszybciej po zakończeniu wojny. Ale komuniści pod osłoną Sowietów zwlekali z zarządzeniem wyborów, a zamiast nich w czerwcu 1946 roku przeprowadzili referendum, w którym jedno z trzech pytań dotyczyło istnienia Senatu. Na podstawie sfałszowanych wyników przeprowadzili w następnym roku wybory już tylko do Sejmu, też zresztą sfałszowane.

Rezolucja Senatu w sprawie Gdańska i Gdyni

Na posiedzeniu Senatu 28 stycznia 1925 roku senator Józef Buzek przedstawił sprawozdanie Komisji Spraw Zagranicznych i Wojskowych dotyczące Wolnego Miasta Gdańska. Buzek mówił, że Gdańsk ogromnie zyskuje na gospodarczym związku z Polską oraz przewozie towarów eksportowanych i importowanych przez nią. Zauważał, że polskie Ministerstwo Kolei faworyzuje, poprzez politykę taryfową, eksport towarów przez Gdańsk. Jednocześnie, jak stwierdzał, władze gdańskie jawnie dyskryminowały ludność polską. W konkluzji powiedział: „Nie mamy przecież najmniejszego powodu popierać sztucznie i za pomocą ulg ruchu towarowego na Gdańsk i wzmacniać pośrednio w ten sposób politykę nacjonalistyczną Sahma (prezydent Senatu Gdańska – red.) i Senat gdański”.

Senator Buzek zaproponował rezolucję w tej sprawie: „Senat wzywa rząd 1) aby zniósł wszelkie ulgi forytujące przewóz i wywóz przez Gdańsk. 2) aby (...) zażądał natychmiastowego usunięcia krzywdzącego Polskę podziału cel (...) 4) aby przyspieszył budowę portu w Gdyni i złożył Sejmowi bezzwłocznie projekt ustawy zabezpieczającej szybką budowę polskiej floty handlowej. 5) aby utworzył w możliwie najkrótszym czasie pierwszorzędną połączenie z Gdynią przez terytorium Rzeczypospolitej”.

Rezolucja została przyjęta przez Senat jednogłośnie.

—t.s.

Ofiary totalitaryzmów

Podczas drugiej wojny światowej z rąk niemieckich zginęło 55 senatorów II Rzeczypospolitej, z rąk sowieckich – 44

Niemcy już jesienią 1939 roku zaczęli akcję wyniszczania polskiej elity, szczególnie w Wielkopolsce i na Pomorzu. 10 września aresztowali i zamordowali później Błażeja Stolarskiego, znanego działacza ruchu ludowego, wicemarszałka Senatu. Stanisław Karłowski, wielkopolski ziemianin, został rozstrzelany w grupie 30 mieszkańców Gostynia w październiku 1939 roku, w egzekucji na rynku tego miasta. W tym samym miesiącu Niemcy zamordowali pod Toruniem Pawła Ossowskiego, byłego starostę chełmińskiego. Po aresztowaniu jesienią 1939 roku zginął

w następnym roku w obozie Stutthof ksiądz Feliks Bolt, przed 1918 zaangażowany w działalność narodową i kulturalną na Pomorzu Gdańskim. Michał Róg, działacz ruchu ludowego został zabity w Dachau w 1940 roku za niezdecydowanie przed niemieckim żołnierzem. W 1940 roku w Palmirach została zamordowana Helena Jaroszewiczowa, podczas pierwszej wojny światowej działająca w POW.

Adolf Bniński, były wojewoda poznański, a w czasie okupacji delegat rządu RP na ziemie zachodnie, został zamordowany w 1942 roku. Kazimierz Bartel, kilkakrotny premier RP, był jednym

z kilkudziesięciu lwowskich profesorów zamordowanych przez Niemców w lipcu 1941. Tomasz Brzeziński zginął w obozie Mauthausen, Jan Tadeusz Cupiał w Dachau. Wśród ofiar dokonanej przez Niemców masakry podczas wesela w dworze w Zbydniowie w 1943 r. był ziemianin i działacz Stronnictwa Konserwatywnego Stanisław Wańkowicz.

Stanisław Gruszczyński podczas niemieckiej okupacji Lwowa przechowywał żydowskie dziecko. Po ujawnieniu tego przez Niemców wyskoczył przez okno podczas próby aresztowania, w wyniku czego zmarł. Pośmiertnie medal Yad Vashem otrzymał gen. Jan Kółtaj-Srzednicki, prowadzący

pracę konspiracyjną na Węgrzech. Został zastrzelony przez Niemców w 1944 roku. Podczas powstania warszawskiego żołnierze niemieccy zamordowali literata Stanisława Miłaszewskiego, który stanął w obronie żony brutalnie potraktowanej przez jednego z nich.

Równocześnie z akcją niemiecką na wschodnich terenach Polski NKWD przeprowadziło jesienią 1939 roku aresztowania wśród polskich, ukraińskich, białoruskich i żydowskich elit. Ich ofiarą stali się także senatorowie Rzeczypospolitej. Byli następnie roz-

strzelani, zabijani podczas ewakuacji więźniów po wybuchu wojny niemiecko-sowieckiej, umierali w łagrach.

Na liście ofiar zbrodni katyńskiej znalazł się płk Tadeusz Petrażycki, więzień Starobielska zamordowany w Charkowie. W 1941 r. zmarł w moskiewskim więzieniu Aleksander Prystor, więzień caratu, były premier i marszałek Senatu, skazany na dziesięć lat łagrów. Stanisław Głabiński, były minister i wicepremier, zmarł podczas drogi do kolejnego więzienia. W łagrze umarł Kazimierz Bisping, działacz organizacji rolniczych.

Ofiarami NKWD stali się przedstawiciele mniejszości narodowych w Senacie, m. in. Aleksander Własow, prezes Towarzy-

stwa Szkoły Białoruskiej, Wasyl Baranyk, adwokat i działacz spółdzielczości ukraińskiej, prof. Mojżesz Schorr, dyrektor Instytutu Nauk Judaistycznych, Mykoła Masłow, prezes Ukraińskiego Towarzystwa Teatralnego.

Jedną z ostatnich ofiar Sowietów był prawnik Stefan Ehrenkreutz, profesor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, aresztowany w 1944 r. Torturowany, zmarł w lipcu 1945 r. w więziennym szpitalu na Łukiskach.

—t.s.

Na podstawie książki „Senatorowie zamordowani, zaginieni, zmarli w latach II wojny światowej” wydanej przez Kancelarię Senatu

Po 1989 roku – w III Rzeczypospolitej Przyczółek demokracji

GRZEGORZ ŁYŚ

Podobnie jak Państwo, czuję pewne ciśnienie historii, bo przecież Senat Najjaśniejszej Rzeczypospolitej towarzyszył jej dziejom od wielu setek lat w chwilach dobrych i złych, i oto teraz, po 50-letniej bez mała przerwie, znów wraca do istnienia...” – tak w pierwszym swym wystąpieniu marszałek Senatu Andrzej Stelmachowski zwrócił się do zgromadzonych na inauguracyjnym posiedzeniu odrodzonej izby.

Wielu senatorów odczuwało w owej chwili nie tylko ciśnienie historii, ale też presję oczekiwań i ogrom wyzwań, jakie stały przed jedyną w owym czasie instytucją władzy wybraną – w przeciwieństwie do kontraktowego Sejmu – według w pełni demokratycznych reguł. Był 4 lipca 1989 r., upłynął zaledwie miesiąc od pamiętnych wyborów, w których wyniku na 100 miejsc w Senacie 99 przypadło kandydatom wystawionym przez Komitety Obywatelskie „Solidarność”.

W izbie zasiadła elita naszego społeczeństwa – w tym wielu wybitnych naukowców i artystów, m. in. Władysław Findeisen, Jan Józef Lipski, Gustaw Holoubek i Andrzej Wajda. Pomimo tego triumfu mało kto sądził, że Senat stanie się wkrótce tylko jednym z organów władzy demokratycznego państwa. Sądzono, że przypadnie mu niezwykła w polskiej tradycji dla tego szacownego ciała rola „izby oporu”. Zakładano, że senatorowie – na gruncie systemu władzy, jaki powstał w następstwie kompromisu zawartego przy Okrągłym Stole – toczyć będą zaciętą boję z rządzącą partią, kontrolować poczynania prezydenta i kontraktowego Sejmu i poprzez inicjatywy ustawodawcze torować drogę demokracji.



Podczas pierwszego posiedzenia Senatu 4 lipca 1989 roku w sali obrad Sejmu

Samorządność odrodzona

Pierwszym polem konfliktu okazał się rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 1989 r., który trafił pod obrady izby już na jej czwartym posiedzeniu. W swym stanowisku Senat stwierdził naruszenie ustawy budżetowej i przegłosował wniosek o zwrócenie się do Sejmu o pociągnięcie członków rządu i prezesa NBP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Jednocześnie izba podejmowała ważne kroki o znaczeniu symbolicznym. Tak np. 1 sierpnia, w 45. rocznicę wybuchu powstania warszawskiego, senatorowie złożyli kwiaty pod pomnikiem żołnierzy AK na Cmentarzu Powązkowskim.

W związku z 21. rocznicą interwencji wojsk Układu Warszawskiego w Czechosłowacji Senat wydał oświadczenie potępiające tę agresję.

Przewidywania, że Senat stanie się swego rodzaju trybuną opozycji okazały się bezprzedmiotowe po zaledwie kilku tygodniach od chwili zebrania się senatorów na pierwszym posiedzeniu. Po powstaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego i faktycznym przejściu steru władzy w kraju przez ruch „Solidarność” zadaniem izby stało się budowanie we współdziałaniu z Radą Ministrów i Sejmem podstaw demokracji i państwa prawa.

Dniosłym osiągnięciem Senatu było przygotowa-

nie – przez komisję kierowaną przez Jerzego Regulskiego, a następnie Jerzego Stępnia – pakietu ustaw o samorządzie terytorialnym. Obejmował on projekty ustaw o samorządzie terytorialnym, o ordynacji wyborczej do organów gminy, o pracownikach samorządowych, zmianach w konstytucji niezbędnych w związku z projektowanym nowym modelem samorządów terytorialnych. Projekty te zostały rozpatrzone przez Sejm i przyjęte w marcu 1990 r. Samorządność w Polsce odrodziła się zaledwie kilka miesięcy po przełomie ustrojowym – w znacznej mierze dzięki Senatowi. Z inicjatywy izby przywrócono Święto Narodowe 3 Maja oraz uznano za nieważne orzeczenia wydane wo-

bec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego. W czasie pierwszej kadencji Senat wystąpił ogółem z 27 inicjatywami ustawodawczymi (przyjęto 17) oraz zgłosił poprawki do 84 ustaw, z czego w 67 przypadkach Sejm uwzględnił je w części lub w całości.

Jak ostudzić sejmową kawę

Intensywnej pracy ustawodawczej towarzyszyła stopniowa stabilizacja Senatu jako instytucji. Początkowo senatorowie zbierali się w sali posiedzeń Sejmu, a następnie w sejmowej Sali Kolumnowej. Ale już wiosną 1991 r. Senat obradował we

własnej siedzibie, w pawilonie A – położonym najdalej na wschód, na skarpie wiślanej, budynku kompleksu sejmowego zbudowanego w latach 1949–1952 według projektu Bohdana Pniewskiego.

Jednocześnie coraz częściej zaczęły się pojawiać pytania o miejsce Senatu w polskim systemie prawnoustrojowym. Trzeba bowiem wspomnieć, że odrodzenie się izby w pewnym sensie zaskoczyło konstytucjonalistów. Senat, wywodzący się z Rady Królewskiej, pojawił się w Polsce w końcu XV w. Jeden z trzech oprócz Izby Poselskiej i króla „stanów sejmujących”, w którym zasiadali wojewodowie i kasztelanowie, był symbolem suwerenności i świetności Rzeczypospolitej. We współczesnej Europie drugim izbom parlamentów wyznacza się zwykle zadania bardziej praktyczne. Tak więc Senat powinien – w nawiązaniu do słynnej rozmowy Waszyngtona i Jeffersona o konstytucji amerykańskiej – „miejszkać lyżeczką, aby ostudzić kawę podaną przez Sejm”. Tak też jego rolę, jako uczestnika procesu legislacyjnego, określa polska konstytucja. Senat zyskał trwałe miejsce w polskiej demokracji, ale dyskusja o jego reformie trwa. Najczęstszym postulatem jest odpolitycznienie izby, a dokładniej jej odpartyjnienie, tj. związanie mandatu senatora głównie z osobistym autorytetem kandydata, a nie przynależnością partyjną.

Szczególną misję drugiej izby parlamentu, ugruntowaną od czasów II RP, stanowi opieka nad Polakami i osobami polskiego pochodzenia mieszkającymi za granicą. Marszałek Senatu – już trzeci kadencję funkcję tę pełni Bogdan Borusewicz – jest honorowym patronem Polonii. Do niedawna Senat dysponował ponadto pewną pulą środków finansowych przeznaczonych na bezpośrednie wspieranie polonijnych organizacji, szkół i instytucji kulturalnych.



Senat w Polsce ma pięć wieków tradycji. Był zawsze symbolem suwerenności Rzeczypospolitej. Nie wszyscy konstytucjonalisci i politycy są jednak przekonani, że i dziś jest potrzebny...

Izba senatorska – jako część składowa Sejmu, bo taka była wówczas struktura naszego parlamentu – istniała

nieprzerwanie do czasu likwidacji naszej państwowości w okresie rozbiorów. Senat przywrócono po odzyskaniu niepodległości. Ale już wtedy zgłaszano obiekcje, głównie ze strony ludowców i lewicy, że to izba reakcyjna, a w najlepszym wypadku niepotrzebna... Senat dawniej rzeczywiście reprezentował najwyższe warstwy społeczne, arystokrację. Po drugiej wojnie światowej nie został przywrócony. Formalnie zdecydował o tym wynik sfałszowanego referendum w 1946 r. W 1989 r. pojawił się szczególny i bardzo istotny powód powołania i istnienia drugiej

izby. Wolne wybory do Senatu, podczas gdy Sejm miał w znacznej części reprezentować dotychczasową władzę, były ważną koncesją na rzecz opozycji i zasadniczym krokiem na drodze budowy systemu demokratycznego. Ale po pierwszych wolnych wyborach do Sejmu zaczęły się rodzić wątpliwości, nie tyle co do samego istnienia Senatu, lecz jego miejsca i roli w państwie. I te wątpliwości tła się dalej.

Co jest ich powodem?

Głównie fakt, że Senat reprezentuje w gruncie rzeczy to samo środowisko co Sejm. Skład polityczny obu

izb niewiele się różni. Tak w Sejmie, jak i w Senacie dominują dwie największe partie. Jest tak, pomimo że senatorów wybiera się w trochę inny sposób niż posłów, zwłaszcza po ostatniej zmianie ordynacji i wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu. Ten nowy system wcale nie doprowadził, na co liczyli niektórzy zwolennicy takiego rozwiązania, do odpolitycznienia ani nawet odpartyjnienia Senatu. Ja w to zresztą nie wierzyłem. Doświadczenie krajów, gdzie okręgi wyborcze są jednomandatowe, np. w Wielkiej Brytanii podczas

wyborów do Izby Gmin czy Francji, gdzie wybiera się w ten sposób Zgromadzenie Narodowe, pokazują, że wszędzie dominująca jest rola partii. Bo wybory w demokratycznych warunkach są domeną ugrupowań politycznych. Tego się nie da uniknąć. Jeśli zaś Senat jest podobny pod względem struktury politycznej do Sejmu i reprezentuje tę samą zbiorowość, czyli ogół obywateli kraju, zasadne staje się pytanie, czy jest w ogóle potrzebny. Ja uważam, że jeżeli Senat skutecznie uczestniczy w poprawianiu prawa, które stanowi Sejm – a każda

ustawa musi u nas przechodzić przez ręce senatorów – jego rola jest cenna.

Czy prawo w Polsce jest lepsze dzięki Senatowi?

Jaki jest wpływ Senatu na jakość prawa, można by ustalić dopiero po przeprowadzeniu solidnych, szeroko zakrojonych badań empirycznych, połączonych z analizą konkretnych przypadków i przepisów. A całkowitą pewnością uzyskalibyśmy tylko porównując prawo stanowione z jego udziałem i bez niego, co jest rzecz jasna niemożliwe. Ale racjonalnie

Lepsze prawo z drugiej

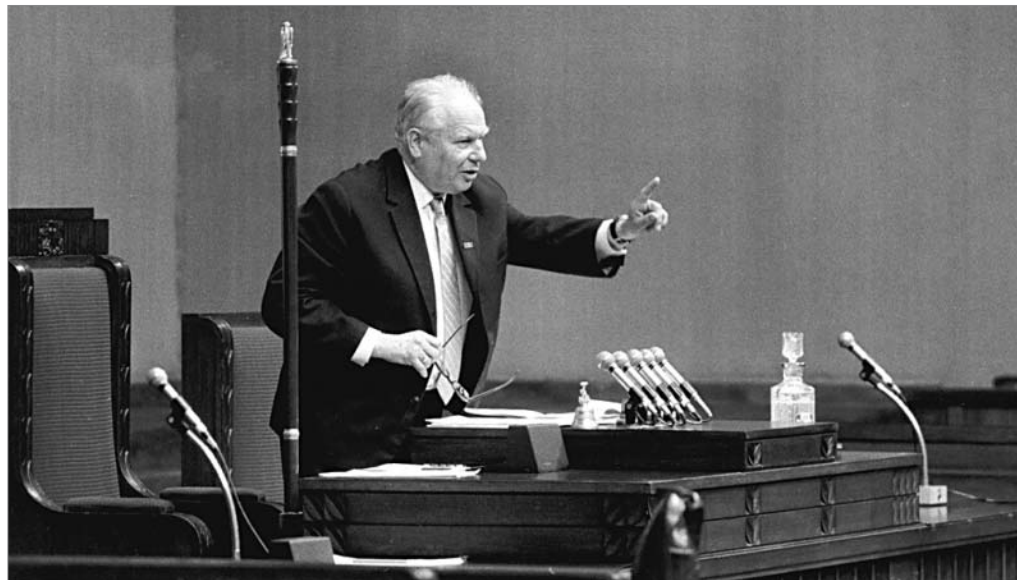
prof. Piotr Winczorek, konstytucjonalista

Andrzej Stelmachowski – mądre rady, twarde zasady

Kiedy ostatni prezydent na uchodźstwie Ryszard Kaczorowski miał przekazać insygnia prezydenckie II Rzeczypospolitej pierwszemu w wolnej Polsce wybranemu demokratycznie prezydentowi, Lechowi Wałęsie, postanowił złożyć je na ręce marszałka Senatu Andrzeja Stelmachowskiego. Senat był bowiem w latach 1989–1990, w czasach Sejmu kontraktowego, jedyną instytucją władzy państwowej wybraną w sposób w pełni demokratyczny. Jego istnienie stanowiło dla działaczy państwowych na uchodźstwie „widomy znak, że Polska zmierza do suwerenności”.

Profesor Andrzej Stelmachowski, pierwszy marszałek odrodzonej po dziesięcioleciach izby senatorskiej, w owym historycznym zwrocie, dzięki któremu Polacy powrócili do rodziny wolnych narodów, miał walny udział – jako doradca „Solidarności”, jeden z inicjatorów Okrągłego Stołu, a później liderów demokratycznego życia politycznego.

Jeden ze współtwórców dzisiejszej polskiej państwowości



◀ Marszałek Andrzej Stelmachowski prowadzi obrady Senatu 5 lipca 1989 roku

stosunkowo najmniej, jak wynika ze świadectwa ludzi mu bliższych, czuł się politykiem, zwłaszcza politykiem partyjnym. Swoje zadania na szczytach władzy pojmował jako służbę państwu i jego obywatelom. Ale najlepiej odpowiadała mu funkcja doradcy. Nie przypadkiem podczas uroczystego posiedzenia Senatu z okazji

dwudziestolecia jego odrodzenia marszałek Bogdan Borusewicz wyraził wdzięczność zmarłemu wiosną 2009 r. profesorowi „za rolę, jaką odegrał w odzyskaniu przez Polskę niepodległości i za mądre rady, wtedy kiedy ta niepodległość i demokracja już były”.

Z powołania i zawodu Andrzeja Stelmachowski był

przede wszystkim prawnikiem i nauczycielem akademickim, wybitnym znawcą i teoretykiem prawa cywilnego i rolnego. Wykładał na Uniwersytecie Wrocławskim, Warszawskim, Akademii Teologii Katolickiej. Swymi mądrymi radami, partymi gruntowną prawniczą wiedzą służył polskiemu Kościołowi i rodzącej się „Solidar-

ności”. W 1980 r. był doradcą Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego w Stoczni Gdańskiej, a w okresie stanu wojennego Tymczasowej Komisji Koordynacyjnej „S”, a potem Krajowej Komisji Koordynacyjnej. Należał do grona doradców prymasa Stefana Wyszyńskiego. Był m. in. członkiem Prymasowskiej Rady Budowy Kościo-

łów i komisji Episkopatu Polski Iustitia et Pax. Senat, którego pracami jako marszałek kierował, stał się jednym z fundamentów prawno-ustrojowych odradzającej się polskiej demokracji. Zaslugą Andrzeja Stelmachowskiego było też nawiązanie do przedwojennej tradycji tej izby jako opiekuna osób polskiego pochodzenia i Polaków mieszkających za granicą. Tę misję kontynuował jako założyciel i wieloletni prezes Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”.

Profesora Stelmachowskiego znano jako skłonnego do kompromisu negocjatora, otwartego i tolerancyjnego. Jednocześnie jednak był on człowiekiem niewzruszonych zasad. Z okresu, gdy kierował resortem edukacji, zapamiętano go, gdy groził łaską strajkującym nauczycielom. Ten gest nie przysporzył mu popularności. Ale był to odruch płynący z głębi duszy. Andrzej Stelmachowski, pamiętający poświęcenie nauczycieli, którzy uczyli go na tajnych kompletach podczas okupacji, naprawdę uważał, że strajk w szkole jest sprzeczaniem się powołaniu nauczycielskiemu

—ges

Petycja rangi ustawowej



Senátor Mieczysław Augustyn, przewodniczący Komisji Rodziny i Polityki Społecznej, wiceprzewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, inicjator rozpatrywania petycji przez Senat

Od czasu do czasu możemy oglądać w mediach, jak delegacja reprezentująca jakąś grupę obywateli przybywa w blasku fleszów do Sejmu czy któregoś z urzędów państwowych, by złożyć w nim petycję. Bardzo rzadko natomiast dowiadujemy się, jaki odniósł skutek.

Jak wynika z doświadczeń organizacji pozarządowych, których działacze są autorami znacznej części petycji, często pozostają one bez odpowiedzi – nie mówiąc już o jakichkolwiek wymiernych rezultatach. Dzieje się tak pomimo zapisu konstytucji, która w art. 63 stanowi, że obywatele mają prawo zwracać się do władz publicznych z wnioskami, skargami oraz właśnie petycjami. Tryb składania i rozpatrywania wniosków i skarg został określony w kodeksie postępowania administracyjnego, natomiast przepisów dotyczących petycji nadal nie ma.

W Senacie zajmujemy się petycjami w sposób zorganizowany od trzech lat. Przyjęliśmy procedurę postępowania, która gwarantuje, że wszystkie wystąpienia, dla których Senat jest właściwym adresatem, tzn. mające charakter inicjatyw ustawodawczych, są wnikliwie rozpatrywane. W kilku przypadkach postulaty podnoszone w petycjach znalazły finał w postaci zmian w ustawach. Jest już gotowy projekt ustawy o petycjach, która wypełni lukę prawną, wynikającą z niewykonania dyspozycji art. 63 konstytucji, i kompleksowo ureguluje tę kwestię. Naczelną zasadą postępowania z petycjami ma być jawność. Każdy adresat petycji będzie miał obowiązek opublikowania jej na swych stronach internetowych oraz informowania na bieżąco, w jakim trybie, w jakich terminach i w jaki sposób pod względem merytorycznym jest rozpatrywana.

—ges



Senátor Piotr Zientarski, przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej

Następstwem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wskazujących niezgodność zaskarżo-

nych przepisów prawa z konstytucją, są często luki prawne. Trzeba te braki wypełniać nowymi normami. Nie ma jednak przepisów, które rozstrzygałyby, kto w i jakiej formie ma się tym zajmować. W rezultacie w ubiegłych latach większość luk w prawie pojawiających się jako konsekwencja wyroków Trybunału, nie była uzupełniana. Rosnące zaległości, brak nowych rozwiązań w miejsce zakwestionowanych, w coraz większym stopniu zagrażały jego spójności i kompletności systemu prawa.

Zadanie jego naprawiania wziął zatem na siebie Senat. Już na pierwszym posiedzeniu ubiegłej kadencji uchwalono odpowiednie zmiany w regulaminie. Podczas jej trwania poddaliśmy analizie 208 wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Rezultatem tej pracy było 77 inicjatyw ustawodawczych, z których 58 zakończyło się uchwaleniem ustaw wpro-

wadzących zmiany dostosowujące ustawodawstwo do norm konstytucyjnych. W pozostałych przypadkach chodziło o akty prawne niższego rzędu, np. rozporządzenia, których korygowanie należy do kompetencji rządu albo o wyroki niepowodujące luk w prawie. Wieleletnie opóźnienia zostały w praktyce nadrobione. Senackie Biuro Legislacyjne monitoruje na bieżąco, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Wyroki trafiają do Komisji Ustawodawczej, która przy pomocy ekspertów ustala, czy dalej skutkuje on lukami w prawie, wymagającymi jego naprawy w drodze ustawowej. Procedura przygotowania inicjatywy ustawodawczej przewiduje m. in. trzy czytania, w tym dwa na posiedzeniu plenarnym. W obecnej kadencji Komisja Ustawodawcza rozpatrywała już prawie 40 wyroków Trybunału.

—ges

Naprawianie prawa

kuchni

rzecz biorąc, taka ponowna deliberacja nad ustawą z możliwością jej odrzucenia czy wniesienia poprawek, jaką podejmuje Senat, stwarza pewne nadzieje, że zostanie ona ulepszona. Ta nadzieja byłaby większa, gdyby skład obu izb się znacząco różnił. Tak czy inaczej jestem przekonany, że działania Senatu nie zmieniają na gorsze. Istnienie drugiej „kuchni legislacyjnej”, gdzie można prawie gotowe potrawy doprawić – choć i np. przypalić – jest bez wątpienia korzystne. Wszystkie duże kraje europejskie mają parlamenty dwuizbowe. Taka instytucja z pewnością jest

w naszym systemie władzy i stanowienia prawa potrzebna.

Nie zawsze się to dostrzega.

Bo Senat nie jest zbyt popularny. Nie dzieją się w nim różne atrakcyjne dla mediów wydarzenia. Nie jest główną areną walki politycznej. I lepiej, żeby tak pozostało. Można by się rozejrzeć natomiast za lepszym jego usytuowaniem, tak aby był bardziej pożyteczny i reprezentował nieco inne środowisko niż Sejm.

Na przykład współczesną klasę średnią? Jak np. w cesarstwie austro-węgierskim, gdzie

w wyniku obowiązywania systemu kurialnego, dominowały w parlamencie klasy wyższe?

Oczywiście kurie, różniące się siłą głosów wyborców w zależności od ich statusu społecznego i majątkowego, czy cenzusy ograniczające w istotny sposób biernie czy czynnie prawo wyborcze nie wchodziły dziś w grę. Ale można rozważyć, czy Senat nie mógłby reprezentować samorządów terytorialnych. Taki model drugiej izby jest dosyć znany w świecie. Można tu wskazać senat francuski, który jest przedstawicielstwem społeczności lokalnych. Wybory senatorów byłyby

powszechne, ale przeprowadzane na podobnych zasadach jak np. do sejmików wojewódzkich. Albo pośrednie, wtedy wyborcami byłiby radni. Izbie powierzono by różne uprawnienia związane z działalnością samorządową nie tylko terytorialną, ale np. zawodową.

W dyskusji o reformie Senatu pojawiają się też różne propozycje szczegółowe, m. in. taka, by byli prezydenci dożywotnio zasiadali w Senacie, jak jest we Włoszech. Są też głosy, by zmniejszyć liczbę senatorów do 50 czy nawet 30. 100 senatorów to rzeczywiście

liczba sztuczna, ale każda inna też byłaby sztuczna – chyba żeby się powiązało skład Senatu z liczbą dzisiejszych województw jako przedstawicielstwo samorządu terytorialnego.

Czy oprócz świetnej przeszłości Senat ma także przyszłość?

Można i należy rozważać różne jego modyfikacje. Ale radykalnego poglądu, że Senat należy zlikwidować, bo pieniądze przeznaczone na jego funkcjonowanie lepiej wydać na inne cele, zdecydowanie nie podzielam. Oczywiście koszty utrzymania senatorów i urzędników, którzy im

pomagają, są spore, chodzi o dziesiątki milionów złotych rocznie. Jednak z tego punktu widzenia najkorzystniej i najtaniej byłoby tworzyć prawo także bez Sejmu, w drodze dekretów. Zmartwiło mnie, że Senat stracił uprawnienia do gospodarowania pieniędzmi przeznaczonymi na pomoc Polakom za granicą. Możliwość realnego ich wspierania umacniała pozycję izby jako opiekuna Polonii. Szkoda, że tak się stało, bo senatorowie są w stanie lepiej chyba niż urzędnicy wczuwać się w potrzeby różnych środowisk.

—rozmawiał Grzegorz Łys

Refleksja i inicjatywa

Jak twierdzą znawcy życia parlamentarnego, sala obrad polskiego Senatu należy do najmniejszych w Europie. Zajmuje powierzchnię tylko 220 metrów kwadratowych

Oprócz stołu prezydialnego, mównicy i 100 miejsc dla senatorów w układzie amfiteatralnym, udało się w nim zmieścić prawie 40 foteli – dla prezydenta, członków rządu, dziennikarzy i publiczności. Przed sobą mają senatorowie szklaną ścianę z widokiem na skarpę wiślaną i stare drzewa w parku im. Rydza Śmigłego. Podczas obrad, by zgromadzeni nie musieli przez wiele godzin patrzeć pod światło, zasłania ją jednak szaroniebieska kurtyna. Sala sprawia wrażenie większej niż jest naprawdę, dzięki czterem dużym lustrom ze srebrzystymi kandelabrami. W rzeczywistości są to szyby, weneckie zwierciadła, za którymi pracują służby techniczne nagrywające obrady oraz dbające o oświetlenie i nagłośnienie sali.

Niewielka kameralna sala, to jak się uważa, jeden z powodów, że w Senacie, w przeciwieństwie do Sejmu, bardzo rzadko dochodzi do scysji, gwałtownych polemik, demagogicznych wystąpień i innych incydentów godzących w powagę parlamentu. Nie bez znaczenia jest też fakt, że obrady senackie nie są transmitowane w telewizji. Postulaty, by takie transmisje wprowadzić, były jak dotychczas konsekwentnie odrzucane. Senat pozostaje więc, jak zakładano „izbą refleksji”, połączoną z Sejmem funkcjonalnie i przestrzennie, ale o wyraźnie odmiennym duchu.

Wynika to pewnie również z bardziej zaawansowanego niż w przypadku posłów wieku senatorów. Statystyczny senator ma obecnie 56 lat. Tylko cztery osoby w tym szacownym gronie nie przekroczyły czterdziestki. Ponadto, choć kobiety, jak np. Zofia Kuratowska czy Alicja Grześkowiak, odgrywały w nim w przeszłości ważne role, Senat jest izbą zdominowaną przez mężczyzn. W obecnej VIII kadencji w jego skład wchodzi tylko 13 kobiet. Poza doświadczeniem życiowym senatorowie wyróżniają się także wykształceniem, 94 z nich ma wykształcenie wyższe, a 14 tytuły profesorskie. Większość, 72 senatorów, zasiadała już wcześniej w Senacie lub



♦ Sala posiedzeń Senatu

Sejmie, z czego dwie osoby mają za sobą aż sześć kadencji parlamentu. Jedynie 22 senatorów jest bezpartyjnych. Pozostali to głównie członkowie PO (52) i PiS (23). Za organizację pracy Senatu i pomoc senatorom w wypełnianiu ich obowiązków odpowiada zatrudniająca apolitycznych urzędników Kancelaria Senatu, dysponująca w tym roku budżetem w wysokości niespełna 102 mln zł, o 74 mln mniejszym niż przed rokiem.

Posiedzenia plenarne – było ich w bieżącej kadencji 17 i trwały łącznie 31 dni – to najbardziej znana, niejako odświętna strona działalno-

ści Senatu. W rzeczywistości w pracy izby największy udział mają komisje senackie. Każdy senator jest zobowiązany do członkostwa przynajmniej w jednej – ale nie więcej niż w dwóch – komisji stałej. W obecnej kadencji powołano takich komisji 16. Są to m. in. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych, Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą, Komisja Ustawodawcza. Od jesieni ubiegłego roku do połowy września odbyło się ogółem aż 541 posiedzeń komisji i podkomisji. Od jakości i sprawności

ich pracy zależy w dużej mierze rzeczywiste znaczenie Senatu jako instytucji prawno-ustrojowej uczestniczącej w stanowieniu prawa – w szczególności w uchwalaniu ustaw.

Zgodnie z konstytucją ustawy uchwalone przez Sejm trafiają do Senatu, który – w ciągu 30 dni – może je odrzucić, wprowadzić do nich poprawki lub przyjąć bez poprawek. Senatorowie bieżącej kadencji rozpatrzyli dotychczas 78 ustaw. Do 24 z nich zgłosili ogółem 146 poprawek. Sejm przyjął zdecydowaną większość z nich, bo aż 120, w tym w 15

ustawach uwzględnił stanowisko Senatu we wszystkich punktach.

Na forum komisji senackich przygotowywane są także kierowane do Sejmu projekty inicjatyw ustawodawczych izby. Od jesieni ubiegłego roku było ich 20, z czego aż 19 wzniesiono w następstwie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wskazujących niezgodność zaskarżonych aktów prawnych z konstytucją. Działalność Senatu na rzecz wykonywania owych orzeczeń, ukształtowana w dużej mierze przez praktykę, stała się ważnym elementem kształtowania systemu prawa w Polsce.

—ges

Kancelaria umacnia niezależność



♦ Szef Kancelarii Senatu
Ewa Polkowska

Obok sali obrad plenarnych Senatu znajduje się niewielkie pomieszczenie, noszące nieoficjalną nazwę akwarium. Czuwając tu podczas posiedzeń prawnicy i urzędnicy, służący pomocą i radą senatorom i marszałkom. Bez ich dyskretnego udziału sprawne prowadzenie obrad, głosowań czy dyskusji – a zatem praca legislacyjna – nie byłoby możliwe. W sąsiednim pomieszczeniu, oddzielnym od sali plenarnej „weneckim lustrem”, dyżurują technicy odpowiedzialni m.in. za jej oświetlenie i nagłośnienie. Obok stołu prezydialnego, choć obrady są nagrywane, wciąż zasiadają stenografowie.

Zadaniem zespołu fachowych urzędników, prawników, ekspertów, pracowników administracyjnych i technicznych Kancelarii Senatu jest zapewnienie właściwego funkcjonowania Senatu i jego organów oraz pomoc senatorom w sprawowaniu mandatu. Kancelaria Senatu, własny apolityczny – jej pracownikom przepisy zakazują manifestowania publicznie swych poglądów politycznych – aparat urzędniczy jest także jedną z gwarancji niezależności izby od innych organów państwa. Zwłaszcza że kieruje nim szef

Kancelarii w randze ministra, powoływany i odwoływany przez marszałka Senatu. Od 2006 r. funkcję tę sprawuje Ewa Polkowska.

Organizacją posiedzeń Senatu i komisji senackich, ich obsługą i dokumentowaniem zajmuje się Biuro Prac Senackich. Zadaniem Biura Legislacyjnego jest przygotowywanie od strony prawnej procesu rozpatrywania ustaw uchwalonych przez Sejm, podejmowania inicjatyw ustawodawczych oraz uchwał, a także nadzór nad zgodnością przebiegu obrad z regulaminem Senatu. Za sprawną pracę urzędu marszałka i wicemarszałków oraz organizację posiedzeń prezydium izby i Konwentu Seniorów odpowiada Gabinet Marszałka Senatu. Biuro Spraw Senatorskich pomaga senatorom w organizowaniu i prowadzeniu ich biur. Pracownicy zajmują się też m.in. zakwaterowaniem senatorów w stolicy. Informacji o pracach Senatu udziela obywatelom Biuro Komunikacji Społecznej, które ponadto popularyzuje wiedzę o izbie poprzez publikacje, wystawy, grupowe zwiedzanie siedziby Senatu. Szczególną rolę wynikającą z wyjątkowej funkcji Senatu jako opiekuna Polaków mieszkających za granicą pełni Biuro Polonijne.

—ges

Kadencja po kadencji

W Senacie I kadencji wyłonionym w pamiętnych wyborach w czerwcu 1989 r. zasiadł tylko jeden senator niezależny, pozostałych 99 należało do Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Ale w II kadencji izby na senackiej scenie pojawiło się aż 14 klubów parlamentarnych, liczących od 2 (PSL „Solidarność”) do 22 senatorów (Unia Demokratyczna). W III kadencji liczba klubów spadła do 6, a od kadencji IV jest ich 5 – choć skład owej piątki zmieniał się często z wyborów na wybory.

Od czasu odrodzenia Senatu w ławach senatorskich zasiadło ogółem 581 osób. Najlepiej wykształconych senatorów wybrano w VI i VIII kadencji – 94 osoby z wyższym wykształceniem, w kadencji III było ich 85. W historycznym składzie Senatu I kadencji znalazło się tylko 6 kobiet. Najwięcej pań (23) wybrano w kadencji V.

Podczas swej pierwszej kadencji Senat obradował na posiedzeniach plenarnych przez 90 dni. Trwała ona jednak tylko niewiele ponad dwa lata, skrócone były także kadencje II i VI. Najdłużej, 188 dni, trwały obrady plenarne w IV kadencji.

W drugiej kadencji pierwszego marszałka Senatu prof. Andrzeja Stelmachowskiego zastąpił August Chelkowski, profesor fizyki, rektor Uniwersytetu Śląskiego, jedyny rektor internowany podczas stanu wojennego. Marszałkiem w III kadencji był działacz ludowy i samorządowy Adam Struzik, w IV – Alicja Grześkowiak, profesor KUL, autorka prac z zakresu prawa karnego i praw człowieka, Dama Zakonu Grobu Bożego w Jerozolimie, w V – prof. Longin Pastusiak z SLD, politolog, specjalista w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Obecnie, trzecią już kadencję funkcję marszałka sprawuje Bogdan Borusewicz, działacz opozycji demokratycznej od lat 70., współorganizator Wolnych Związków Zawodowych Wybrzeża oraz strajku sierpniowego (1980) w Stoczni Gdańskiej.

—ges