

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.01.20>

prof. dr hab. Jerzy JASKIERNIA

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0001-9401-5999

e-mail: jerzy.jaskiernia@ujk.edu.pl

Sejm i Senat – propozycja reinterpretacji modelu kompetencyjnego w procedurze ustawodawczej

Streszczenie

Autor podjął analizę roli Senatu w procesie ustawodawczym. Jedną z głównych przesłanek świadczących o słabej pozycji tej izby jest to, że Sejm może bezwzględną większością odrzucić zgłaszane przez nią poprawki. Dodatkową przesłanką jest to, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto zawężającą interpretację zakresu poprawek Senatu, zwłaszcza w odniesieniu do ustawy nowelizującej. Autor uważa tę interpretację za wątpliwą. Przecenia ona faktyczne znaczenie trzech czytań, jak i nie docenia faktu, że faza prac senackich może być postrzegana w charakterze „czwartego czytania”, a ustosunkowanie się do poprawek Senatu przez Senat – „piątego czytania”. Sejm zachowuje więc pełną kontrolę nad treścią ustawy, mając możliwość nieograniczonej czasowo analizy i odniesienia się do poprawek Senatu. Autor polemizuje z argumentem, że Senat, chcąc zaproponować nowość regulacyjną, powinien korzystać z inicjatywy ustawodawczej. Posiadanie prawa do inicjatywy nie powinno bowiem działać ograniczająco – ze względu na mandat i potencjał Senatu – na jego uprawnienia w procesie ustawodawczym także w fazie rozpatrywania poprawek do ustawy, zgłoszonych przez Sejm.

Słowa kluczowe: Sejm, Senat, procedura ustawodawcza, zakres poprawek.

Wprowadzenie

Jednym z zagadnień ustrojowych szeroko diskutowanych w polskim piśmiennictwie prawnokonstytucyjnym i politologicznym jest kwestia pozycji ustrojowej i kompetencji Senatu RP¹. Wiąże się to ze wprowadzeniem do systemu ustrojowego RP zasady dwuizbowości parlamentu². Przywróceniu drugiej izby w ramach Ustawy z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ towarzyszyły głównie motywacje polityczne. Podkreślano, że ilekroć Polska była wolna, tylekroć miała dwuizbowy parlament. Przypominano, że likwidacja Senatu była wynikiem sfałszowanego referendum przeprowadzonego w 1946 r.⁴ Towarzyszyły temu też przesłanki aksjologiczne związane z bikameralizmem⁵, których istotę klasyk prawa konstytucyjnego ujął w sposób następujący: „podział ciała prawodawczego na dwie izby zapobiega uniesieniom i błędom, którym z taką łatwością ulega zgromadzenie obradujące”⁶. W restytucji drugiej izby nawiązywano do rozwiązań I i II Rzeczypospolitej, nie towarzyszyły jednak temu głębsze dyskusje na temat pożądanego roli tego organu. W porozumieniach Okrągłego Stołu eksponowano fakt

¹ Zob. K. Skotnicki, *Spór o drugą izbę polskiego parlamentu*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1994, nr 59, s. 95; J. Okrzesik, *Polski Senat. Studium politologiczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007, s. 29; B. Banaszak, *Czy Polsce potrzebna jest druga izba?*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 23; A. Kulig, M. Miłow, *Pozycja ustrojowa Senatu. Tężejność i przyszłość*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Konstytucyjnoprawna zasada podziału władzy publicznej i współczesne problemy jej urzeczywistniania*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa, Warszawa 2008, s. 17; J. Pietrzak, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Tradycja i współczesność XV–XXI w.*, wyd. 2 zm., Kancelaria Senatu, Warszawa 2010, s. 14; J.M. Majchrowski, *Senat w polskim systemie ustrojowym 1922–1997*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*, t. 3, R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 65; B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 77; P. Zientarski, *Funkcje Senatu. Podstawy konstytucyjne a praktyka*, [w:] P. Zientarski (red.), *Konstytucja jako fundament państwa prawa. W 15. rocznicę uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2013, s. 49; K. Leszczyńska, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, UMCS, Lublin 2015, s. 32; T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 34.

² Zob. M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 29.

³ Dz. U. z 1989 r., nr 19, poz. 101. Zob. M. Kudej, *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2, s. 18.

⁴ Zob. P. Krzyżanowski, *Restytucja Senatu – analiza prawnohistoryczna*, [w:] J. Zimny (red.), *Praworządność w dobie XX wieku*, KUL, Stalowa Wola 2016, s. 188.

⁵ Zob. M. Dobrowolski, *Ustrojowy model dwuizbowej struktury polskiego parlamentu*, [w:] A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP. Materiały konferencyjne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 181.

⁶ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 98.

wyboru Senatu w wolnych i powszechnych wyborach, co odróżniało tę izbę bezsprzecznie od tzw. Sejmu kontraktowego⁷. Przesądzono jednak, że kompetencje Senatu, w porównaniu z kompetencjami Sejmu, przedstawiały się dość skromnie i mieściły się w modelu tzw. izby refleksji⁸.

Dyskusja ustrojowa, jaka toczyła się w latach 1989–1977⁹, uwzględniała zarówno propozycje likwidacji Senatu, jak i wzmocnienia jego pozycji ustrojowej¹⁰. Ostatecznie w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nie odstąpiono od modelu relatywnie słabego Senatu, ukształtowanego w 1989 r., a w piśmiennictwie naukowym wskazywano na mankamenty tej regulacji¹¹. Działo się tak pomimo tego, że Polska była już członkiem Rady Europy i mogła korzystać z postrzegania bikameralizmu w systemie aksjologicznym tej organizacji międzynarodowej¹².

Praktyka ustrojowa pokazała jednak, że Senat starał się odchodzić od pierwotnej koncepcji jako tylko „strażnika dobrego prawa”. Coraz większego znaczenia zaczął nabierać udział Senatu w zapewnieniu wykonywania orzeczeń

⁷ Zob. W. Orłowski, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Zamość 2000, s. 28.

⁸ Zob. K. Leszczyńska-Wichmanowska, *Senat RP jako efekt kompromisu „okrągłego stołu”*, „Polityka i Społeczeństwo” 2021, nr 4, s. 79.

⁹ Zob. M. Kruk, *Parlament w projektach konstytucji zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, [w:] M. Kruk (red.), *Jaka konstytucja? Analiza projektów konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 118; W. Orłowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009, s. 34; R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 16.

¹⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Spór o strukturę przyszłego parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 1991, nr 1, s. 72; Z. Jarosz, *Problem dwuizbowości parlamentu w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 10; B. Banaszak, *Czy Polsce potrzebna jest druga izba?*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2; R. Chruściak, *Spór o Senat w pracach nad Konstytucją RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2003, s. 22; K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 216; A. Ciżyńska, *Czy Senat jest potrzebny polskiemu parlamentaryzmowi?*, [w:] A. Ciżyńska (red.), *20 lat funkcjonowania Konstytucji RP*, Wydawnictwo Kasper, Kraków 2017, s. 198; M.K. Maciejczuk, *Kształt ustrojowy Senatu w kontekście zasadności jego istnienia*, [w:] S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Temida 2, Białystok 2018, s. 155.

¹¹ Zob. L. Jamróz, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej – refleksje nad zasadniczymi mankamentami regulacji konstytucyjnej*, [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 556.

¹² Zob. J. Jaskiernia, *Senat RP a bikameralizm w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [w:] *Kierunki zmian...*, s. 199.

Trybunału Konstytucyjnego¹³. Umocniła się rola Senatu w utrzymywaniu więzi z Polakami za granicą¹⁴. Nowe możliwości w odniesieniu do kompetencji Senatu pojawiły się w konsekwencji akcesji Polski do Unii Europejskiej¹⁵. Zwiększyła się rola Senatu w obszarze prowadzenia dyplomacji parlamentarnej¹⁶. Nie osłabiło to jednak dyskusji naukowej w kwestii tego, jak – w ramach gorsetu konstytucyjnego – można by wzmocnić znaczenie tego organu¹⁷. Motywacją tych poszukiwań było założenie, że skoro Senat jest elementem ustroju państwa, to powinno się bardziej efektywnie wykorzystać jego potencjał¹⁸.

W niniejszym opracowaniu podjęta będzie próba odpowiedzi na pytanie o znaczenie polityczne przywrócenia Senatu oraz na kwestię, czy istnieje możliwość zwiększenia jego roli *de lege lata* w procesie ustawodawczym. Przedmiotem weryfikacji będzie następująca hipoteza badawcza: „Ograniczenia zakresu przedmiotowego poprawek Senatu do ustaw naruszają logikę procesu ustawodawczego i nie uwzględniają prawidłowo konstytucyjnego mandatu Senatu do udziału w procesie ustawodawczym”.

W opracowaniu wykorzystano następujące metody badawcze: prawno-dogmatyczną, historyczną i analizy systemowej.

¹³ Zob. M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia i ich praktyczna realizacja*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2010, s. 33; S. Jarosz-Żukowska, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w działalności ustawodawczej Senatu RP*, [w:] K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 132.

¹⁴ Zob. E. Czerniawska, R. Łanczkowski, K. Orzechowska, *25 lat pracy odrodzonego Senatu na rzecz Polonii i Polaków za granicą. Zarys problematyki*, Kancelaria Senatu, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 37; D. Górecki, *Finansowy aspekt opieki Senatu RP nad Polonią i Polakami za granicą*, [w:] D. Szpopier (red.), *W kręgu historii doktryn politycznych i prawnych oraz konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Sylwestrzaka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 27, s. 105.

¹⁵ Zob. J. Szymanek, *Współudział Senatu RP w realizacji zobowiązań członkowskich w UE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8, s. 32; A. Pudło, *Umocnienie statusu Senatu RP na podstawie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 47; P. Sobczyk, *Sejm i Senat w sytuacji członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Problemy Prawa i Administracji” 2010, nr 1, s. 71–83.

¹⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Konstytucyjne reguły zaangażowania Sejmu i Senatu w obszarze polityki zagranicznej a zjawisko dyplomacji parlamentarnej*, [w:] M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra (red.), *Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji*, Wydawnictwo Senackie, Warszawa 2023, s. 311.

¹⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Rola Senatu w procesie ustawodawczym: ujęcie konstytucyjne i dylematy praktyki ustrojowej*, „Studia Społeczne” 2020, nr 1, s. 5; D. Wicherek, *Aktywność Senatu RP w procesie ustawodawczym w latach 1989–2019*, [w:] M. Bartoszewicz, A. Bisztyga, P. Kuczman (red.), *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmian*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2020, s. 147.

¹⁸ Zob. S. Zwolak, *Wzmocnienie pozycji Senatu na tle problemu jego koncepcji*, „Ius et Administratio” 2014, nr 3, s. 76.

Historyczne znaczenie restytucji Senatu RP

Gdy historyk polskiej państwowości spojrzy na rolę Senatu w III RP, to niewątpliwie zwróci uwagę na wybory, które odbyły się w dniu 4 czerwca 1989 r. Były one konsekwencją Okrągłego Stołu, gdzie doszło do porozumienia sił rządzących z opozycją. Wynikiem tego był m.in. kompromis w odniesieniu do trybu wyboru parlamentu: w Sejmie 2/3 miejsc były zarezerwowanych dla sił rządzących, a jedynie 1/3 podlegała wolnemu wyborowi, natomiast wybory do Senatu były w pełni wolne.

Można się zastanawiać, z jakich motywacji rządzący zgodzili się na w pełni wolne wybory do Senatu (propozycję taką jako pierwszy wysunął Aleksander Kwaśniewski)? Mogła temu towarzyszyć kalkulacja, że skoro przy Okrągłym Stole przyjęto model słabego Senatu, którego propozycje mogą być odrzucone bezwzględną większością głosów przez Sejm, to jego skład nie będzie miał większego znaczenia, skoro siły rządzące zachowają odpowiednią kontrolę Sejmu. W tej kalkulacji nie uwzględniono jednak tego, że wynik wyborów do Senatu w 1989 r., gdzie opozycja zdobyła 99 miejsc na 100, wywoła efekt delegitymizacji całego systemu ustrojowego w takiej skali, że bez większego znaczenia będzie to, jak ukształtuje się sytuacja w Sejmie. Potwierdził to rozwój wydarzeń w Sejmie, gdzie układ kontrolny 2/3, na którym opierał się kompromis osiągnięty przy Okrągłym Stole, szybko stał się nieaktualny i doszło do odwrócenia sojuszy, czego symbolicznym wyrazem było podniesienie rąk w geście współpracy przez przywódcę NSZZ „Solidarność” Lecha Wałęsę, prezesa Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego Romana Malinowskiego i prezesa Stronnictwa Demokratycznego Jerzego Józwiaka, co było równoznaczne z wypowiedzeniem sojuszu ZSL i SD z Polską Zjednoczoną Partią Robotniczą.

Historyczna rola Senatu polegała więc na tym, że wynik wyborów do tej izby w 1989 r. stał się detonatorem porozumienia przy Okrągłym Stole i przyspieszył proces przemian demokratycznych w Polsce w stosunku do tych założeń, które wynikały z porozumienia przy Okrągłym Stole. Można wręcz zapytać, co by było, gdyby Sejm wybrany został w trybie kontraktowym, a wybory do Senatu nie były wolne, tylko też oparte na podobnym kompromisie, jak w przypadku Sejmu, albo gdyby w ogóle nie przewidziano restytucji Senatu? Wówczas rozwój sytuacji z pewnością potoczyłby się inaczej, a perspektywa głębokich przemian politycznych odłożona została być może nawet na 4 lata.

Patrząc z tego punktu widzenia można więc postawić tezę, że wynik wyborów do Senatu w 1989 r. stanowił najważniejszy wkład Senatu do historii Państwa Polskiego z punktu widzenia ich znaczenia dla transformacji systemu politycznego.

Model słabego Senatu, ukształtowany w 1989 r., nie uległ jednak modyfikacji pomimo poszukiwań mających miejsce w latach 1989–1997. Ostatecznie został utrwalony w Konstytucji RP.

Przesłanki racjonalności poszukiwania sposobów umocnienia pozycji Senatu w systemie ustrojowym III RP

Rodzi się pytanie, z jakiej motywacji racjonalnym jest poszukiwanie sposobów umocnienia pozycji Senatu w systemie ustrojowym III RP? Podstawowym argumentem jest to, że skoro w systemie ustrojowym zdecydowano się na dwuizbowość, a z tym wiążą się znaczące koszty utrzymywania Senatu, to powinno się poszukiwać sposobów, by z faktu istnienia Senatu płynął możliwie największy efekt dla funkcjonowania Państwa Polskiego.

Niewątpliwie w przypadku Senatu mamy do czynienia z instytucją ustrojową o niewykorzystanym potencjale¹⁹. Czynnikiem, który przesądza o ograniczonej roli Senatu w procesie ustawodawczym, jest konstrukcja ustrojowa, która powoduje, że propozycje Senatu (wniosek o odrzucenie całości ustawy, poprawki do ustawy) mogą być odrzucone większością bezwzględną (co najmniej 50% + 1 głos) przez Sejm. Czyni to w sposób oczywisty pozycję Senatu słabszą nie tylko od tych drugich izb, które działają w państwach federalnych (np. w Stanach Zjednoczonych Izba Reprezentantów i Senat pracują równolegle nad projektem ustawy, a jego ostateczny kształt ustalany jest na forum międzyizbowej komisji porozumiewawczej, a następnie uchwalony przez obie izby)²⁰, ale też od tych, które działają w państwach unitarnych (np. we Francji obowiązuje system „nawetkowy”, oznaczający krążenie projektów pomiędzy izbami w celu osiągnięcia ostatecznego porozumienia)²¹.

Po to, by w sposób znaczący wzrosła rola Senatu w procesie ustawodawczym, niezbędna byłaby nowelizacja Konstytucji RP lub uchwalenie nowej konstytucji. Prawdopodobieństwo takiego scenariusza jest jednak, znając układ sił na scenie politycznej, ograniczone. W tej sytuacji można jedynie zastanawiać się, czy w ramach istniejącego modelu konstytucyjnego istnieje jakieś pole manewru interpretacyjnego, które otwierałoby możliwość wzmocnienia pozycji Senatu.

¹⁹ Por. M. Dobrowolski, *Senat – instytucja o niewykorzystanym potencjale*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrationalizowanego*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Lublin 2011.

²⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Funkcje dwuizbowości Kongresu w systemie ustrojowym USA*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 3, s. 63; tegoż: *Funkcje drugiej izby parlamentu w państwie federalnym na przykładzie Senatu Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP...*, s. 239.

²¹ Por. J.-P. Camby, P. Servent, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 24. Por. J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, PWN, Warszawa 1963; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1992, E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

Spór o rolę Senatu w odniesieniu do uchwalonych przez Sejm ustaw

Nie jest przesadnym stwierdzenie, że to właśnie wykonywanie funkcji ustawodawczej, w zakresie określonym w Konstytucji RP, ukazuje rzeczywistą rolę ustrojową Senatu zarówno w systemie organów władzy państwowej, jak i w relacjach z Sejmem²². Obecny model zbudowany na gruncie przepisów konstytucji RP w swym założeniu ma podstawową wadę, która polega na skrajnym rozróżnieniu kompetencji ustawodawczych na rzecz Sejmu. Przepisy konstytucji nie są spójne: Sejm i Senat stanowią dwa ogniwa obszaru władzy ustawodawczej, a jedno z tych ogniw pozbawione jest realnego wpływu na treść stanowionego prawa (ustaw)²³. Istota tych ograniczeń dotyczy zakresu uprawnień Senatu w odniesieniu do uchwalonej przez Sejm ustawy²⁴. W kwestii tej toczy się spór w piśmiennictwie naukowym²⁵. Zakres poprawek Senatu był kilkakrotnie przedmiotem na tyle poważnego sporu między Sejmem i Senatem, że wymagał rozstrzygnięcia sprawy przez TK²⁶.

Jeszcze w okresie Małej konstytucji z 1992 r.²⁷ wypracowana została interpretacja, że Senat nie może regulować innych kwestii niż te, które znalazły się w uchwalonej przez Sejm ustawie mającej charakter nowelizacji, nawet jeśli mieszczą się one w zakresie treściowym ustawy. Jeśli Senat wykracza poza ten

²² Zob. L. Jamróz, *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, Temida 2, Białystok 2009, s. 72.

²³ Zob. L. Jamróz, *Status ustrojowy Senatu RP – nierozwiązany problem skrajnie ograniczonych uprawnień ustawodawczych Senatu*, [w:] A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 115.

²⁴ Zob. M. Grzybowski, *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2002, s. 25.

²⁵ Por. B. Banaszak, *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5; B. Skwarka, W. Orłowski, *Zakres poprawek Senatu – problemy teorii i praktyki*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 3–4; J. Szymanek, *Zakres przedmiotowy poprawek Senatu do ustawy*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11; M. Dobrowolski, *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5; W. Maciejko, *Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt (red.), *O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa konferencja (Krasiczyn-Rzeszów, 19–21.IX.2005 r.)*, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania, Przemyśl 2006, s. 288.

²⁶ Zob. B. Banaszak, *Przesłanki istnienia Senatu w Polsce*, [w:] *Kierunki zmian...*, s. 20; K. Szeweluk, *Zakres przedmiotowy poprawki senackiej do ustawy (zarys problemu, potrzeba zmian konstytucyjnych)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Temida 2, Białystok 2013, s. 151.

²⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r., nr 94, poz. 426.

zakres, to wówczas Sejm może nie rozpatrywać tych propozycji z przyczyn formalnych, nawet jeśli okazałyby się trafne merytorycznie²⁸. Tak ukształtowaną praktykę potwierdził Trybunał Konstytucyjny²⁹.

Mała konstytucja ograniczyła i sprecyzowała ustawodawcze kompetencje Senatu. Zasadnicza zmiana rysowała się w art. 17 ust. 2, który stanowił, że „Senat może w ciągu 30 dni ustawę przyjąć lub wprowadzić do jej tekstu poprawki albo ją odrzucić”. Dotychczasowe pojęcie senackich „propozycji zmian” w ustawie zastąpione zostało pojęciem „poprawki”. Prowadziło to do zmniejszenia roli drugiej izby, bowiem pojęcie „poprawka” jest węższe niż „propozycje zmian”. Oznaczało to też zawężenie kompetencji w zakresie modyfikacji aktów przekazywanych przez Sejm Senatowi i nazywanych ustawami. Artykuł 17 Małej konstytucji miał więc istotne znaczenie dla późniejszych interpretacji dotyczących relacji Senatu z Sejmem, zawartych zwłaszcza w wiążących orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenia te prowadziły bowiem do zawężenia zakresu modyfikacji ustaw sejmowych przez Senat³⁰.

U podstaw tej interpretacji znalazły się zasady państwa prawnego, które nakazują zastosowanie prawem przewidzianej procedury przy tworzeniu ustaw. Elementem tej procedury jest również określenie roli Senatu. Bez względu bowiem na to, że być może uprawnienia tej izby zostały określone zbyt wąsko, może ona działać jedynie w tych ramach, jakie wyznaczyła konstytucja i regulamin parlamentarny. Wiąże się to z zagadnieniem pewności prawnej, a także podziałem władzy w tym rozumieniu, jaki dotyczy podziału kompetencji prawotwórczych pomiędzy organami zaangażowanymi w postępowanie ustawodawcze. Sejm pozostaje pod kontrolą m.in. ze strony Trybunału Konstytucyjnego, ale z kolei on sam musi dbać o to, by reguły dotyczące udziału poszczególnych organów państwowych w tworzeniu prawa nie zostały naruszone. Elementem tej pewności jest m.in. to, że prawo powstaje w określonym konstytucyjnie trybie (rozwijanym w regulaminach), gdyż to wyznacza ustrojowe reguły gry i otwiera szansę równego uczestnictwa wszystkim stronom zainteresowanym w oddziaływaniu na kształt prawa. Gdy dochodzi do podważenia tych reguł gry, a to ma miejsce wówczas, gdy Senat obejmuje inną rolę niż konstytucyjnie przewidzianą – powstaje zakłócenie w tym procesie, podważające pewność prawną w zakresie systemu tworzenia prawa o randze ustawowej.

Odzwierciedleniem ewolucji stanu prawnego było także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniach do powołanych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni przepisów dotyczących senackich

²⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 202–203.

²⁹ Orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK 1993, nr 2, poz. 39, s. 376.

³⁰ Zob. L. Jamróz, *Prawno-konstytucyjne pojęcie poprawki senackiej – kilka uwag*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Temida 2, Białystok 2023, s. 211.

poprawek, a szczególnie kwestii ich dopuszczalności (zakresu) w przypadku tzw. ustaw nowelizujących. Ponadto Trybunał Konstytucyjny dokonał istotnych ustaleń dotyczących funkcji poszczególnych stadiów i czynności procesu ustawodawczego, a także roli Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa³¹.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w orzeczeniu K 5/93, ustalenie, czy mamy do czynienia z poprawką Senatu, czy też propozycją nowej regulacji prawnej, możliwe jest tylko przy zbadaniu treści konkretnej poprawki do danej ustawy. Trybunał stwierdził, iż „ogólnie należy jednak przyjąć, że problemu z ustaleniem zakresu poprawek nie ma, gdy do Senatu trafia nowa ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie, bądź gdy jest to kolejna ustawa w danej materii, uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowanie tej samej materii. W takim wypadku merytoryczny zakres poprawek Senatu jest praktycznie nieograniczony, dotyczyć one mogą wszystkich przepisów tej ustawy, również mogą zawierać zupełnie odmienne uregulowania od przyjętych przez Sejm”³². Problem powstaje natomiast – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wówczas, gdy ustawa dokonuje jedynie nowelizacji obowiązującej ustawy; w szczególności, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki. „W takim przypadku niezbędne jest, by Senat ograniczał się do wnoszenia poprawek tylko do ustawy nowelizującej, tj. do tekstu, który został mu przekazany do rozpatrzenia. Wyjście poza ten tekst nie może być uznane za poprawkę do ustawy. Dotyczyć może bowiem spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm. Wyjątkiem od tej zasady będzie sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga poczynienia zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej”³³. Analiza treści poprawek w konkretnym przypadku doprowadziła Trybunał do wniosku, że „w rozpatrywanej sprawie Senat wniósł w istocie nie poprawki, lecz projekt nowej regulacji prawnej, która powinna przejść przez wszystkie fazy procesu ustawodawczego”.

W orzeczeniu z 22 września 1997 r. (K. 25/97) Trybunał Konstytucyjny w jeszcze wyższym stopniu ograniczył uprawnienia ustawodawcze Senatu, gdyż w swoich ustaleniach odniósł się nie tylko do ustawy nowelizującej, lecz każdej, która trafia z Sejmu do Senatu. Zgadzając się z tezą wyrażoną we wcześniej omówionym orzeczeniu, iż poprawki Senatu muszą dotyczyć „wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi”,

³¹ Ibidem. Por. M. Dobrowolski, *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2.

³² Orzeczenie TK K 5/93, s. 387.

³³ Ibidem, s. 387–388.

Trybunał uznał, że „stwierdzenie to dotyczy zarówno sytuacji, gdy Senat wnosi poprawkę do ustawy nowelizującej istniejącą już ustawę, jak i ustawy uchwalonej po raz pierwszy bądź regulującej daną materię w sposób zupełnie odmienny, niż to czyniła ustawa poprzednia”. Tym samym, zdaniem Trybunału, „w trybie zgłaszania poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, która jest ustawą «nową» w powyższym znaczeniu, Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści tej ustawy treścią zupełnie inną, jeśli chodzi o tematykę i przedmiot regulacji, gdyż oznaczałoby to obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu oraz o trybie czytania projektu ustawy w Sejmie”³⁴.

Wejście w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.³⁵ nie zmieniło w istotny sposób konstytucyjnych podstaw statusu senackiej poprawki do ustawy. Powyższe pojęcie wpłynęło jednak na interpretację Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny, czego efektem było umocnienie tendencji do ograniczenia roli Senatu w procedurze „poprawiania” ustaw sejmowych. Art. 121 ust. 2 zd. 1 Konstytucji stanowi, że „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości”. Wprowadzono więc zapis o „uchwalaniu poprawek”, a nie „wprowadzaniu poprawek”, jak to miało miejsce pod rządami Małej konstytucji. W piśmiennictwie wskazywano jednak, że w kontekście tych zmian trudno jednak zaakceptować sformułowanie z art. 121 ust. 3: „poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu”. Werbalizacja tego przepisu wyraźnie pokazuje, że senacką uchwałę o poprawkach należy traktować jedynie jako legislacyjną propozycję. W wyroku tym Trybunał podtrzymał w pełni swoje wcześniejsze stanowisko wyrażone w orzeczeniu K. 25/97 i dodatkowo dokonał wykładni różnic, jakie zachodzą między instytucją „poprawki” i instytucją „inicjatywy ustawodawczej”. Trybunał znacząco pogłębił analizę normatywną pojęcia „poprawki” akcentując potrzebę odróżnienia jej od propozycji ustawodawczej. Stwierdził mianowicie, że: „1) z Konstytucji wynika nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności między poprawką a inicjatywą ustawodawczą; 2) odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Poprawka natomiast jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu; 3) nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy, jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm”³⁶.

³⁴ OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 35, s. 293–305.

³⁵ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

³⁶ Wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K. 25/97, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23, s. 129–151. Zob. L. Jamróz, *Prawno-konstytucyjne...*, s. 214.

U podstaw interpretacji ograniczającej rolę Senatu w odniesieniu do ustaw nowelizujących legło też przekonanie, że poprawki niemieszczące się w zakresie ustawy byłyby ukrytą formą inicjatywy ustawodawczej³⁷. Trybunał Konstytucyjny odrzucił więc pogląd, iż w trybie poprawek senackich można zmienić nie tylko ustawę nowelizującą, ale i nowelizowaną w zakresie wykraczającym znacznie poza ramy przedmiotowe regulacji ustawy nowelizującej. Swoje dotychczasowe stanowisko w kwestii zakresu poprawek senackich Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w wyroku z 19 czerwca 2002 r. (K. 11/02)³⁸. Bazując na poprzednich orzeczeniach, w wyroku z 20 lipca 2006 r. (K 40/05) TK doszedł do wniosku, że „Poprawki dotyczyć mogą wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną, ponieważ ta może być wyłącznie przedmiotem nowej inicjatywy ustawodawczej. W przeciwnym razie poprawkę uznać należałoby za obejście konstytucyjnych przepisów o inicjatywie ustawodawczej”³⁹.

W wyroku K 33/11 z 18 kwietnia 2012 r. TK, zgodnie z poprzednią linią orzecniczą, stwierdził, że „poprawki Senatu mają wyraźnie ograniczony zakres. Mogą one mieć charakter zarówno formalno-legislacyjny, jak i merytoryczny, jednak zawsze dotyczyć muszą wprost materii, która była przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm. Senat jest bowiem związany merytoryczną treścią ustawy uchwalonej przez Sejm. Celem wskazanego ograniczenia jest zapewnienie, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebiegły pełny proces legislacyjny. Senat może modyfikować rozwiązania przyjęte w ustawie uchwalonej przez Sejm oraz nadawać im nową treść, natomiast nie może w trybie poprawki dodawać do ustawy elementów całkowicie nowych co do przedmiotu unormowania, nieprzewidzianych w tekście ustawy uchwalonej przez Sejm”⁴⁰.

Wybrana prezentacja wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących uprawnień Senatu pokazuje, że organ ten w istotny sposób wpłynął na faktyczny proces ograniczenia uprawnień drugiej izby. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zmierzały do dokonania systemowej wykładni przepisów konstytucyjnych. Z uwagi zarówno na ogólny charakter przepisów konstytucji, jak i ich niespójność wykładnia musiała przybierać cechy konkretyzowania norm i ujawnienia treści normatywnych przepisów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny, mimo swego stanowiska w sprawie dopuszczalności poprawek

³⁷ Por. P. Sarnecki, *Inicjatywa ustawodawcza Senatu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, „Studia Iuridica” 1995, nr 28, s. 131–141.

³⁸ OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43.

³⁹ OTK-A ZU, 2006, nr 82, poz. 7. Dz. U. z 2006 r., nr 136, poz. 970.

⁴⁰ OTK-A ZU, 2012, nr 40, poz. 4.

senackich, nie określił precyzyjnie pojęcia poprawki i jej istoty. W orzeczeniach Trybunału dostrzec można efekty niejasności i niezgodności przepisów konstytucyjnych⁴¹.

Jak zauważył Bogusław Banaszak, „w świetle stanowiska TK trudno jest ustalić jednoznacznie, kiedy poprawki zawierające propozycje nowych rozwiązań stają się już projektem nowej ustawy, a do kiedy mogą być traktowane jeszcze jako poprawki. Pozostawienie tego do swobodnego uznania TK nie jest chyba najlepszym rozwiązaniem. (...) skoro nie można zakazywać Senatowi wprowadzania w poprawkach rozwiązań nowych, niewystępujących w tekście przekazanym mu przez Sejm, to poprawek takich nie należy traktować jako faktycznej inicjatywy ustawodawczej i odmawiać wobec tego ich rozpatrzenia w trybie właściwym dla rozpatrywania poprawek Senatu. Nie chodzi tu o próbę ominięcia stadiów procesu ustawodawczego dokonujących się w Sejmie, gdyż Senat jedynie zajmuje się sprawą, którą podjął Sejm, i to Sejm stymuluje aktywność Senatu. Gdyby Sejm nie wskazał, że należy ustawowo rozwiązać dany problem, Senat być może w ogóle by go nie zgłębiał. Ponieważ jednak Sejm uznał daną sprawę za na tyle społecznie istotną, że dostrzegł konieczność jej ustawowego uregulowania, Senatowi nie pozostaje nic innego, jak tylko zapoznać się ze stanowiskiem Sejmu i samodzielnie się do niego ustosunkować, przyjmując ustawę uchwaloną przez Sejm, odrzucając ją lub wprowadzając do niej poprawki. Wypełnia w ten sposób zadania nałożone na niego w art. 121 konstytucji RP. Gdyby ustrojodawca chciał inaczej określić rolę Senatu, a zwłaszcza ograniczyć zakres rozpatrywania przez niego ustawy uchwalonej przez Sejm wyłącznie do zmian częściowych, ulepszania rozwiązań proponowanych przez Sejm, bez zmieniania jednak ich istoty, to wówczas nie przyznałby Senatowi prawa do odrzucenia ustawy. Senat powinien tak postąpić, np. gdy nie uważa regulacji ustawowej za konieczną. (...) Senat może tak dalece «poprawiać» ustawę uchwaloną przez Sejm, iż w miejsce proponowanych w niej rozwiązań wprowadza własne, służące jednak temu samemu celowi i nieprzekraczające przedmiotu ustalonego przez Sejm. Nie można konstruować żadnych kryteriów ograniczających wpływających z pojęcia «poprawki» i twierdzić, że pewne ograniczenia wynikają z jego istoty. Z tego, że poprawka odnosi się do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm, wyprowadzić można logiczne tylko jej ograniczenie – przedmiotowe. Mimo że brak jest w konstytucji uzasadnienia dla poglądu głoszącego, że gdy Senat zastąpi tekst sejmowy własnym, diametralnie różnym, to wówczas byłoby to w praktyce wykonanie inicjatywy ustawodawczej»⁴².

⁴¹ Zob. L. Jamróz, *Prawno-konstytucyjne...*, s. 216–217.

⁴² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 149–152.

Próba odmiennej interpretacji roli Senatu w odniesieniu do uchwalonych przez Sejm ustaw

Patrząc przez pryzmat poprawek do ustaw, Krzysztof Skotnicki zauważa, że nie można uznać drugiej izby za instrument „w rękach rządzącej większości, czy mówiąc wprost rządu, w doprecyzowywaniu kształtu ustaw”⁴³. Paweł Sarnecki zaproponował przyznanie Senatowi równorzędnego stanowiska przy konstruowaniu aktów prawnych poprzez wprowadzenie niezbędnej zgody obu izb, podobnie jak to występuje w V Republice Francuskiej, gdzie ustawy uchwalane są w ramach równowagi obu izb⁴⁴. Z kolei Lech Jamróz wskazuje, że w „obecnym stanie prawnym Senat w nieznacznym stopniu uzupełnia funkcję legislacyjną izby pierwszej i w obecnym kształcie ustrojowym traci rację bytu. Dlatego należałoby raczej przemyśleć potrzebę zagwarantowania Senatowi zdecydowanie większego wpływu na kształt stanowionego prawa. Temu właśnie miałoby służyć wyposażenie Senatu w prawo do uchwalenia projektu ustawy”⁴⁵.

Propozycje te zostały sformułowane przy założeniu, że jest możliwa zmiana Konstytucji RP w omawianej kwestii. Założenie to jest jednak wątpliwe, gdy się uwzględni doświadczenia ponad 25 lat stosowania Konstytucji RP, gdzie liczne propozycje nowelizacji konstytucji zakończyły się niepowodzeniem, a dotyczy to nawet tak oczywistego obszaru regulacyjnego, jak „klauszula europejska”, określająca konstytucyjne konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Trudno więc się realistycznie spodziewać, że w przewidywalnym horyzoncie czasowym pojawi się konstytucyjna większość dla zrealizowania postulatów zmiany pozycji Senatu.

De lege lata można się natomiast zastanawiać, czy traktowanie uprawnień Senatu w postępowaniu ustawodawczym, zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wyczerpuje wszystkie możliwości interpretacyjne. Poniżej zaprezentowana zostanie próba odmiennego spojrzenia.

Filozofia ograniczenia roli Senatu w procesie ustawodawczym oparta jest na dwu zasadniczych przesłankach: 1) ochronie konstytucyjnej zasady trzech czytań ustawy (w myśl tej teorii Senat nie powinien dodawać rozwiązań, które nie były przedmiotem procedury trzech czytań); 2) eksponowania prawa Senatu do inicjatywy ustawodawczej (w myśl tej teorii, jeśli Senat chce zaproponować nowość regulacyjną, to powinien skorzystać z inicjatywy ustawodawczej, a nie wykorzystywać do tego celu instytucję poprawek).

W nawiązaniu do pierwszej przesłanki należy zauważyć, w oparciu o doświadczenia praktyki ustrojowej, że znaczenie instytucji trzech czytań jest przeceniane.

⁴³ Zob. K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?...*, s. 226.

⁴⁴ Zob. P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 148.

⁴⁵ Zob. L. Jamróz, *W sprawie wzmocnienia statusu ustrojowego Senatu RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Temida 2, Białystok 2013, s. 147.

Pierwsze czytanie ma z reguły charakter formalny i kończy się odesłaniem projektu do komisji. Drugie czytanie wiąże się z możliwością zgłaszania poprawek. Trzecie czytanie jest z założenia ograniczone do rozpatrzenia poprawek i wniosków mniejszości. Kluczowe znaczenie ma to, co dzieje się w komisjach rozpatrujących projekt pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem. Demonizowanie trzech czytań, jako *conditio sine qua non* prawidłowości procedury legislacyjnej, wydaje się w tej sytuacji wątpliwe. Można postawić pytanie: Czym różni się rozpatrywanie przez Senat ustawy uchwalonej przez Sejm i zgłoszenie poprawek od „czytania”? Ze swej istoty rozpatrywanie przez Senat ustawy uchwalonej przez Sejm ma *de facto* charakter „czwartego czytania”, a rozpatrywanie przez Sejm propozycji Senatu – „piątego czytania”. Istotne znaczenie ma przy tym to, że przed owym „piątym czytaniem” propozycje Senatu są opiniowane przed te same komisje, które były aktywne pomiędzy pierwszym i drugim czytaniem (dążenie do wypracowania jednolitego projektu ustawy) oraz pomiędzy drugim i trzecim czytaniem (opiniowanie poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania). Ponadto Sejm dysponuje w fazie rozpatrywania propozycji Senatu wszystkimi instrumentami analitycznymi (m.in. możliwość zapoznania się ze stanowiskiem rządu i opiniami ekspertów), którymi dysponował w trakcie trzech pierwszych czytań. Faktycznie nie ma więc ryzyka, że zaproponowane przez Senat poprawki nie będą mogły być poddane procedurom analitycznym Sejmu, jakie mają miejsce w ramach trzech czytań.

Dodatkową okolicznością jest to, że nie ma ograniczeń czasowych w kwestii rozpatrywania przez Senat propozycji Senatu. To rozwiązanie bywa krytykowane i formułowane są postulaty, by takie ograniczenie czasowe dla Sejmu wprowadzić. Na rozwiązanie to można jednak spojrzeć z innej perspektywy. Brak takiego ograniczenia czasowego mógł być podyktowany tym, by Sejm – gdy zachodzi taka potrzeba w przypadku złożoności zaproponowanych przez Senat poprawek, zwłaszcza tych, które w ustawach nowelizujących wykraczają poza zakres regulacji sejmowej – miał wystarczający czas na szczegółowe przeanalizowanie i odniesienie się do poprawek Senatu.

W świetle tych argumentów interpretacja ograniczająca zakres poprawek Senatu z powołaniem się na brak trzech czytań wydaje się co najmniej dyskusyjna. Nietrafny wydaje się w szczególności argument, że Senat ma ograniczone kompetencje w zakresie proponowania poprawek do uchwalonej ustawy, zwłaszcza w przypadku ustawy nowelizującej. Pomija ona majestat Senatu jako izby konstytucyjnie upoważnionej do tworzenia ustaw. Mandat Senatu, pochodzącego z bezpośrednich wyborów, nie jest przy tym słabszy niż mandat Sejmu. To, że w polskim modelu, inaczej niż w modelu francuskim, uprawnienia Senatu zostały usytuowane w tej, a nie innej fazie postępowania ustawodawczego, nie powinno prowadzić do interpretacji zawężającej jego kompetencji. Wręcz przeciwnie, z siły mandatu Senatu powinna wynikać interpretacja rozszerzająca jego uprawnień – wszędzie tam, gdy nie pozostaje to w jednoznacznej sprzeczności z normami

konstytucyjnymi. Skoro więc w piśmiennictwie wysuwane są propozycje *de lege ferenda*, by zrównać kompetencje ustawodawcze Sejmu i Senatu, to tym bardziej *de lege lata* warto by podjąć problem, czy interpretacja zawężająca kompetencji Senatu, utrwalona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nie poszła zbyt daleko. Otwierałoby to możliwość wykorzystania potencjału Senatu w postępowaniu ustawodawczym bez czekania na nowelizację lub zmianę konstytucji.

Warto też odnieść się do dominującej w orzecznictwie TK tezy, że ograniczenie uprawnień Senatu w postępowaniu ustawodawczym wynika z tego, że ma on prawo do inicjatywy ustawodawczej, a w tej sytuacji musi być ograniczony zakres zgłaszanych przez niego poprawek, by nie przeradzały się w ukrytą inicjatywę ustawodawczą. W mojej ocenie mamy tu do czynienia z nieporozumieniem wynikającym z założenia, że fakt posiadania przez Senat prawa do inicjatywy ustawodawczej musi rzutować ograniczająco na jego rolę w postępowaniu ustawodawczym. Tymczasem chodzi o dwie równoległe sytuacje prawne: 1) prawo do pełnego udziału Senatu w postępowaniu ustawodawczym; 2) prawo Senatu do inicjatywy ustawodawczej.

Posiadanie przez Senat prawa do inicjatywy ustawodawczej jest kompetencją istotną, ale należy ją widzieć w ramach prawidłowości występujących w systemie parlamentarno-gabinetowym. W systemie tym inicjatywa ustawodawcza jest z samej logiki zdominowana przez rząd, który posiada całe instrumentarium (np. Rządowe Centrum Legislacyjne, eksperci), by w sposób najbardziej dojrzały móc przygotować projekty ustaw. Żaden inny podmiot wyposażony w inicjatywę ustawodawczą, włączając w to Prezydenta i Senat, nie ma porównywalnych możliwości. Nieprzypadkowo więc Senat stosunkowo rzadko korzysta z tego uprawnienia. Nie ma więc podstaw do sugerowania, że inicjatywa ustawodawcza ma być podstawową formą oddziaływania Senatu na ustawodawstwo, gdy zamierza on przedstawić rozwiązania w obszarze regulacji ustawowych. Przeciwnie z samego założenia, jak potwierdza to praktyka, szereg propozycji Senatu nie kwalifikuje się do podjęcia samodzielnej inicjatywy ustawodawczej, a powinny być rozpatrzone w charakterze poprawek w obowiązującej procedurze. Obawa, że Senat sięga po poprawkę wykraczającą poza obszar merytoryczny, by uniknąć własnej inicjatywy ustawodawczej, nie znajduje szerszego oparcia w praktyce ustrojowej. Ponadto należy uwzględnić, że Sejm zawsze może poprawki Senatu odrzucić. W tej sytuacji, zwłaszcza w przypadku ustawy nowelizującej, uniemożliwienie Senatowi zgłoszenia poprawki, która nie budzi wątpliwości merytorycznej, a niejednokrotnie jest próbą skorygowania oczywistego błędu zawartego w nowelizowanej ustawie, a nie mieści się w zakresie regulacyjnym ustawy, pozostaje w sprzeczności z logiką efektywności postępowania ustawodawczego. Podjęcie prac nad ustawą nowelizującą, niezależnie od propozycji zawartych w inicjatywie ustawodawczej, jest bowiem momentem, gdy zarówno Sejm, jak i Senat mogą pochylić się nad kształtem powstającej ustawy.

W interesie Państwa Polskiego jest, by ich wysiłek przyniósł możliwie najlepsze efekty. Z tego punktu widzenia strukturalne ograniczenia możliwości oddziaływania Senatu, w ramach interpretacji zawężającej jego kompetencje, musi budzić wątpliwości. Skoro więc nie ma, w przewidywalnej perspektywie, szansy na zmianę pozycji ustrojowej Senatu w stosunku do tej, którą określiła Konstytucja RP, to powinno się poszukiwać takich rozwiązań interpretacyjnych, które umożliwią – w interesie Państwa Polskiego – lepsze wykorzystanie potencjału Senatu w procesie tworzenia ustaw.

Uwagi końcowe

Sformułowana w pierwszej części opracowania hipoteza badawcza: „Ograniczenia zakresu przedmiotowego poprawek Senatu do ustaw naruszają logikę procesu ustawodawczego i nie uwzględniają prawidłowo konstytucyjnego mandatu Senatu do udziału w procesie ustawodawczym” została zweryfikowana pozytywnie. Jeśli za istotne uznamy dążenia do umocnienia Senatu w procesie ustawodawczym, zgodnie z jego mandatem i potencjałem, to jedną z nielicznych dróg do tego jest *de lege lata* reinterpretacja jego roli w procedurze odnoszenia się do uchwalonych przez Sejm ustaw. Zawężająca interpretacja w tym zakresie, której hołduje Trybunał Konstytucyjny, wydaje się nie w pełni korespondować z realiami parlamentarnego tworzenia prawa. Przecenia ona faktyczne znaczenie trzech czytań ustawy i nie dostrzega, że nawet przy szerokiej interpretacji poprawek zgłaszanych przez Senat, Sejm nie traci kontroli nad tym, co zostanie ostatecznie uchwalone. To zawężające podejście wydaje się szczególnie wątpliwe w odniesieniu do ustaw nowelizujących, gdzie Senatowi uniemożliwia się zgłaszanie propozycji wykraczających poza treść nowelizacji, nawet w przypadku propozycji niebudzących żadnych wątpliwości, a nawet stanowiących próbę skorygowania oczywistego błędu. Teoria, że Senat w takiej sytuacji powinien sięgać po inicjatywę ustawodawczą, nie uwzględnia faktu, że często są to propozycje, które nie kwalifikują się do samodzielnej inicjatywy ustawodawczej, a ponadto – w obowiązującym modelu ustrojowym – Senat nie jest organem wyposażonym w instrumenty, które czyniłyby z niego podstawowy organ w procesie zgłaszania inicjatywy ustawodawczej, konkurujący w tym zakresie z rządem. Sugerowanie więc, że fakt posiadania przez Senat prawa do inicjatywy ustawodawczej wymusza interpretację zawężającą uprawnień Senatu do składania poprawek, wydaje się wątpliwe, gdyż nieprawidłowo odzwierciedla logikę systemu parlamentarno-gabinetowego.

De lege fundamentalis ferenda sprawa kompetencji Senatu w procesie ustawodawczym powinna być uregulowana w ustawie zasadniczej w na tyle precyzyjny sposób, by uniemożliwiał zawężającą interpretację kompetencji tej

izby, zwłaszcza w odniesieniu do poprawek do ustaw nowelizujących. W konsekwencji takiej zmiany powinno też dojść do odpowiedniej modyfikacji postanowień w regulaminie Sejmu i w regulaminie Senatu. Gdyby natomiast doszło do poszukiwania nowego modelu systemu ustrojowego RP, to z pewnością na porządku dziennym stałaby kwestia umocnienia pozycji ustrojowej Senatu. Uwarunkowania polityczne, które spowodowały ograniczenie pozycji ustrojowej Senatu, są już nieaktualne, a potrzeba lepszego wykorzystania potencjału tej izby, w świetle nagromadzonych doświadczeń ustrojowych, jest szeroko sygnalizowana i zasługuje na analizę.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Czy Polsce potrzebna jest druga izba?*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Przesłanki istnienia Senatu w Polsce*, [w:] A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Kancelaria Senatu Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5.
- Camby J.-P., Servent P., *Parlament V Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Chruściak R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Chruściak R., *Spór o Senat w pracach nad Konstytucją RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2003.
- Ciżyńska A., *Czy Senat jest potrzebny polskiemu parlamentaryzmowi?*, [w:] A. Ciżyńska (red.), *20 lat funkcjonowania Konstytucji RP*, Wydawnictwo Kasper, Kraków 2017.
- Czerniawska E., Łanczkowski R., Orzechowska K., *25 lat pracy odrodzonego Senatu na rzecz Polonii i Polaków za granicą. Zarys problematyki*, Kancelaria Senatu, wyd. 2, Warszawa 2015.
- Dobrowolski M., *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5.
- Dobrowolski M., *Senat – instytucja o niewykorzystanym potencjale*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zracjonalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, WSEil, Lublin 2011.
- Dobrowolski M., *Ustrojowy model dwuizbowej struktury polskiego parlamentu*, [w:] A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.

- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Górecki D., *Finansowy aspekt opieki Senatu RP nad Polonią i Polakami za granicą*, [w:] D. Szpoper (red.), *W kręgu historii doktryn politycznych i prawnych oraz konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Sylwestrzaka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 27.
- Grzybowski M., *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2002.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Gdulewicz E., *System konstytucyjny Francji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Jamróż L., *Prawno-konstytucyjne pojęcie poprawki senackiej – kilka uwag*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Temida 2, Białystok 2023.
- Jamróż L., *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu RP*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, S. Bożyk (red.), Temida 2, Białystok 2009.
- Jamróż L., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej – refleksje nad zasadniczymi mankamentami regulacji konstytucyjnej*, [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Jamróż L., *Status ustrojowy Senatu RP – nierozwiązany problem skrajnie ograniczonych uprawnień ustawodawczych Senatu*, [w:] A. Bisztyga, P. Zientarski, (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.
- Jamróż L., *W sprawie wzmocnienia statusu ustrojowego Senatu RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Temida 2, Białystok 2013.
- Jarosz Z., *Problem dwuizbowości parlamentu w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1.
- Jarosz-Żukowska S., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w działalności ustawodawczej Senatu RP*, [w:] K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Jaskiernia J., *Funkcje drugiej izby parlamentu w państwie federalnym na przykładzie Senatu Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] M. Bartoszewicz, A. Bisztyga, P. Kuczma (red.), *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmian*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2020.

- Jaskiernia J., *Funkcje dwuizbowości Kongresu w systemie ustrojowym USA*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 3.
- Jaskiernia J., *Konstytucyjne reguły zaangażowania Sejmu i Senatu w obszarze polityki zagranicznej a zjawisko dyplomacji parlamentarnej*, [w:] M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra (red.), *Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji*, Wydawnictwo Senackie, Warszawa 2023.
- Jaskiernia J., *Rola Senatu w procesie ustawodawczym: ujęcie konstytucyjne i dylematy praktyki ustrojowej*, „Studia Społeczne” 2020, nr 1.
- Jaskiernia J., *Senat RP a bikameralizm w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [w:] A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.
- Jaskiernia J., *Spór o strukturę przyszłego parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 1991, nr 1.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Kruk M., *Parlament w projektach konstytucji zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, [w:] M. Kruk (red.), *Jaka konstytucja? Analiza projektów konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
- Krzyżanowski P., *Restytucja Senatu – analiza prawnohistoryczna*, [w:] J. Zimny (red.), *Praworządność w dobie XX wieku*, KUL, Stalowa Wola 2016.
- Kudej M., *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2.
- Kulig A., Miłow M., *Pozycja ustrojowa Senatu. Teraźniejszość i przyszłość*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Konstytucyjnoprawna zasada podziału władzy publicznej i współczesne problemy jej urzeczywistniania*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa, Warszawa 2008.
- Leszczyńska K., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015.
- Leszczyńska-Wichmanowska K., *Senat RP jako efekt kompromisu „okrągłego stołu”*, „Polityka i Społeczeństwo” 2021, nr 4.
- Litwin T., *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Maciejczuk M.K., *Kształt ustrojowy Senatu w kontekście zasadności jego istnienia*, [w:] S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Temida 2, Białystok 2018.
- Majchrowski J.M., *Senat w polskim systemie ustrojowym 1922–1997*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*, t. 3, R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

- Okrzesik J., *Polski Senat. Studium politologiczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2007.
- Opaliński B., *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
- Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Zamość 2000.
- Orłowski W., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009.
- Pietrzak J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Tradycja i współczesność XV–XXI w.*, wyd. 2 zm., Kancelaria Senatu, Warszawa 2010.
- Pudło A., *Umocnienie statusu Senatu RP na podstawie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6.
- Safjan M., *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia i ich praktyczna realizacja*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2010.
- Sarnecki P., *Inicjatywa ustawodawcza Senatu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwizdźowi*, „Studia Iuridica” 1995, t. 28.
- Sarnecki P., *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Skotnicki K., *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Skotnicki K., *Spór o drugą izbę polskiego parlamentu*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1994, nr 59.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1992.
- Skwarka B., Orłowski W., *Zakres poprawek Senatu – problemy teorii i praktyki*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 3–4.
- Sobczyk P., *Sejm i Senat w sytuacji członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Problemy Prawa i Administracji” 2010, nr 1.
- Stembrowicz J., *Parlament V Republiki Francuskiej*, PWN, Warszawa 1963.
- Szeweluk K., *Zakres przedmiotowy poprawki senackiej do ustawy (zarys problemu, potrzeba zmian konstytucyjnych)*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Temida 2, Białystok 2013.
- Szymanek J., *Współudział Senatu RP w realizacji zobowiązań członkowskich w UE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8.

- Szymanek J., *Zakres przedmiotowy poprawek Senatu do ustawy, „Państwo i Prawo”* 2001, nr 11.
- Wicherek D., *Aktywność Senatu RP w procesie ustawodawczym w latach 1989–2019*, [w:] M. Bartoszewicz, A. Bisztyga, P. Kuczma (red.), *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmian*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2020.
- Zientarski P., *Funkcje Senatu. Podstawy konstytucyjne a praktyka*, [w:] P. Zientarski (red.), *Konstytucja jako fundament państwa prawa. W 15. rocznicę uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2013.
- Zwolak S., *Wzmocnienie pozycji Senatu na tle problemu jego koncepcji, „Ius et Administratio”* 2014, nr 3.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1989 r., nr 19, poz. 101.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1992 r., nr 94, poz. 426.

Dokumenty

- Orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK 1993, nr 2, poz. 39.
- Orzeczenie TK z 22 września 1997 r., K. 25/97, OTK 1997, 3–4, poz. 35.
- Wyrok TK z 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.
- Wyrok TK z 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK-A, nr 4, poz. 43.
- Wyrok TK z 20 lipca 2006 r., K 40/05, OTK-A ZU, 2006, nr 82, poz. 7.
- Wyrok TK z 18 kwietnia 2012 r., K 33/11, OTK-A ZU, 2012, nr 40, poz. 4.

The Sejm and the Senate – a proposal to reinterpret the competency model in the legislative procedure

Summary

The author has undertaken an analysis of the role of the Senate in the legislative process. One of the main premises proving the weak position of this chamber is that the Sejm may reject the amendments submitted by it by an absolute majority. An additional premise is that the case law of the Constitutional Tribunal adopted a restrictive interpretation of the scope of the Senate's amendments, especially in relation to the amending act. The author considers this interpretation to be doubtful. It overestimates the actual significance of the three readings and underestimates the fact that the Senate's work phase may be perceived as the "fourth reading", and the Senate's response to the Senate's amendments as the "fifth reading". The Sejm therefore retains full control over the content of the act, having the possibility of an unlimited time analysis and reference to the Senate's amendments. The author disputes the argument that the Senate, wishing to present a regulatory novelty, should use the Senate's initiative. Having the right to initiative should not have a limiting effect – due to the Senate's mandate and potential – on its powers in the legislative process.

Keywords: Sejm, Senate, legislative procedure, scope of amendments.