

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.01.21>

prof. dr hab. Krzysztof SKOTNICKI

Uniwersytet Łódzki

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9428-2103>

e-mail: kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl

Rola Senatu RP w drodze ustawodawczej

Streszczenie

Senat, obok Sejmu, jest organem władzy ustawodawczej. W opracowaniu przedstawiona jest prawna regulacja udziału Senatu w procesie ustawodawczym, jak i praktyka. Przeprowadzona analiza wskazuje na pewne ułomności regulacji konstytucyjnej i regulaminowej, zarówno w przypadku występowania przez drugą izbę z inicjatywą ustawodawczą, jak i podczas rozpatrywania ustawy skierowanej do niej z Sejmu. Dlatego autor proponuje dokonanie stosownych zmian w prawie. Ocena praktyki nie może być natomiast jednoznaczna, trzeba przy tym pamiętać, że w każdej kadencji jest inny skład polityczny i personalny Sejmu i Senatu. Dorobek Senatu w przypadku jego inicjatyw ustawodawczych, jak i liczby zgłaszanych poprawek jest jednak niewątpliwy. Dowodzi to potrzeby wzmocnienia znaczenia tej izby w procesie stanowienia ustaw.

Słowa kluczowe: Senat, parlament, druga izba, inicjatywa ustawodawcza, poprawka senatu do ustawy.

1. Organizatorzy Jubileuszu 80-lecia urodzin prof. dra hab. Mariana Grzybowskiego połączyli tę uroczystość z Konferencją naukową pt. „Senat RP – kontynuacja czy zmiana?” Poświęcenie temu organowi tak szczególnej uwagi nie może zaskakiwać. Wynika to z faktu, że problem struktury parlamentu należy w Polsce do jednego z najbardziej spornych. Dzieje się tak dlatego, że pierwsze wzmianki o obradach w naszym kraju dwóch izb sięgają już końca XV w., zaś od tego czasu druga izba ulegała znacznym przemianom. Warto przypomnieć, że spór o dwuizbowość parlamentu był jednym z najważniejszych podczas prac nad Konstytucją 1921 r., co przełożyło się nawet na używane do dzisiaj nazewnictwo,

które może budzić wątpliwości. W języku polskim terminem „sejm” określano bowiem parlament, który w przypadku dwuizbowości składał z izb określanych mianem „Izby Poselskiej” i „Senatu”. Pierwotnie zakładano wówczas jednoizbowość parlamentu, stąd nazwano go „Sejmem”. Kiedy koncepcja struktury parlamentu zmieniała się i zdecydowano o utworzeniu Senatu, nie zmieniono nazwy pierwszej izby, jak i nie stworzono wspólnej nazwy dla obu izb, nie było nią bowiem „Zgromadzenie Narodowe”. Tak jest, niestety, i obecnie.

Dyskusje odnośnie do potrzeby istnienia Senatu toczą się w zasadzie stale, różna jest tylko ich intensywność, która nasila się w czasie prac nad kolejnymi konstytucjami, jak i wówczas, gdy zaistnieją ku temu przyczyny polityczne. Można chyba nawet zaryzykować twierdzenie, że w bardzo bogatej literaturze przedmiotu przywołane zostały już chyba wszystkie argumenty przemawiające za i przeciwko istnieniu tej izby¹. Wielokrotnie zabierałem też głos w tej dyskusji², zaś niniejsze opracowanie jest częściowym nawiązaniem do moich wcześniejszych wypowiedzi, jak i rozwinięciem niektórych podnoszonych wówczas wątków.

Truizmem jest mówienie, że parlamenty pełnią wiele funkcji ustrojowych, jak i to, że funkcja prawodawcza (obejmująca funkcje: ustrojodawczą i ustawodawczą) jest wśród nich najbardziej doniosła. Jej realizacja w parlamencie dwuizbowym zależy od roli, jaka zostanie wyznaczona drugiej izbie w procesie

¹ Stan na 31 marca 2025 r.

Zob. np. W. Orłowski, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003; A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Warszawa 2014; M. Bartoszewicz, A. Bisztyga, P. Kuczma (red.), *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmiany*, Toruń 2020; P. Sarnecki, *Problem dwuizbowości parlamentu*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Serock*, 1–3 czerwca 2006 r., Warszawa 2007.

² M.in.: *Spór o drugą izbę polskiego parlamentu*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1994, 59; *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010; *Kilka uwag w sprawie kierunków reformy Senatu*, [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor i S. Kubas (red.), *Prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010; *Senat w systemie trójpodziału władzy w Polsce*, [w:] J. Jirásek (red.), *Dělba moci*, Olomouc 2014, s. 201–217; (Nie)realne postulaty reformy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] E. Tuora-Schwiarskott (red.), *Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. 30-Jahre Deutsch-Polnische Juristen-Vereinigung. Festschrift zum Jubiläum. Praworządność i prawa zasadnicze. Niemiecko-Polskie Stowarzyszenie Prawników. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 30-lecia*, Toruń 2020; *W sprawie wzmocnienia roli Senatu RP jako organu władzy ustawodawczej*, [w:] R. Grabowski (red.), *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Załuckiej z okazji 70. rocznicy urodzin*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 515–526; M. Zubik, „*Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny*”. *Rozważania w stulecie restytucji bikameralizmu w odrodzonej Rzeczypospolitej*, [w:] M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra (red.), *Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji*, Wydawnictwo Senackie, Warszawa 2023, s. 41–53.

stanowienia ustaw. W literaturze przedmiotu powszechnie przyjmuje się, że w Polsce, będącej państwem unitarnym, przyjęta została koncepcja izby refleksyj³. Oznacza to, że rolą Senatu jest przede wszystkim analizowanie ustaw uchwalonych w Sejmie i wnoszenie o ich odrzuceniu bądź przyjęcie poprawek, co ma zapobiegać przyjmowaniu regulacji nieprzemyślanych czy niedopracowanych. Ma on czuwać nad doskonaleniem prawa. Pozycja izb nie jest jednak taka sama, przyjęte zostało bowiem rozwiązanie przeważające w świecie, w którym widoczna jest przewaga Sejmu nad drugą izbą, co określane jest mianem bikameralizmu niesymetrycznego.

Dla dalszych wywodów za zasadne uważam przypomnienie, że przywrócenie Senatu w 1989 r. nie było wynikiem jakiejś koncepcji teoretycznej, lecz miało na celu włączenie opozycji do struktury systemu politycznego oraz procesu rządzenia państwem, jednak z pozostawieniem ostatecznych decyzji w rękach sił politycznych dotychczas rządzących w kraju. Była to misterna konstrukcja, w której opozycja była włączana w odpowiedzialność za losy Polski, nie miała jednak możliwości podejmowania wiążących decyzji. W literaturze przedmiotu w związku z tym pojawiło się nawet stwierdzenie, że Senat został potraktowany instrumentalnie i był swego rodzaju „substytutem demokracji”⁴. W następnych latach trudno jest mówić o powstaniu jakiejś klarownej wizji drugiej izby, zaś jej istnienie to wynik trudnej do wytłumaczenia inercji. Stwierdzenie to odnoszę zarówno do tzw. małej konstytucji z 1992 r., jak i Konstytucji z 1997 r.⁵. Senat posiada pewne uprawnienia odnośnie do stanowienia prawa, jego funkcja kreacyjna jest zdecydowanie słabsza, zaś funkcja kontrolna dyskusyjna.

Konstytucja w art. 10 ust. 2 stanowi, że Senat, obok Sejmu, jest organem władzy ustawodawczej; powtarza to następnie w art. 95 ust. 1. Senat posiada przy tym bardzo silną legitymację, gdyż tak jak i Sejm pochodzi z wyborów powszechnych, zaś to że są one większościowe, sprawia nawet, iż mają one zdecydowanie silniejszy wymiar personalny niż ma to miejsce w przypadku wyborów posłów. To ustrojowe określenie roli Senatu jest jednak osłabione w bardziej szczegółowych postanowieniach Konstytucji, co skłania nawet niektórych przedstawicieli doktryny do stwierdzenia, że nie może on w pełni realizować swojej funkcji ustrojowej⁶. Należy jednak pamiętać, że przedstawia się ono inaczej w przypadku uchwalania ustaw określanych jako „zwykłe” i ustaw o zmianie konstytucji. Najpierw odniosę się do tych pierwszych, gdyż to przez nie realizowana jest głównie rola Senatu jako organu władzy ustawodawczej.

³ Np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 7, Warszawa 2015, s. 439; *Polskie prawo konstytucyjne, P. Tuleja (red.)*, Warszawa 2024, s. 243.

⁴ L. Garlicki, *Uwaga 8 do Rozdziału IV „Sejm i Senat”*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.

⁵ Szerzej na ten temat pisałem w: *Senat III RP...*

⁶ Zob. L. Jamróz, *Status ustrojowy Senatu RP – nierozwiązany problem skrajnie ograniczonych uprawnień ustawodawczych Senatu*, [w:] *Kierunki...*, s. 111.

Celem opracowania jest ukazanie zarówno prawnej regulacji udziału Senatu w procesie ustawodawczym, jak i przedstawienie praktyki. Dlatego rozważania będą mieć charakter teoretyczny, stąd będę wykorzystywać głównie metodę formalnoprawną, sięgnę jednak również do statystyk dotyczących senackich inicjatyw ustawodawczych, jak i rozpatrywanie ustaw skierowanych do niego z Sejmu w drodze ustawodawczej⁷.

2. Konstytucja z 1997 r. przyznaje Senatowi prawo inicjatywy ustawodawczej. Utrzymuje tym samym rozwiązanie, które organ ten uzyskał w 1989 r., jako że w okresie międzywojennym druga izba takiej możliwości nie miała. Nie jest to zresztą kompetencja typowa dla drugich izb parlamentu⁸.

Z formalnego punktu widzenia prawo to jest takie samo jak prawo innych podmiotów, pomijając oczywiście ograniczenia wynikające z art. 221 Konstytucji, które ustanawiają wyłączność Rady Ministrów w przypadku przedkładania projektu ustawy budżetowej bądź o prowizorium budżetowym oraz projektów ustaw: o zaciąganiu długu publicznego oraz o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Spornym jest natomiast pytanie, czy Senat ma prawo inicjatywy ustawodawczej w przypadku ustawy regulującej stosunek państwa do Kościoła lub związku wyznaniowego (art. 25 ust. 5 Konstytucji) oraz ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej. Zdaniem jednych ograniczenia takiego nie można domniemywać⁹. Z drugiej jednak strony w literaturze przedmiotu wskazuje się, że ograniczenia takie mają miejsce w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i dlatego zasadne wydaje się pytanie, czy nie należy odnieść go również do inicjatywy senackiej¹⁰. Trudno nie dostrzec szczególnej roli Rady Ministrów w przypadku określania stosunków państwa i innych kościołów niż Kościół katolicki Kościołów i związków wyznaniowych¹¹. Podobnie jest w przypadku umów międzynarodowych.

⁷ Zbliżonej częściowej analizy, jednak w innych latach, dokonał D. Wicherek w artykule *Aktywność Senatu RP w procesie ustawodawczym w latach 1989–2019, Ustrojowoprawny charakter Senatu RP ...*, op. cit., s. 147–157.

⁸ Zob. L. Garlicki, *Uwaga 15 do art. 118*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, t. I, Warszawa 1999; J. Zalesny, *Inicjatywa ustawodawcza Senatu w świetle teorii i praktyki*, [w:] M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra (red.), *Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji*, Wydawnictwo Senackie, Warszawa 2023, s. 97.

⁹ Np. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. 2, Warszawa 2021, s. 173 (nb. 394).

¹⁰ A. Chmielarz-Grochał, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX (tom specjalny), s. 6; A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, wyd. drugie, Łódź 2017, s. 48–49.

¹¹ A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 151.

Skoro bowiem Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1 Konstytucji), to i od niej powinno zależeć wejście w życie umowy międzynarodowej, którą zawarła. Brak innych granic dla senackiej inicjatywy ustawodawczej tłumaczony jest jako pochodna ogólnopoli-tycznego charakteru izby; inaczej byłoby, gdyby była to izba samorządowa czy społeczno-gospodarcza¹².

Odnosząc się do problematyki przedmiotu inicjatyw ustawodawczych Senatu należy przypomnieć, że w 2005 r. przyjął on na siebie rolę podmiotu wszczynającego projekty ustaw mających na celu wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Znalazło to wprost wyraz w znowelizowanym w tym celu Regulaminie Senatu, a konkretnie Załącznika do niego określającego przedmiotowy zakres działania komisji senackich, kiedy postanowiono, że przedmiotem działania Komisji Ustawodawczej ma być m.in. „analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i podejmowanie działań ustawodawczych mających na celu wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego”¹³. Senat od 2010 r. rozpatruje również petycje, które też bywają impulsem dla występowania przez niego z inicjatywą ustawodawczą, współpracuje również z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Najwyższą Izbą Kontroli¹⁴.

Dla wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą potrzebna jest uchwała całej izby, a więc nie może wystąpić z nią senator bądź grupa senatorów. Szczegóły procedury przygotowania projektu ustawy w Senacie uregulowane są w Dziale IX uchwały Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu¹⁵. Jest ona wszczynana przez komisję senacką lub 10 senatorów, zaś dalsze prace odbywają się w trzech czytaniach. Tym samym bardzo przypomina ona postępowanie z inicjatywami ustawodawczymi w Sejmie. W moim przekonaniu można zastanawiać się, czy jest to potrzebne i czy nie wystarczyłyby dwa czytania. Ramy opracowania sprawiają, że jedynie stawiam to pytanie.

Podjęcie uchwały o wystąpieniu przez Senat z inicjatywą ustawodawczą wymaga zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

W ciągu dziesięciu kadencji, czyli w latach 1989–2023 Senat wystąpił z inicjatywą ustawodawczą 524 razy, co bardziej szczegółowo przedstawia tabela nr 1.

¹² M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje, praktyka*, Częstochowa 2015, s. 53.

¹³ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. z 2005 r., nr 71, poz. 975).

¹⁴ M. Chrzanowski, *Senate Legislative Initiative Specialization*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 6, s. 277.

¹⁵ T.j. M.P. z 2024 r., poz. 10.

Tabela nr 1. Liczba senackich inicjatyw ustawodawczych

Kadencja	I (1989–1991)	II 1991–1993	III 1993–1997	IV 1997–2001	V 2001–2005	VI 2005–2007	VII 2007–2011	VIII 2011–2015	IX 2015–2019	X 2019–2023	Razem
Liczba inicjatyw ustawodawczych Senatu:	27	9	19	27	26	19	124	103	55	115	524
w tym stanowiące wykonanie wyroków TK							77	62	27	7	173
Liczba ustaw uchwalonych z inicjatywy Senatu:	17	4	7	15	16	3	78	74	36	14	264
w % w stosunku do liczby senackich inicjatyw ustawodawczych	62,96	44,44	36,84	55,55	61,53	15,79	62,9	71,84	65,45	12,17	50,38

Opracowanie własne

W literaturze przedmiotu podawane jest, że w kadencjach VIII–X kilkanaście procent senackich inicjatyw ustawodawczych zostało podjętych w następstwie zgłoszonych petycji: w VIII kadencji było to około 10,7% inicjatyw ustawodawczych, w IX kadencji – około 16%, zaś w X kadencji – około 13%¹⁶.

Ocena aktywności Senatu odnośnie do występowania z inicjatywą ustawodawczą, jak i efektywności tych inicjatyw jest trudna i raczej nie może być jednoznaczna. Musi też być odmienna w przypadku poszczególnych kadencji. Bogusław Banaszak odnosząc się do siedmiu pierwszych kadencji, w trakcie których Senat zgłosił 251 inicjatyw ustawodawczych, w przypadku których 1 wycofał, zaś Sejm przyjął 140, 10 odrzucił i 100 nie zostało rozpatrzonych, konstatował, że „[T]a ostatnia liczba wydaje się wskazywać na przywiązywanie przez Sejm zbyt małej wagi do projektów zgłaszanych przez Senat. Liczba przyjętych projektów senackich wskazuje, że ze społecznego punktu widzenia były one potrzebne”¹⁷. W moim przekonaniu jedynie liczbowe spojrzenie na aktywność i efektywność senackich inicjatyw nie jest wystarczające. Należy pamiętać, iż każda kadencja to inny skład polityczny i personalny obu izb. W I i X kadencjach większość senacka była inna niż w pozostałych kadencjach, a jak diametralnie odmiennie przedstawia się liczba ustaw uchwalonych z inicjatywy Senatu. Także wówczas, gdy większość senacka jest tożsama z rządzącą większością w Sejmie, nie można mówić o występowaniu w tym przypadku jakichś

¹⁶ M. Chrzanowski, op. cit., s. 280.

¹⁷ B. Banaszak, op. cit., s. 146.

prawidłowości, czego najlepiej dowodzi porównanie VI i IX kadencji. W moim przekonaniu sukces inicjatywy ustawodawczej bardziej zależy od pozycji politycznej senatorów zaangażowanych w przyjęcie konkretnych ustaw. Jestem także zdania, że można spróbować doprecyzować w Regulaminie Senatu procedurę prac poprzedzających wystąpienie przez 10 senatorów lub senacką komisję z inicjatywą ustawodawczą, jak i wzmocnić senackie służby legislacyjne¹⁸.

Chciałbym również zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, a mianowicie czy Senat powinien rozpatrywać ustawę uchwaloną przez Sejm, jeżeli z inicjatywą ustawodawczą wystąpiła druga izba, a pierwsza izba uchwaliła ją bez zmian. Paweł Sarnecki już przed laty zasadnie, w moim przekonaniu, twierdził, że w takim przypadku izba druga nie powinna jej już rozpatrywać¹⁹. Aby miało to miejsce, niezbędne jest jednak znowelizowanie Konstytucji.

Kończąc rozważania o prawie Senatu do inicjowania postępowania ustawodawczego chciałbym przypomnieć, że to właśnie z inicjatywy tej izby zostały uchwalone tak istotne dla samorządu terytorialnego, jak ustawa o samorządzie terytorialnym czy ustawa o referendum gminnym, ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych.

3. Jak już podkreślałem, rola Senatu jako tzw. izby refleksji polega przede wszystkim na powierzeniu jej obowiązku rozpatrywania ustaw uchwalonych przez Sejm (art. 121 ust. 1 Konstytucji). Przypomnę, że Konstytucja wyznacza mu na te prace 30 dni od otrzymania ustawy od Marszałka Sejmu (art. 121 ust. 2), zaś jeżeli ustawie nadana została klauzula pilności, to jest on skrócony do 14 dni (art. 123 ust. 3), natomiast w przypadku uchwalania ustawy budżetowej wynosi 20 dni (art. 223).

W literaturze przedmiotu zasadnie, moim zdaniem, stawiane jest pytanie, czy wyznaczony czas jest wystarczający na rzetelne przeanalizowanie ustawy²⁰. Wątpliwość ta formułowana jest w stosunku do terminu 30 dni, krótszy czas w przypadku dwóch pozostałych procedur jest bowiem zrozumiały z uwagi na specyfikę uchwalanych w nich ustaw. Trzeba pamiętać, że w okresie tym jest zawsze co najmniej osiem sobót i niedziel, a w przypadku świąt Bożego Narodzenia, Nowego Roku oraz Świąt Trzech Króli dni wolnych od pracy będzie jeszcze więcej. Przykładowo, podczas 25 Sejmu w dniu 20 grudnia 2024 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw²¹, co oznaczało, że w okresie 30 dni sobót, niedziel i dni świątecznych było 14, nie uwzględniając przy tym Wigilii i Sylwestra. Dlatego należy zastanawiać się i postulować, aby Senat na

¹⁸ K. Skotnicki, *W sprawie ...*

¹⁹ Zob. P. Sarnecki, *Inicjatywa ustawodawcza Senatu*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane A. Gwiżdżowi*, „*Studia Iuridica*” 1995, t. 28, s. 132.

²⁰ Zob. np. E. Popławska, *Lepsze prawo – wyzwanie dla Senatu*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 117.

²¹ Sprawozdanie stenograficzne z 25. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20 grudnia 2024 r. (trzeci dzień obrad), s. 231–232; https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/o/FEC-47C20EBA1C8ABC1258BF9005924F7/%24File/25_c_ksiadzka_bis.pdf [pobrano dn.: 17.03.2025].

rozpatrzenie otrzymanej z Sejmu ustawy miał więcej dni. Przypomnieć w związku z tym należy, że art. 35 Konstytucji z 1921 r. również ustanawiał 30 dni dla Senatu, w ciągu których miał on zdecydować, czy jest za uchwaleniem tej ustawy, czy chce ją zmienić lub odrzucić. W pierwszym przypadku mógł wnioskować do Prezydenta o szybsze ogłoszenie ustawy, natomiast w pozostałych uzyskiwał kolejnych 30 dni na przedstawienie stanowiska. Tym samym Senat miał 60 dni na zgłoszenie poprawek bądź podjęcie decyzji o odrzuceniu projektu ustawy, co sprzyjało jego większej refleksji przed podjęciem decyzji. Termin ten w ówczesnym piśmiennictwie uznawany był za wystarczający dla wnikliwej analizy projektu ustawy²². Opowiadam się za wydłużeniem czasu dla Senatu na rozpatrzenie ustawy uchwalonej przez Sejm nie przesądzam zarówno o tym, czy ma to być dni 60 bądź mniej lub więcej, jak i o bezwzględnym obowiązkiem informowania pierwszej izby o zamiarze zgłoszenia poprawek bądź odrzucenia ustawy. Należy o tym dyskutować, gdyż obowiązująca regulacja konstytucyjna nie gwarantuje Senatowi czasu na oczekiwaną refleksję. Wydłużenie tego czasu nie pozbawi oczywiście drugiej izby możliwości szybkiego podjęcia decyzji o uchwaleniu ustawy.

Odnosząc się do czasu pracy Senatu nad ustawami kierowanymi do niego w drodze ustawodawczej z Sejmu należy jednak wspomnieć również o praktyce i oczekiwaniach politycznych odnośnie do jego długości. W obecnej kadencji Senatu (XI) Sejm w okresie od 13 listopada 2023 r. do 10 marca 2025 r. Sejm przekazał do drugiej izby 167 ustaw, spośród których ten rozpatrzył w tym czasie 154. Średni czas prac Senatu wynosił (tylko) 9,2 dnia. Niestety nie ma bardziej szczegółowych danych, wiadomo jedynie, że są przypadki, kiedy do rozpatrzenia ustawy dochodzi już w dniu jej przekazania z Sejmu, natomiast maksymalny czas wyniósł 26 dni²³.

Procedura rozpatrzenia przez Senat uchwalonej przez Sejm ustawy jest szczegółowo uregulowana w Regulaminie Senatu. Po jej otrzymaniu z pierwszej izby Marszałek Senatu kieruje ją do właściwej (właściwych) komisji, która (które) po rozpatrzeniu przedstawiają stosowne sprawozdanie na posiedzeniu plenarnym izby. W dyskusji można składać wnioski. Jak wiemy, w praktyce zrodził się również problem zakresu poprawek, które mogą być przyjęte przez Senat. Nie ma on w tym przypadku nadmiernej swobody, lecz musi uwzględniać treść rozpatrywanej ustawy. W szczególności nie może wprowadzać do ustawy nowych materii, które nie były przedmiotem prac Sejmu. Wynika to wprost z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego²⁴. Dlatego analizując zgłaszane poprawki rozważa się ich „głębokość” – czy dotyczą materii zawartej w ustawie uchwalonej przez Sejm, jak

²² Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 481; podaje za: P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie w II Rzeczypospolitej 1919–1939*, Radom 2008, s. 204.

²³ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/wybrane_dane_11/23_ustawy_i_poprawki.pdf [pobrano dn.: 19.03.2025].

²⁴ Wyrok TK z 23.2.1999 r., K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; wyr. TK z 20.7.2006 r. K 40/05, OTK ZU z 2006 r. nr 7/A, poz. 82; wyr. TK z 22.5.2007 r., K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; wyr. TK z 18.4.2012 r., sygn. K 33/11, OTK ZU z 2012 r., nr 4/A, poz. 40.

i „szerokość” poprawki – czyli granice przedmiotowe i podmiotowe regulowanej materii. Ramy opracowania sprawiają, że szerzej nie rozwijam tych kwestii, tym bardziej, że są one szeroko omówione w literaturze przedmiotu²⁵.

Kończąc pracę na ustawą przekazaną z Sejmu istnieje, jak wiadomo, możliwość podjęcia przez Senat następujących decyzji: 1) odrzucenia ustawy w całości, 2) przyjęcia ustawy bez poprawek, 3) uchwalenia ustawy z poprawkami, przy czym tak jak i w Sejmie, w pierwszej kolejności głosowane są poprawki najdalej idące. Podjęcie uchwały wymaga zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Licę poprawek Senatu w stosunku do ustaw przesłanych z Sejmu przedstawia tabela nr 2.

W przypadku odrzucenia przez Senat ustawy uchwalonej przez Sejm bądź zgłoszenia do niej poprawek nakłada na pierwszą izbę obowiązek jej ponownego rozpatrzenia. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że na uczynienie tego nie ma prawnie określonego terminu, co może prowadzić do zamknięcia postępowania ustawodawczego, jeżeli prace nie zostaną zakończone do końca kadencji. Dlatego słusznym wydaje się postulat, aby przynajmniej w Regulaminie Sejmu został określony maksymalny termin na rozpatrzenie stanowiska Senatu²⁶.

Konstytucja w art. 121 ust. 3 stanowi, że Sejm może odrzucić stanowisko Senatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów; jeżeli tego nie uczyni, uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną przez Senat, uważa się za przyjętą. Oznacza to, że pierwsza izba nie musi liczyć się ze stanowiskiem izby drugiej, gdyż rządząca większość zawsze uchwali treść ustawy w pełni zgodnej z jej wolą. Może warto dlatego przypomnieć rozwiązanie, które obowiązywało na gruncie Konstytucji z 1921 r. Zgodnie z art. 35 (ostatnie zdanie) Sejm mógł propozycje Senatu uchwalić zwykłą większością głosów lub odrzucić je większością kwalifikowaną 11/20 głosujących. Tym samym posiadanie minimalnej większości głosów ponad połowę nie gwarantowało odrzucenia stanowiska Senatu. Gdyby przenieść to rozwiązanie na dzisiejszy skład Sejmu, to w przypadku uczestniczenia w posiedzeniu izby wszystkich 460 posłów, wymagałoby to uzyskania co najmniej 253 głosów. Przy tożsamyh składach politycznych izb ustawa zawsze przybierałaby kształt zgodny z wolą polityczną rządzącej większości, zaś w przypadku składów odmiennych odrzucenie stanowiska opozycji już nie byłoby takie proste²⁷.

²⁵ Np. B. Skwarka, W. Orłowski, *Zakres poprawek Senatu – problemy teorii i praktyki*, „Studia Prawnicze” 2001, zeszyt 3–4, s. 231–241; W. Maciejko, *Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa konferencja (Kraczyń – Rzeszów 19–21.09.2005)*, Przemyśl 2004, s. 90–104; L. Jamróz, *Prawno-konstytucyjne pojęcie poprawki senackiej – kilka uwag*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 209–217; M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 124–128.

²⁶ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 129 i przywołana tam literatura.

²⁷ Pisałem już o tym w pracy *W sprawie wzmocnienia...*

W praktyce Senat rzadko odrzuca ustawy skierowane do niego przez Sejm w drodze ustawodawczej. Przedstawia to tabela nr 2. Szczególną uwagę zwracają jednak dwie ostatnie zakończone kadencje, kiedy w IX kadencji druga izba nie wnioskowała o odrzucenie żadnej ustawy oraz w X kadencji, kiedy wystąpiła z takim wnioskiem aż 90 razy, zaś tylko jeden z nich został przyjęty.

Tabela nr 2. Liczba ustaw odrzuconych przez Senat po ich przekazaniu z Sejmu

Kadencja	I (1989–1991)	II (1991–1993)	III (1993–1997)	IV (1997–2001)	V (2001–2005)	VI (2005–2007)	VII (2007–2011)	VIII (2011–2015)	IX (2015–2019)	X (2019–2023)	Ogółem
Liczba ustaw skierowanych z Sejmu do Senatu	258	112	484	656	899	386	967	755	923	663	6 103
Liczba ustaw rozpatrzonych przez Senat	258	102	484	656	899	386	967	755	923	663	6 093
Liczba ustaw, w przypadku których Senat wnioskował o ich odrzucenie	6	7	11	7	6	4	4	4	-	90	139
Liczba ustaw w przypadku których Sejm wniosek przyjął	3	3	4	3	1	1	1	1	-	1	18
Liczba ustaw, w przypadku których Sejm wniosek odrzucił	3	4	7	2	5	2	2	3	-	82	110
Liczba ustaw, w przypadku których Sejm wniosku nie rozpatrzył	-	-	-	2	-	-	1	-	-	7	11

Wyciąg z tabeli *Liczbowe zestawienie ustaw rozpatrzonych przez Senat w latach 1989–2023*; https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/podstawowe_dane_10/07_ustawy_i_poprawki_1-10.pdf [pobrano dn.: 19.03.2025].

W praktyce w ciągu dziesięciu kadencji Senat rozpatrzył 6075 (zwracam uwagę, że na innej stronie internetowej Senatu podana jest liczba 6093) ustaw skierowanych do niego przez Sejm i zgłosił uwagi do 2690 ustaw (czyli do 44,23% ustaw), do których przedstawił 36 921 poprawek; Sejm przyjął poprawki

w przypadku 2 466 ustaw (czyli do 91,67% ustaw, do których Senat zgłosił poprawki) i uwzględnił 27 522 poprawki drugiej izby (czyli 74,54% zgłoszonych przez Senat poprawek). Szczegółowe dane odnośnie do każdej kadencji przedstawia tabela nr 3. W obecnej kadencji (XI) w okresie od 13 listopada 2023 r. do 10 marca 2025 r. Sejm skierował do Senatu 167 uchwalonych przez siebie ustaw. Druga izba rozpatrzyła 154 spośród nich i do 35 wniosła 400 poprawek, spośród których 367 poprawek (91,8%) zostało przez pierwszą izbę przyjętych²⁸.

Tabela nr 3. Liczba senackich poprawek do ustaw otrzymanych z Sejmu w procedurze ustawodawczej

Kadencja Senatu	Liczba ustaw rozpatrzonych przez Senat	Liczba ustaw, do których Senat zgłosił poprawki (liczba poprawek)	Liczba ustaw, w których Sejm zaakceptował poprawki Senatu (liczba zaakceptowanych poprawek)
I kadencja 1989–1991	258	82 (1131)	66 (611)
II kadencja 1991–1993	102	47 (548)	37 (265)
III kadencja 1993–1997	484	208 (3121)	195 (2057)
IV kadencja 1997–2001	656	372 (6612)	344 (4795)
V kadencja 2001–2005	899	495 (7176)	479 (5953)
VI kadencja 2005–2007	386	175 (1839)	159 (1498)
VII kadencja 2007–2011	967	472 (5408)	447 (4652)
VIII kadencja 2011–2015	755	284 (3365)	258 (2882)
IX kadencja 2015–2019	905 _x	208 (1936)	203 (1855)
X kadencja 2019–2023	663	347 (5785)	278 (2954)

x – jest to liczba inna niż podana w tabeli nr 2

Źródło: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2024/04/08_04_24.pdf (dostęp: 12.03.2025 r.)

²⁸ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/wybrane_dane_11/23_ustawy_i_poprawki.pdf [pobrano dn.: 19.03.2025].

Przedstawione dane liczbowe niewątpliwie dowodzą dużej aktywności Senatu w pracach nad ustawami otrzymanymi z Sejmu, uważam jednak, że nie oddają rzeczywistego znaczenia prac Senatu jako izby refleksji. Nie pokazują bowiem, czy przedkładane i przyjmowane następnie poprawki są wynikiem proponowanej i zaakceptowanej odmiennej wizji uchwalanych regulacji, czy nawet ważnymi, ale jedynie tylko drobnymi często wyłącznie redakcyjnymi korektami językowymi, które nie wpływały na istotę materii. Trzeba również pamiętać, że nie są sporadycznymi sytuacjami, kiedy w chwili uchwalania ustawy w Sejmie, zwłaszcza gdy trzeba to uczynić szybko, istnieje świadomość w pierwszej izbie niedoskonałości przyjmowanych rozwiązań, przyjmuje się jednak założenie, że zostanie to poprawione w Senacie. Otwartym pozostaje jednak pytanie, czy rzeczywiście tak się dzieje?

Dlatego też nie dziwi różna, a wręcz skrajna ocena pracy Senatu nad ustawami przesyłanymi do niego z Sejmu. Bardzo pozytywnie wypowiadał się na ten temat Bogusław Banaszak, który twierdził, że wpływ drugiej izby na treść ustaw jest znaczący i istotnie wpływa na poprawienie jakości stanowionego prawa²⁹. Całkowicie odmiennie (w tej samej publikacji) oceniał to Lech Jamróz³⁰. Marek Dobrowolski pisał nawet, że Senat został sprowadzony „do roli biura legislacyjnego i to biura o średniej jakości, gdyż w izbie tej nie zasiadają zawodowi legislatorzy, którzy z istoty rzeczy lepiej niż politycy zadbać o legislacyjną poprawność uchwalanych ustaw”³¹. Patrząc na aktywność Senatu od chwili jego powstania w 1989 r. nie można też nie zauważyć zupełnie innej roli, jaką pełnił on w kadencjach I–IX, a jaką odgrywał w X kadencji, kiedy był nie tylko izbą refleksji, ale i izbą oporu.

4. W czynionych rozważaniach chciałbym jedynie przypomnieć, że po wejściu Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej Senat, jak i Sejm, uzyskały nowe uprawnienia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie K/24/04, uznał on, że kompetencje opiniodawcze, które posiadają izby wobec Rady Ministrów reprezentującej Polskę w unijnym procesie prawodawczym, są elementem funkcji ustawodawczej, a nie kontrolnej. Dużą rolę w realizacji tej funkcji odgrywa Traktat z Lizbony (zwłaszcza art. 12 i art. 13) oraz Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (tzw. ustawa kompetencyjna)³².

²⁹ Zob. B. Banaszak, *Przesłanki istnienia Senatu w Polsce*, [w:] *Kierunki zmian...*, s. 22.

³⁰ Zob. L. Jamróz, *Status ustrojowy Senatu RP – nierozwiązany problem skrajnie ograniczonych uprawnień ustawodawczych Senatu*, [w:] *Kierunki ...*, s. 109.

³¹ Zob. M. Dobrowolski, *W sprawie reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 35.

³² T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1379.

Z jednej strony Sejm i Senat uczestniczą w implementacji prawa europejskiego „nie podejmując w tym obszarze w pełni samodzielnych, swobodnych i kreatywnych działań, jak ma to miejsce w przypadku konstytucyjnie określonej procedury legislacyjnej”³³. Ich zadaniem jest w dużej mierze czuwanie nad terminową implementacją prawa unijnego. Z drugiej strony współdziałają z Radą Ministrów w sprawach stanowienia prawa Unii Europejskiej. Jak wiadomo, wyraża się to w tym, że Sejmowi i Senatowi przekazywane są: dokumenty Unii Europejskiej poddane konsultacjom z państwami członkowskimi, projekty aktów prawnych Unii Europejskiej i projekty stanowisk rządu wobec tych aktów, projekty umów międzynarodowych planowanych do zawarcia w ramach Unii, projekty decyzji Rady Unii Europejskiej, informacje o przebiegu stanowienia prawa Unii Europejskiej i zajmowanych w ich przypadku stanowiskach rządu; Rada Ministrów ma również obowiązek zasięgania opinii organów Sejmu i Senatu przed zajęciem stanowiska w sprawie projektu aktu prawnego, którego rozpatrzenie planowane jest w Radzie Unii Europejskiej, przy czym opinie te powinny stanowić podstawę dla stanowiska rządu, zaś ich nieuwzględnienie wymaga niezwłocznego udzielenia wyjaśnień. Są to kwestie szeroko przedstawiane w literaturze przedmiotu³⁴.

Wspomnieć również należy o przewidzianej w art. 90 Konstytucji roli Senatu w procedurze ratyfikowania umów międzynarodowych przekazujących organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. W szczególności mam na myśli sytuację, gdy odbywa się to w procedurze ustawowej i jej uchwalania przez Senat, tak samo jak przez Sejm, większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jest to jeden z niewielu przypadków, kiedy znaczenie izb jest takie samo.

5. Przedstawiając rolę Senatu w drodze ustawodawczej trzeba też wspomnieć o udziale tej izby w uchwalaniu ustawy o zmianie Konstytucji. Procedurę tę reguluje art. 235 Konstytucji. Ustanawia on, że Senat, obok 1/5 ustawowej liczby posłów i Prezydenta, jest jednym z podmiotów, którym przysługuje w tym wypadku inicjatywa ustawodawcza. Pomijam procedurę podjęcia stosownej uchwały przez Senat, gdyż zastosowanie mają w tym przypadku te same zasady jak podczas występowania z inicjatywą ustawodawczą w przypadku ustaw tzw. zwykłych.

³³ M. Serowaniec, *Europeizacja tradycyjnych funkcji polskiego parlamentu w świetle postanowień traktatu z Lizbony oraz ustawy kooperacyjnej z 8 października 2010 r.*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, t. XIV, s. 341.

³⁴ Np. R. Balicki, *Parlament narodowy w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej (po wejściu w życie postanowień traktatu z Lizbony)*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009; tenże, *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019; E. Popławska, *Rola parlamentów narodowych w świetle traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 157–174; M. Serowaniec, op. cit.

Odmienne natomiast, niż w przypadku drogi ustawodawczej z art. 121 Konstytucji, przedstawia się praca Senatu w momencie, gdy zostanie skierowana do niego uchwalona przez Sejm ustawa o zmianie Konstytucji. Senat na jej uchwalenie ma 60 dni. Nie może jednak wносить do niej poprawek. Do jej uchwalenia wymagana jest bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jeżeli taka uchwała podjęta nie zostanie, procedowanie nad ustawą o zmianie Konstytucji kończy się, gdyż Sejm nie ma prawa odrzucenia stanowiska drugiej izby. Procedura uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji jest jedną z niewielu, w której dla jej przyjęcia wymagana jest zgoda obu izb.

Trzeba również przypomnieć, że Senat, jak każdy z podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Konstytucji, ma też prawo żądania przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmiany Konstytucji RP, jeżeli zmiany dotyczyły przepisów rozdziałów I, II i XII. Jest to o tyle dziwne, że oznacza domaganie się referendum w sprawie ustawy, która została przez niego przed chwilą uchwalona. Wydaje się, że można to tłumaczyć jedynie względami politycznymi, gdyż racji prawnych trudno się doszukać³⁵.

6. Pomimo pewnych, acz tradycyjnych, sporów odnośnie do istnienia w polskim parlamencie drugiej izby, jak i krytyki funkcjonowania Senatu po jego przywróceniu do systemu organów państwa, jestem przekonany, że wpisał się w naszą rzeczywistość ustrojową. Dokonana analiza pokazuje, że chociaż trudno jest o jednoznaczną ocenę zarówno jego aktywności w zakresie inicjatyw ustawodawczych, jak i poprawek zgłaszanych w drodze ustawodawczej po przekazaniu do niego uchwalonej przez Sejm ustawy, dorobek tego organu w tym zakresie jest niewątpliwy. Prowadząc rozważania o przyszłości Senatu zasadnym wydaje się dlatego poszukiwanie rozwiązań, które wzmocnią znaczenie tej izby w procesie stanowienia ustaw. Są to postulaty zgłaszane w literaturze przedmiotu już od dawna. Temu służą też przedstawione tutaj propozycje.

³⁵ Szerzej na temat tej procedury np. A. Bisztyga, D. Wojtczak, *Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły*, [w:] R. Balicki i M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 68–70; S. Bożyk, J. Kowalewska, *Udział Senatu RP w realizacji funkcji ustrojodawczej parlamentu*, [w:] *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmian*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2020, s. 47–51; A. Szmyt, *Tryb zmiany polskich konstytucji*, Warszawa 2022.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 7, Warszawa 2015.
- Banaszak B., *Przesłanki istnienia Senatu w Polsce*, [w:] A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Warszawa 2014.
- Balicki R., *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019.
- Balicki R., *Parlament narodowy w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej (po wejściu w życie postanowień traktatu z Lizbony)*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Bartoszewicz M., Bisztyga A., Kuczma P. (red.), *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmiany*, Toruń 2020.
- Bisztyga A., Wojtczak D., *Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły*, [w:] R. Balicki i M. Jabłoński (red.), *Dokoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 65–76.
- Bisztyga A., Zientarski P. (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Warszawa 2014.
- Borski M., Głajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje, praktyka*, Częstochowa 2015.
- Bożyk S., Kowalewska J., *Udział Senatu RP w realizacji funkcji ustrojodawczej parlamentu*, [w:] *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmian*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2020.
- Chmielarz-Grochal A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX (tom specjalny).
- Chrzanowski M., *Senate Legislative Initiative Specialization*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 6.
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Dobrowolski M., *W sprawie reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I., Warszawa 1999.
- Jamróz L., *Prawno-konstytucyjne pojęcie poprawki senackiej – kilka uwag*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006.
- Jamróz L., *Status ustrojowy Senatu RP – nierozwiązany problem skrajnie ograniczonych uprawnień ustawodawczych Senatu*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), Warszawa 2014.

- Maciejko W., *Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa konferencja (Krasiczyn – Rzeszów 19–21.09.2005, Przemyśl 2004.*
- Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000.
- Popławska E., *Lepsze prawo – wyzwanie dla Senatu*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005.
- Popławska E., *Rola parlamentów narodowych w świetle traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.
- Rytel-Warzocho A., Uziębło P., Herrmann M., *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, wyd. drugie, Łódź 2017.
- Sarnecki P., *Inicjatywa ustawodawcza Senatu*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane A. Gwiżdżowi*, „Studia Iuridica” 1995, t. 28.
- Sarnecki P., *Problem dwuizbowości parlamentu*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Serock, 1–3 czerwca 2006 r.*, Granat M. (red.), Warszawa 2007.
- Serowaniec M., *Europeizacja tradycyjnych funkcji polskiego parlamentu w świetle postanowień traktatu z Lizbony oraz ustawy kooperacyjnej z 8 października 2010 r.*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, tom XIV, s. 341.
- Skotnicki K., *Kilka uwag w sprawie kierunków reformy Senatu*, [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor i S. Kubas (red.), *Prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010, s. 349–358.
- Skotnicki K., *(Nie)realne postulaty reformy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. 30-Jahre Deutsch-Polnische Juristen-Vereinigung. Festschrift zum Jubiläum. Praworządność i prawa zasadnicze. Niemiecko-Polskie Stowarzyszenie Prawników. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 30-lecia*, red. E. Tuora-Schwiorskott, Toruń 2020, s. 81–92.
- Skotnicki K., *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2010.
- Skotnicki K., *Senat w systemie trójpodziału władzy w Polsce*, [w:] Jirásek J. (red.), *Dělbá moci*, Olomouc 2014, s. 201–217.
- Skotnicki K., *Spór o drugą izbę polskiego parlamentu*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 59, 1994, s. 95–108.
- Skotnicki K., *W sprawie wzmocnienia roli Senatu RP jako organu władzy ustawodawczej*, [w:] *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Zatuckiej z okazji 70. rocznicy urodzin*, R. Grabowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 515–526.
- Skwarka B., Orłowski W., *Zakres poprawek Senatu – problemy teorii i praktyki*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4, s. 231–241.

- Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 151.
- Szmyt A., *Tryb zmiany polskich konstytucji*, Warszawa 2022.
- Tuleja P. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2024.
- Tusiński P.A., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie w II Rzeczypospolitej 1919–1939*, Radom 2008.
- Wicherek D., *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*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2020, s. 147–157.
- J. Zaleśny, *Inicjatywa ustawodawcza Senatu w świetle teorii i praktyki*, [w:] M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra (red.), *Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji*, Wydawnictwo Senackie, Warszawa 2023, s. 97–113.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, wyd. 2, Warszawa 2021.
- Zubik M., „*Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny*”. *Rozważania w stulecie restytucji bikameralizmu w odrodzonej Rzeczypospolitej*, [w:] M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra (red.), *Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji*, Wydawnictwo Senackie, Warszawa 2023, s. 41–53.

Dokumenty

Sprawozdanie stenograficzne z 25. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20 grudnia 2024 r. (trzeci dzień obrad), s. 231–232; https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/o/FEC47C20EBA1C8ABC1258BF9005924F7/%-24File/25_c_ksiadzka_bis.pdf [pobrano dn.: 17.03.2025].

Orzecznictwo

Wyrok TK z 23.2.1999 r., K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23;
wyr. TK z 20.7.2006 r. K 40/05, OTK ZU z 2006 r. nr 7/A, poz. 82;
wyr. TK z 22.5.2007 r., K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49;
wyr. TK z 18.4.2012 r., sygn. K 33/11, OTK ZU z 2012 r., nr 4/A, poz. 40.

Akty prawne

Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1379.

Uchwały Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, t.j. M.P. z 2024 r., poz. 10.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. z 2005 r., nr 71, poz. 975).

The role of the Polish Senate in the legislative process

Summary

The Senate, along with the Sejm, is a legislative body. The study presents the legal regulation of the Senate's participation in legislative process as well as practice. The analysis indicates certain shortcomings of the constitutional and statutory regulations, both in the case of the second chamber submitting a legislative initiative and when considering a law referred to it from the Sejm. Therefore, the author proposes introducing appropriate amendments. The assessment of practice cannot be, although unambiguous, and it must be stressed that in each term of the office there is a different personal composition of the Sejm and Senate. However, the achievements of the Senate in the area of the legislative initiatives, as well as the number of proposed amendments are unquestionable. This proves the need to strengthen the importance of this chamber in the process of enacting the legal acts.

Keywords: Senate, Parliament, Second Chamber, legislative initiative, Senate amendment to the legal act