

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.01.22>

Andrzej SZMYT

emer. prof. dr hab. Uniwersytetu Gdańskiego

ORCID 0000-0003-3101-4838

e-mail: aszmyt50@wp.pl

Projekty nowelizacji Konstytucji w odniesieniu do Senatu RP

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest omówieniu kolejnych projektów ustaw o zmianie Konstytucji, w zakresie obejmującym problematykę drugiej izby parlamentu (Senatu). Zakres czasowy obejmuje lata 1997–2025, od wejścia w życie Konstytucji po projekty wniesione w bieżącej kadencji. Nawiązano też do projektów doktrynalnych. Ukazano brak spójnej wizji zmian w omawianym zakresie.

Słowa kluczowe: Konstytucja, Senat, nowelizacja, projekty.

1. Rozdział XII („Zmiana Konstytucji”) Konstytucji RP z 1997 r.¹ zawiera tylko jeden, za to dość rozbudowany art. 235, dotyczący wprost przedmiotowej materii. Przepis ten gruntownie przeanalizowano w doktrynie, można więc ograniczyć się w tym miejscu do stwierdzenia, że założony przez ustrojodawcę model trybu zmian Konstytucji istotnie chroni przed działaniami pochopnymi w tej mierze i sprzyja ochronie stabilności i trwałości Konstytucji². Do końca minionej IX kadencji Sejmu RP – od początku obowiązywania tegoż aktu – podjętych zostało 26 formalnych prób nowelizacji Konstytucji, choć ostatecznie Konstytucję zmieniono dotychczas w drodze nowelizacji jedynie dwukrotnie – w dniu 8 września 2006 r.³ w zakresie dotyczącym jej art. 55 oraz w dniu 7 maja 2009 r.⁴ w zakresie dotyczącym art. 99

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

² Z licznych publikacji własnego autorstwa w tej materii podkreślić należy znaczenie pracy – A. Szmyt, *Tryb zmiany polskich konstytucji*, Gdańsk 2022; tamże obszerne przywołanie literatury przedmiotu.

³ Dz. U. z 2006 r., nr 200, poz. 1471.

⁴ Dz. U. z 2009 r., nr 114, poz. 946.

Konstytucji. W bieżącej, X kadencji wpłynął do Sejmu w dniu 7 marca 2025 r. prezydencki projekt ustawy o zmianie Konstytucji (w zakresie dotyczącym art. 219 Konstytucji)⁵, dotychczas nieuchwalony, a ponadto w łonie Senatu RP grupa senatorów złożyła w dniu 6 marca 2024 r. wniosek o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu o zmianie Konstytucji RP⁶ w zakresie dotyczącym Trybunału Konstytucyjnego, które to prace wewnątrzsenackie nadal trwają. Naturalne, że wśród 28 prób nowelizacyjnych materia parlamentarna – sejmowa i senacka – była przedmiotem jedynie niektórych projektów ustaw o zmianie Konstytucji, ale nie były to sytuacje rzadkie.

2. Już w pierwszym miesiącu po wejściu w życie Konstytucji (III kad.) wpłynął do Sejmu projekt grupy posłów AWS, dotyczący zmiany art. 105 Konstytucji⁷. Projekt wychodził z założenia, że obowiązująca Konstytucja daje zbyt szeroką ochronę immunitetową posłom i senatorom, odchodząc od zasady równości wobec prawa. Istota projektu sprowadzała się do tego, że utrzymany miał być immunitet materialny, z wężiej zakreślonym wyjątkiem (naruszenie dóbr osobistych innych osób) i brakiem konieczności uzyskania zgody izby na pociągnięcie do odpowiedzialności (karnej, cywilnej) za czyny naruszające dobra osobiste innych osób. Dalej idąca zmiana dotyczyć miała immunitetu formalnego i nietykalności poselskiej, które nie były wiązane z udzieleniem zgody na pociąganie do odpowiedzialności karnej lub zatrzymanie (aresztowanie), ale jedynie z obowiązkiem zawieszenia postępowania karnego na żądanie Sejmu czy obowiązkiem powiadomienia Marszałka Sejmu o zatrzymaniu posła i możliwością nakazania przez Marszałka natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego. Zdaniem wnioskodawców nowa regulacja godziłaby w cele postępowania karnego i autonomię parlamentu. Z upływem kadencji objęła projekt zasada dyskontynuacji, ale zagadnienie zmiany art. 105 Konstytucji miało jednak – jak pokazał później bieg zdarzeń – jeszcze wielokrotnie powrócić.

3. W V kadencji Sejmu (2005–2007)⁸ wpłynęły do łaski marszałkowskiej 4 poselskie projekty ustaw o zmianie Konstytucji, które dotyczyły problematyki parlamentarnej. Kolejno były to projekty z druków sejmowych nr 1302, 1834, 1835 i 1883. Tworzyły one wyraźnie dwie „pary” projektów, dotyczących dwóch materii – jedna para to druki 1302 i 1834, zakładające nowelizację art. 99 Konstytucji RP w zakresie biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu, druga para to druki nr 1835 i 1883, zakładające nowelizację art. 105 Konstytucji w zakresie problematyki immunitetów i nietykalności parlamentarzystów. Wszystkie cztery

⁵ Druk sejmowy nr 1106. W dniu 4 czerwca 2025 r. odbyło się I czytanie projektu, Spr. sten., s. 161 i nn.
⁶ Druk senacki nr 55.

⁷ Druk sejmowy nr 72 z 10 listopada 1997 r.

⁸ W IV kadencji Sejmu (2001–2005) nie przedłożono żadnego projektu nowelizacji Konstytucji.

projekty jednak – wobec skrócenia kadencji Sejmu – objęte zostały działaniem zasady dyskontynuacji. Zagadnienie zmiany zarówno art. 99, jak i art. 105 wróciło w następnej kadencji.

Oba projekty ustaw o zmianie Konstytucji RP w zakresie biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu (art. 99) były odbiciem dyskusji na temat niskiej kondycji części klasy politycznej, której spektakularnym wyrazem było sprawowanie mandatów przedstawicielskich nawet przez osoby sądownie karane. Projekt PO zakładał więc dodanie do art. 99 ustępu 3 w brzmieniu: „Posłem i Senatoren nie może być osoba: 1) karana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, 2) wobec której wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego”. W tejże materii projekt PiS zakładał także dodanie ustępu 3 w art. 99 Konstytucji, który miałby mieć następujące brzmienie: „Ustawa określa przypadki, w których z powodu popełnienia ściganego z oskarżenia publicznego umyślnego przestępstwa lub przestępstwa skarbowego następuje utrata prawa bycia wybranym do Sejmu albo Senatu lub wygaśnięcie mandatu posła i senatora”. Zasadniczy cel obu projektów był jednorodny, różniły się zaś przede wszystkim tym, że projekt PiS odsyłał do ustawodawstwa zwykłego sprawę określenia, za jakie czyny w ramach przepisu konstytucyjnego grozić będzie utrata biernego prawa wyborczego, czyniąc samą regulację konstytucyjną mniej konkretną i jednoznaczną oraz stwarzającą możliwości nadmiernie elastycznych działań ustawodawczych. Oba projekty wyznaczały też różniące się zakresy tak sankcjonowanej sfery (druki nr 1835 i 1883).

Druga para projektów dotyczyła problematyki immunitetowej i nietykalności parlamentarzystów (art. 105). U podstaw obu projektów leżało przekonanie, wyrażone w Uzasadnieniach projektów, że immunitety są w praktyce ustrojowej nadużywane, służąc unikaniu odpowiedzialności nawet za przestępstwa pospolite i godząc w zasadę równości obywateli. Projekt autorstwa posłów PiS zakładał utrzymanie immunitetu materialnego (ust. 1 w art. 105 – bez zmian), a zniesienie immunitetu formalnego i nietykalności poselskiej, przy czym w zakresie nietykalności z ograniczeniem polegającym na dopuszczalności wydania przez Marszałka Sejmu nakazu natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego, jeśli zatrzymania dokonał organ pozasądowy. Projekt autorstwa posłów PO zakładał całkowite zniesienie tak immunitetu materialnego, jak i formalnego, a utrzymanie tzw. nietykalności poselskiej, choć tu z ograniczeniami.

4. Już w pierwszych miesiącach VI kadencji Sejmu wróciły w postaci projektów ustaw o zmianie Konstytucji oba wcześniejsze „wątki parlamentarne” – dotyczące art. 99 i 105 Konstytucji. Oba projekty (druki nr 432 i 433) były autorstwa posłów PO z dnia 26 lutego 2008 r. Wniesienie do Sejmu obu projektów wiązać można ze stosunkowo wyraźnym poparciem wszystkich sił politycznych dla

działań mających uzdrowić reguły działalności, by inicjowane wcześniej projekty sfinalizować dokonaniem zmian w Konstytucji. W VI kadencji jednak w dniu 7 maja 2009 r. uchwalona została ustawa o zmianie Konstytucji w zakresie art. 99 (ograniczenie biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu). Zamknięty też został bieg prac w odniesieniu do art. 105 z druku sejmowego nr 433 (problematyka immunitetowa), ponieważ projekt został przez wnioskodawców wycofany w dniu 12 lutego 2010 r., co wiązało się z faktem, że w dniu 19 lutego 2010 r. grupa posłów PO wniosła obszerniejszy, wielowątkowy projekt ustawy o zmianie Konstytucji (druk nr 2989), w którym m.in., choć w nieco zmienionym kształcie, zawarta była propozycja zmiany także i brzmienia art. 105 Konstytucji.

Jak wspominaliśmy, w dniu 26 lutego 2008 r. posłowie PO wniesli projekt ustawy o zmianie Konstytucji (druk nr 433) w zakresie art. 105 (problematyka immunitetowa), wycofany później przez wnioskodawców w dniu 12 lutego 2010 r.; w sumie był to już czwarty projekt – od wejścia w życie Konstytucji – zmiany art. 105, choć każdy z kolejnych miał inny kształt w odniesieniu do różnych kwestii szczegółowych. Projekt z druku nr 433 znosił immunitet formalny.

5. W projekcie z 19 lutego 2010 r. (druk nr 2989) wśród proponowanych zmian bardzo istotne miejsce – tak co do wagi materii, jak i zakresu przedmiotowego – zajmowała problematyka parlamentarna, w tym senacka.

W art. 1 pkt 2 projekt przewidywał nowelizację art. 97 Konstytucji, oznaczającą z jednej strony zmniejszenie liczebności Senatu, z drugiej zaś zmianę sposobu wyboru tej izby; przy czym sami wnioskodawcy w Uzasadnieniu projektu akcentowali zwłaszcza znaczenie nowej formuły określeniu składu organu. Zmiany w zakresie określenia liczebności Senatu miały na celu związanie liczby mandatów przypadających do obsadzenia w województwie z liczbą mieszkańców województwa, przy czym na każdy rozpoczęty milion mieszkańców przypadałby 1 mandat; odstąpiono przy tym od sztywnego określenia liczebności Senatu, co w konsekwencji oznaczało zmiany w tym zakresie stosownie do zmian demograficznych w województwach. W aktualnym wtedy stanie oznaczałoby to, że Senat liczyłby 49 wybranych senatorów, a liczba mandatów w województwach wynosiłaby od 2 do 6. Konstytucyjne związanie ustalenia liczby senatorów wybieranych w województwach z liczbą mieszkańców województw sprawiłoby też w konsekwencji, że ewentualne decyzje ustawodawcy zwykłego o utworzeniu bądź likwidacji jakiegoś województwa przekładałyby się na liczebność składu Senatu. Jak widać, aktualna wówczas liczebność organu miałaby zmniejszyć się o połowę w stosunku do stanu obowiązującego – przy niezmienionej koncepcji zadań organu, a odejście od jej sztywnego określenia nie pozostałoby bez znaczenia także w kontekście określenia minimalnej liczebności grup senatorów, koniecznej dla uruchomienia określonych procedur konstytucyjnoprawnych.

W art. 1 pkt 3 projekt ustanawiał nowy art. 97a Konstytucji, zgodnie z którym w skład Senatu wchodzić dożywotnio byli Prezydenci RP wybrani w wyborach powszechnych, z tym że mogliby oni zrzec się tego prawa; przysługiwać im miałyby prawa senatorów, przy czym liczby byłych Prezydentów w składzie Senatu nie uwzględniałoby się dla ustalenia liczby senatorów wymaganej do ważności głosowania. Proponowane rozwiązanie stanowi przykład rzadko współcześnie stosowanego mechanizmu „pozawyborczego” systemu kształtowania składu drugiej izby. Wprawdzie projekt zakładał, że chodzi o Prezydentów RP „wybranych wyborach powszechnych”, ale pozostaje faktem, że choć chodziło tu o mandat potwierdzony głosami obywateli w wyborach powszechnych, to jednak dla innych celów ustrojowych. Swoiste „krzesło wirylne” *ex lege* przydaje izbie – zdaniem wnioskodawców – doświadczenia i prestiżu zdobytego wcześniej na scenie publicznej przez byłych Prezydentów; jak się wydaje, w pewnym zakresie może to być formuła wyrażająca uznanie narodu (państwa) za zasługi w służbie publicznej, z drugiej też strony umożliwia ona tymże osobom dalsze uczestnictwo w życiu politycznym, przynosząc nową jakość formuły integracji⁹. Właśnie nietypowość niejednorodnego charakteru składu Senatu zapewne mogłaby rodzić cały szereg pytań „konstrukcyjnych”, związanych z zapewnieniem wewnętrznej spójności rozwiązań konstytucyjnych. Jedynie przykładowo, w oparciu o proponowane brzmienie nowego przepisu, można byłoby szukać odpowiedzi na pytanie: Czy przewidziana „rezygnacja” musiałaby mieć charakter trwały (ostateczny), czy też mogłaby obejmować tylko określoną kadencję? Uzasadnienie projektu nie dawało odpowiedzi na żadne rysujące się pytanie szczegółowe co do normowanej materii. Na marginesie natomiast można zauważyć, że wnioskodawcy projektu co do zasady nie poruszali wciąż dyskutowanej zasadniczej kwestii charakteru i roli Senatu w systemie organów państwa, innymi słowy – nie postulowali tu żadnych zmian. Sprawia to, że zaproponowana zmiana była w materii senackiej tylko przyczynkiem.

W art. 1 pkt 4 projekt przynosił nowe brzmienie art. 103 ust. 1 Konstytucji, regulującego zasadę niepołączalności (*incompatibilas*) mandatu poselskiego z określonymi funkcjami i zatrudnieniami. Wskazana tu zmiana miała charakter formalny i niesamoistny o tyle, że była jedynie prostą konsekwencją innej z propozycji, mianowicie likwidacji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – stąd wykreślenie art. 103 ust. 1 Konstytucji „członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji” jako funkcji, z którą nie można łączyć mandatu posła. W związku z art. 108 Konstytucji zmiana dotyczyłaby też senatorów.

W art. 1 pkt 5 projekt zakładał dokonanie zmian unormowania konstytucyjnego w zakresie dotyczącym immunitetu parlamentarnego (art. 105). Projekt w tym

⁹ Szerzej o systemach „pozawyborczych” – J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu (w europejskich państwach unitarnych)*, Warszawa 2004, s. 73–100.

zakresie był więc po wielokroć kolejnym od 1997 r. Zakładana regulacja pozostawiała immunitet materialny oraz utrzymywała zasadę nietykalności osobistej parlamentarzysty. Projekt zakładał natomiast rezygnację z immunitetu formalnego, co w konsekwencji rodziło konieczność rezygnacji z prawa posła (senatora) do wyrażania zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. Proponowane rozwiązanie pozwalało natomiast na prowadzenie postępowania karnego wszczętego wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła lub w czasie trwania kadencji, dając jednak izbie prawo zażądania zawieszenia tegoż postępowania do czasu wygaśnięcia mandatu; nową redakcją uzyskało też odesłanie do regulacji ustawowej.

Dotychczasowy stan prawny polegał na konstytucyjnym uniemożliwieniu prowadzenia postępowania wobec parlamentarzysty, poza wyjątkami, w których albo immunitet został uchylony decyzją izby albo też parlamentarzysta sam się go zrzekł. Zgodnie z projektem nastąpiłoby swoiste „odwrócenie” sytuacji. Sam problem zakresu immunitetów parlamentarnych był – jak wskazywaliśmy – przedmiotem debat od dawna, zaś ocena zasadności proponowanej regulacji w gruncie rzeczy zależy od odpowiedzi na pytanie, czy wystarczający jest dla potrzeb parlamentarnych poziom rozwoju innych gwarancji konstytucyjnych, zwłaszcza zaś prawa do sądu – z uwzględnieniem balansu gwarancyjnego charakteru immunitetu formalnego tak dla osoby posła (senatora), jak i dla izby. Wnioskodawcy projektu w jego Uzasadnieniu wskazywali, że nowe brzmienie art. 105 Konstytucji ma być odpowiedzią na wielokrotnie zgłaszane przez społeczeństwo postulaty ograniczenia uprzywilejowanej pozycji parlamentarzystów, co być może częściowo wyjaśnia daleko idącą gotowość rezygnacji z gwarancji, mimo nie tak dawnych doświadczeń wskazujących na istnienie także i zagrożeń dla demokratycznego państwa.

6. Na marginesie toczonych wówczas debat ustrojowych warto wspomnieć nadto, iż w dniu 2 września 2009 r. ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich zaprezentował publicznie (na stronach internetowych swego urzędu) trzy projekty całościowo nowej Konstytucji RP, uznając za celowe włączenie się do debaty w roli aktywnego uczestnika.

Propozycje były istotne także z „senackiego” punktu widzenia. Pierwszy z projektów („zracjonalizowany” system parlamentarno-gabinetowy) zakładał, że władzę ustawodawczą sprawuje Sejm, zaś Senat (50 senatorów) współuczestniczy w niej jedynie wyjątkowo – dla ratyfikowania umów międzynarodowych lub gdyby (w ciągu 3 dni od przyjęcia ustawy przez Sejm) zażądała tego Rada Ministrów. Senat dysponowałby prawem inicjatywy ustawodawczej.

Drugi projekt („system parlamentarno-gabinetowy”) przewidywał parlament jednoizbowy bez Senatu. Również trzeci projekt („system prezydencki”) składał władzę ustawodawczą w ręce parlamentu jednoizbowego. Propozycje ustrojowe, zaprezentowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, nie znalazły jednak szerszego oddźwięku w dalszej debacie publicznej.

7. W kontekście „senackim” nie można pominąć prezydenckiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji (z dnia 12 listopada 2010 r.)¹⁰, dotyczącego kompleksowo kwestii wynikających z przynależności Polski do Unii Europejskiej, w tym regulującego relacje między rządem i prezydentem a Sejmem i Senatem. Przepis art. 227c projektu w ust. 3 przewidywał, że ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, stanowiącej podstawę przekazania Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, „uchwala Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”. Co ważne, projektowany przepis z ust. 3 odchodził od dotychczas istniejącego w art. 90 ust. 2 *in fine* Konstytucji wymogu większości 2/3 głosów w Senacie, wprowadzając wymóg większości bezwzględnej. Oznaczało to odejście od dotychczasowego wymogu bardziej rygorystycznego niż dla zmiany Konstytucji.

Z kolei przepisy art. 227h projektu w ust. 2 przewidywały, że Sejm i Senat wykonują kompetencje powierzone parlamentom narodowym w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w zakresach i formach określonych w Traktatach. Proponowany art. 2 „potwierdzał” kompetencje Sejmu i Senatu przyznane traktatowo parlamentom narodowym, przy czym „potrzebny” był m.in. dla wyraźnego dopuszczenia wyjątku od zasady wyrażonej w ust. 1 (właściwości Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki RP w Unii Europejskiej). Przy czym na gruncie Traktatu z Lizbony, przyznającego nowe kompetencje parlamentom narodowym, Sejm i Senat mają równorzędne kompetencje w określonych w nim sprawach; zaproponowany art. 2 wyrażał więc wyjątek od ogólnych założeń Konstytucji RP w odniesieniu do dwuizbowości w Polsce, w myśl których izby są nierównoprawne i Senat ma mniejsze znaczenie niż Sejm.

8. Wyraźny wymiar uzyskała wizja zmian konstytucyjnych w kontekście samorządowej podmiotowości Senatu RP¹¹. Wizje samorządowego charakteru drugiej izby parlamentu obecne były w debacie przed uchwaleniem Konstytucji, obecne były w trakcie prac konstytucyjnych, ale i znajdowały swój wyraz w okresie po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r. Postulat zawarty był kolejny raz w uchwale Rady Naczelnej PSL z dnia 5 grudnia 2009 r.¹², a także w tezach przedwybor-

¹⁰ Druk sejmowy nr 3598.

¹¹ Szerzej – A. Szmyt, *Samorządowa podmiotowość Senatu RP – wizja zmian konstytucyjnych*, [w:] M. Stec, K. Małysza-Sulińska (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019 oraz tegoż, *Problem samorządowego charakteru drugiej izby parlamentu w Polsce po uchwaleniu Konstytucji z 1997 roku*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020, s. 369–378.

¹² Szerzej – W. Orłowski, J. Sobczak, *Senat RP a samorząd terytorialny*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 83 i nn.

czych działaczy samorządowych w 2019 r. (choć po konsultacjach społecznych teza o przekształceniu składu Senatu przybrała postać jedynie zniesienia zakazu łączenia mandatu senatorskiego i samorządowego)¹³.

Znacząca była propozycja europoła (2014–2019) Kazimierza Ujazdowskiego z dnia 17 lutego 2017 r. co do reformy Senatu tak, aby izba stała się izbą samorządową parlamentu. Europoseł przedstawił projekt ustawy o zmianie Konstytucji (27 kwietnia 2017 r.) na konferencji w Warszawie 9 kwietnia 2019 r.

Z Uzasadnienia projektu wynika, że podstawowym założeniem nowelizacji Konstytucji jest ukształtowanie Senatu jako izby gwarantującej prawa wspólnot samorządowych, gwarantującej jakość prawa i chroniącej instytucje o szczególnym znaczeniu dla ochrony praw obywateli i dobrego funkcjonowania państwa. Nowelizacja daje nową podstawę wyboru Senatu i odrębność kadencji oraz zwiększenie kompetencji izby w zakresie ustawodawstwa i powoływania niezależnych konstytucyjnych organów zobowiązanych do bezstronności¹⁴.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 97 ust. 1–2 Konstytucji Senat składałby się z 50 senatorów, a wybory do Senatu byłyby pośrednie i odbywałyby się w głosowaniu tajnym. Nowe ust. 3–4 w tymże artykule konstytucji przewidują, że „Senatorów wybierają wojewódzkie samorządowe kolegia wyborcze złożone z członków organów wykonawczych i jednostek samorządu terytorialnego, przedstawicieli organów stanowiących gmin i jednostek samorządu lokalnego oraz członków organów stanowiących jednostek samorządu regionalnego z tego województwa”. Liczba mandatów przypadających na województwo byłaby proporcjonalna do liczby jego mieszkańców. Zasady tworzenia i organizację samorządowych kolegiów wyborczych oraz zasady wyboru przedstawicieli organów stanowiących gmin i jednostek samorządu lokalnego określałaby ustawa. W związku z brzmieniem art. 97, w art. 62 ust. 1 Konstytucji konieczne stało się wykreślenie obywatelskiego prawa wybierania senatorów.

Dotychczasowa treść art. 98 Konstytucji miałaby zostać ograniczona tylko do Sejmu RP, zaś o Senacie traktowałby nowy (dodany) przepis art. 98a Konstytucji. Utrzymywałby on dotychczasową 4-letnią kadencję organu, ale rozpoczynałaby się ona z dniem zebrania się Senatu na pierwsze posiedzenie i trwałaby do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Senatu następnej kadencji. Przepis zrywał więc związek kadencji Senatu z kadencją Sejmu. Nowy przepis – w odniesieniu do Senatu – milczał w przedmiocie ewentualnego skrócenia kadencji własną uchwałą izby lub przez Prezydenta. Odbicie zróżnicowanych regulacji co do kadencji i zwoływania pierwszych posiedzeń obu izb znajdujemy też w nowym

¹³ Zob. www.zdecentralizowanaRP.pl: *Przekształcenie Senatu w Izbę Samorządową* – www.przebiegkonsultacji.samorzaddlapolski.pl; T. Żółciak: *Już nie landyzacja Polski, ale wciąż pobożne życzenia*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 2 września 2019 r.

¹⁴ We fragmencie poniżej punktu 8 wykorzystano dwie strony z opracowania: A. Szmyt, *Samorządowa podmiotowość Senatu...* (zob. przypis 11).

brzmieniu art. 109 Konstytucji. W obszarze materii wyborczej istotna jest też zmiana w art. 100 ust. 1 Konstytucji (zgodnie z którą kandydatów na posłów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy –wykreślono zgłaszanie kandydatów na senatorów) oraz w dodanym tu ust. 1a, zgodnie z którym „kandydatów na senatorów mogą zgłaszać członkowie wojewódzkich samorządowych kolegiów wyborczych”. W Uzasadnieniu projektu mowa jest, że bierne prawo wyborcze przysługiwałoby wszystkim obywatelom po ukończeniu 30 lat, aczkolwiek sam projekt nowelizacji kwestię tę pomija.

Wyrażnemu wzmocnieniu miałyby ulec pozycja prawna Senatu w zakresie trybu ustawodawczego. Zgodnie z nowym przepisem w art. 121 Konstytucji, w przypadku określonych ustaw, uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważałoby się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Oznaczałoby to odejście od dotychczasowego wymogu większości bezwzględnej i przyjęcie wymaganej większości jak przy wocie prezydenckim. Nowy wymóg większości byłby przewidziany dla ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, ustaw regulujących sprawy samorządu terytorialnego, kodeksów, a także ustaw regulujących sprawy, o których mowa w art. 72 ust. 4 (Rzecznik Praw Dziecka), art. 176 ust. 2 (ustroj i właściwość sądów), art. 187 ust. 4 (Krajowa Rada Sądownictwa), art. 197 (Trybunał Konstytucyjny), art. 201 (Trybunał Stanu), art. 207 (Najwyższa Izba Kontroli), art. 208 ust. 2 i art. 210 (Rzecznik Praw Obywatelskich), art. 215 (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji) i art. 227 ust. 7 (Narodowy Bank Polski). Krąg to wprowadzie ograniczony, ale obejmujący ustawy o dużym znaczeniu ustrojowym. Szczególny tryb ustawodawczy wyodrębniałby tu kategorię *sui generis* ustaw „organicznych”.

Projekt nowelizacji odniósł się także do problematyki zasady dyskontynuacji prac, w zakresie dotyczącym udziału Senatu w procesie ustawodawczym. Zgodnie z proponowanym brzmieniem nowego art. 121 ust. 5–6, w przypadku gdy Sejm przed upływem kadencji nie rozpatrzy uchwały Senatu odrzucającej ustawę albo poprawki zaproponowanej w uchwale Senatu, uchwałę tę albo poprawkę rozpatruje Sejm kolejnej kadencji. W przypadku zaś, gdy Senat przed upływem kadencji nie podejmie stosownej uchwały, terminy, o których mowa w ust. 2, art. 123 ust. 3 i art. 222 liczyłyby się od początku kolejnej kadencji Senatu. Zmiany te miałyby umocnić pozycję Senatu w procesie ustawodawczym.

Zmiana przepisu art. 191 ust. 1 pkt. 1 Konstytucji, dotycząca prawa wystąpienia przez grupę senatorów z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (15 senatorów zamiast 30) jawi się zaś tylko jako proste następstwo zmniejszenia liczby składu Senatu ze 100 do 50 senatorów.

Gdy chodzi o materie wykraczające poza obszar samorządowy, to projekt nowelizacji Konstytucji zakładał, że to Senat samodzielnie powołuje Rzecznika Praw Obywatelskich i tenże przed Senatem odpowiada (zmienione art. 209 ust. 1 i art. 210). To Senat byłby też właściwym organem w przedmiocie immunitetu Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 211). Senat wszedłby tu w miejsce zarezerwowane dotychczas dla Sejmu przy jedynie zastrzeżonym wymogu zgody Senatu. Również w myśl projektu przez Senat miałby być powoływany Prezes Narodowego Banku Polskiego (zmieniony art. 227 ust. 3 Konstytucji, a w zakresie technicznym w odniesieniu do zwolnienia wniosku Prezydenta z wymogu kontrasygnaty art. 144 ust. 3 pkt 24). Jak podkreślono w Uzasadnieniu projektu, nowy Senat byłby także opiekunem instytucji konstytucyjnych, które ze względu na swoją szczególną misję powinny zachować niezależność. Druga izba zachowałaby jednak tylko dotychczasowe kompetencje w odniesieniu do udziału w wyborze Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Tylko w Uzasadnieniu projektu napomyka się, że „w przyszłości, po dokonaniu naprawy instytucji Trybunału Konstytucyjnego można rozważyć naprzemienny z Sejmem wybór członków tego organu”. Nowe regulacje dotyczące funkcji kreacyjnej Senatu nie dotyczą wprawdzie wprost materii przedmiotowo samorządowej, ale byłoby istotne, że funkcję tę sprawuje druga izba o charakterze samorządowym pod względem ujęcia podmiotowego.

Powyższa propozycja – jak się wydaje – była nie tyle wyrazem potrzeb *stricto* parlamentarnych, co wyrazem braku należytej reprezentacji interesów samorządowych na szczeblu centralnym państwa. Była jednak w miarę kompleksowa.

9. W październiku 2018 r. na ręce Marszałka Senatu wpłynął wniosek grupy senatorów „o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁵. Rozpoczęło się formalne postępowanie¹⁶, choć finał sprawy przyniósł upływ kadencji, obejmujący postępowanie działaniem zasady dyskontynuacji prac.

Ogólne założenie projektu było takie, że celem zmiany Konstytucji jest zwiększenie liczby mandatów senatorskich o dwa i przesądzenie, że senatorowie ci będą wybierani przez obywateli polskich zamieszkałych za granicą oraz zamieszkałe za granicą osoby, których przynależność do Narodu Polskiego lub pochodzenie polskie zostały stwierdzone zgodnie z ustawą (tj. w szczególności posiadający tzw. Kartę Polaka) i które najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat (spełniają wymogi wynikające z art. 62 Konstytucji). Projekt w art. 1 zawierał więc dwie zmiany w Konstytucji: po pierwsze – art. 97 ust. 1 miał otrzymać nowe brzmienie („1.

¹⁵ Druk senacki IX kadencji nr 985.

¹⁶ W. Sokolewicz tego rodzaju wniosek grupy senatorów określał mianem „przedwstępnej” inicjatywy ustawodawczej – *Teza 12 do art. 235 [w:]* L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 25.

Senat składa się ze 102 senatorów”), po drugie – w tymże art. 97 dodany miał być ust. 3 w następującym brzmieniu: „3. Dwóch senatorów jest wybieranych przez: 1) obywateli polskich zamieszkałych za granicą, 2) zamieszkałe za granicą osoby, których przynależność do Narodu Polskiego lub pochodzenie polskie zostały stwierdzone zgodnie z ustawą i które najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat”. Proponowane przepisy miały mieć zastosowanie począwszy od kadencji Senatu następującej po kadencji, w czasie której ustawa weszłaby w życie. Do projektu załączono rozwinięte uzasadnienie, zwłaszcza z ujęciem rozwiązań prawnoporównawczych. Projekt stał się przedmiotem gruntownych opinii eksperckich¹⁷.

Wstępnie zaznaczamy, że – prawniczo biorąc – błędne było ogólne założenie, że dotychczas Polonia i Polacy mieszkający za granicą („diaspora”) nie mają swojej „reprezentacji” w Senacie. Na mocy Kodeksu wyborczego głosy oddane za granicą są wliczane do okręgu dla dzielnicy Śródmieście w Warszawie, a możliwe byłoby na mocy nowelizacji tegoż Kodeksu wyborczego zmienić to rozwiązanie organizacyjne tak, aby głosy oddane za granicą wliczano w inny niż dotychczas sposób, np. na rzecz kandydatów z kilku okręgów.

Najbardziej jednak fundamentalną zmianą¹⁸ – w proponowanym projekcie – jawi się propozycja, by dwaj „nowi” senatorowie byli wybierani także przez zamieszkałe za granicą osoby, których przynależność do Narodu Polskiego lub pochodzenie polskie zostały stwierdzone zgodnie z ustawą”. Proponowany przepis istotnie zmieniałby zakres podmiotowy czynnego prawa wyborczego. Zgodnie z brzmieniem art. 62 ust. 1 Konstytucji prawo wybierania senatorów ma obywatel polski (jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat lat). Skoro obowiązująca regulacja konstytucyjna (art. 62 ust. 1) obejmuje wyłącznie obywateli polskich (w tym także przecież obywateli polskich, zamieszkałych lub przebywających za granicą), to proponowana zmiana byłaby zupełnie z nią niespójna; trudno tu byłoby prawniczo mówić o „sprzeczności”, jako że chodziłoby przecież o przepisy tej samej (konstytucyjnej) rangi hierarchicznej. Co więcej, nowa konstrukcja byłaby też nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą suwerenności, wyrażoną w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tymże przepisem „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Istota sprawy tkwi w tym, że konstytucyjnie pojęcie Narodu jako suwerena ma sens polityczny, a nie etniczno-kulturowy. Węzłem prawnym, łączącym jednostkę z państwem jest obywatelstwo. Obywatelstwo jest przesłanką posiadania praw wyborczych, dzięki którym jednostka uczestniczy w realizacji suwerenności Narodu. Przynależność do podmiotu suwerenności

¹⁷ *Opinie prawne na temat projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 985)* – seria „Opracowania i Ekspertyzy” OE-271, Wyd. Kancelaria Senatu – Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2018.

¹⁸ We fragmencie poniżej punktu 9 wykorzystano fragmenty opracowania: A. Szmyt, *Wewnątrzsenacka inicjatywa zmiany Konstytucji*, [w:] tegoż (red.), *Tryb zmiany polskich konstytucji...* (zob. przypis 2).

wyraża się poprzez obywatelstwo jako przesłankę prawa wyborczego. Propozycja projektu nie daje się więc „pogodzić” z treścią art. 62 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP tak długo, jak długo podmiot suwerenności rozumiany jest jako Naród polityczny, a nie etniczno-kulturowy. Takie pojmowanie suwerena jest rezultatem przemian myśli ustrojowej ostatnich dwustu lat i dlatego jego zmiana wydaje się „praktycznie niemożliwa”. Przysługiwanie prawa wyborczego wyłącznie obywatelom podkreśla też Trybunał Konstytucyjny¹⁹. Nie ma też rozbieżności doktrynalnych w tej materii²⁰.

W przekazie medialnym o wewnątrzsenackich pracach nad projektem wyeksponowano stwierdzenie o wycofaniu się z pomysłu zmian dotyczących drugiej izby²¹.

10. Ostatni dotychczas projekt nowelizacji Konstytucji, dotyczący materii senackiej, wpłynął do Marszałka Sejmu od grupy posłów w dniu 9 listopada 2022 r.²² Wnioskodawcy postulowali zmianę art. 105, art. 181, art. 196 i art. 200 Konstytucji. Wszystkie zmiany miały dotyczyć instytucji immunitetu formalnego oraz tzw. przywileju nietykalności, odnoszącego się – jak wcześniej już w III kadencji – do posłów i senatorów, ale tym razem także sędziów, sędziów Trybunału Konstytucyjnego i członków Trybunału Stanu. Projekt nie odnosił się jednak do analogicznych konstrukcji konstytucyjnych, chroniących Rzecznika Praw Obywatelskich czy Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Dotychczasowe unormowanie przywileju nietykalności miał zastąpić jedynie wymóg niezwłocznego powiadomienia organu przełożonego (odnośnie do senatorów – Marszałka Senatu RP) o dokonanym zatrzymaniu lub aresztowaniu. Wnioskodawcy argumentowali propozycje zmiany dość tradycyjnie, bo wymogiem respektowania konstytucyjnej zasady równości wszystkich wobec prawa oraz potrzebą likwidacji poczucia społecznej niesprawiedliwości, związanej z istnieniem „grup” szczególnie chronionych czy uprzywilejowanych. Rezygnacja z wymagania zgody Senatu na pociągnięcie senatora do odpowiedzialności karnej byłaby głęboką zmianą w utrwalonej tradycji normatywnej. Oznaczałoby to także zmianę pojmowania celów ochrony immunitetowej, nie tylko jako przywileju osobistego, ale i służenia ochronie funkcjonowania organu.

Projekt objęty został – z końcem IX kadencji Sejmu – działaniem zasady dyskontynuacji prac parlamentu.

¹⁹ A. Frydrych, M. Sobczyk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wyborczych*, Toruń 2011, s. 161.

²⁰ Przykładowo – B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 375–376 i W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, art. 62, s. 517–519.

²¹ W. Ferfecki, *Wątpliwa zmiana Konstytucji RP, „Rzeczpospolita” z 13 grudnia 2018 r. i tegoż, Polonia zostanie bez senatora, „Rzeczpospolita” z 10 lutego 2020 r.*

²² Druk sejmowy nr 2797.

*

Nie ulega wątpliwości, że niektórym propozycjom nowelizacyjnym w omawianym zakresie można przypisać stymulację doraźnymi względnymi politycznymi, czy wręcz tylko propagandowymi. Pomijając płaszczyznę naukową, a także medialną, w płaszczyźnie *stricto* legislacyjnej trudno mówić o pojawieniu się wykrystalizowanej – zmateriałizowanej w postaci odpowiedniego projektu ustawy o zmianie Konstytucji – wizji zmian w pozycji prawnej Senatu.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
Druk sejmowy nr 72/III kad.
Druki sejmowe nr 1302, 1834, 1835 i 1883/V kad.
Druki sejmowe nr 432, 433 i 2989/VI kad.
Druk sejmowy nr 1106/X kad.
Druk sejmowy nr 2797/X kad.
Druk senacki nr 985/IX kad.
Druk senacki nr 55/XI kad.
Ferfecki W., *Wątpliwa zmiana Konstytucji RP*, „Rzeczpospolita” z 13 grudnia 2018 r.
Ferfecki W., *Polonia zostanie bez senatora*, „Rzeczpospolita” z 10 lutego 2020 r.
Frydrych A., Sobczyk M., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wyborczych*, Toruń 2011.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.
Orłowski W., Sobczak J., *Senat RP a samorząd terytorialny*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.): *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013.
Opinie prawne na temat projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, seria Opracowania i Ekspertyzy OE-271, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2018.
Prezydencki projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 listopada 2010 r., druk sejmowy nr 3598.
Sokolewicz W., *Teza 12 do art. 235*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001.
Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Tezy do art. 62*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.
Szymt A., *Samorządowa podmiotowość Senatu RP – wizja zmian konstytucyjnych*, [w:] M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.

Szmyt A., *Problem samorządowego charakteru drugiej izby parlamentu w Polsce po uchwaleniu Konstytucji z 1997 roku*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.

Szmyt A., *Tryb zmiany polskich konstytucji*, Gdańsk 2022.

Szymanek J., *Kształtowanie składu drugiej izby parlamentu (w europejskich państwach unitarnych)*, Warszawa 2004.

Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 września 2006 r., Dz. U. z 2006 r., nr 200, poz. 1471.

Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 maja 2009 r., Dz. U. z 2009 r., nr 114, poz. 946.

Żółciak T., *Już nie landyzacja Polski, ale wciąż pobożne życzenia*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 2 września 2019 r.

Draft Amendments to the Constitution Concerning the Senate of the Republic of Poland

Summary

The article discusses successive draft laws amending the Constitution in the area concerning the second chamber of parliament (the Senate). The timeframe covers the years 1997–2025, from the entry into force of the Constitution to the proposals submitted in the current term. Reference is also made to doctrinal proposals. The analysis reveals a lack of coherence in the vision of changes in the examined area.

Keywords: Constitution, Senate, amendment, drafts.