Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Sławomir Patyra

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska
ORCID: 0000-0002-6331-9006
slawomir.patyra@umcs.pl

Udział Senatu Rzeczypospolitej w procesie ustawodawczym: ku dwuizbowości równorzędnej?

ABSTRAKT

Artykuł dotyczy problematyki relacji pomiędzy Sejmem i Senatem w procedurze wykonywania przez parlament funkcji ustawodawczej. Autor zwraca uwagę, że obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. bardzo ogranicza wpływ Senatu na proces ustawodawczy, czym nawiązuje do polskiej tradycji ustrojowej. W ten sposób Konstytucja przyjmuje model dwuizbowości skrajnie asymetrycznej, mimo że obie izby parlamentu w polskim ustroju postrzegane są jako organ władzy ustawodawczej. Autor krytycznie ocenia obowiązujące regulacje z punktu widzenia aksjologii ustroju demokratycznego i postuluje wzmocnienie pozycji Senatu w realizowaniu funkcji ustawodawczej.

Słowa kluczowe: dwuizbowość; proces ustawodawczy; system rządów

USTROJOWA POZYCJA SENATU W DOŚWIADCZENIACH HISTORYCZNYCH

Dwuizbowość parlamentu odgrywa istotną rolę w zachowaniu równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą. Nawiązując do koncepcji podziału władzy C. de Montesquieu, wyrażonej w kanonicznym dziele *O duchu praw*, istnienie dwóch izb parlamentu, różniących się sposobem kreacji oraz trybem funkcjonowania, ale zarazem wspólnie realizujących funkcję tworzenia prawa, stanowi mechanizm wewnętrznego hamowania legislatywy[1]. Monteskiuszowska idea ukształtowania systemu rządów w oparciu o podział władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej legła u podstaw konstytucji odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonej 17 marca 1921 r.[2]. Wprowadzony przez nią ustrój parlamentarno-gabinetowy wzorowany był na rozwiązaniach Konstytucji francuskiej z 1875 r. Zamiast mechanizmów równoważenia się władz w postanowieniach Konstytucji marcowej wyraźnie wyeksponowana została zasada dominacji Sejmu, któremu podporządkowano Radę

[1] Ch. de Montesquieu, *O duchu praw*, Warszawa 1927, s. 74 i n.
[2] Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP 1921, nr 44, poz. 267), dalej: Konstytucja marcowa.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Ministrów, pogardliwie określaną wówczas jako „dodatkowa komisja sejmowa”[3]. Pozycji Sejmu nie równoważył ani „panujący, lecz nie rządzący” Prezydent Rzeczypospolitej, ani tym bardziej Senat jako druga izba parlamentu. Mimo że w toku prac nad konstytucją akcentowano potrzebę zachowania symetrii w kompetencjach Sejmu i Senatu (np. J. Buzek i S. Estreich), autorzy pierwszej ustawy zasadniczej niepodległego Państwa Polskiego zdecydowali się na formułę dwuizbowości nierównorzędnej. Decyzja ta jawi się jako swoisty paradoks, zważywszy na fakt, że w pracach nad konstytucją potrzebę utworzenia drugiej izby uzasadniano, powołując się na tak szczytne wartości jak nawiązanie do rodzimej tradycji parlamentarnej i niepodległościowej[4]. Patetycznej argumentacji nie towarzyszyła jednak żadna spójna koncepcja udziału Senatu w procesie decyzyjnym[5]. W efekcie – jak adekwatnie określił to M. Rostworowski – Konstytucja marcowa ukształtowała „dwuizbowość chromiącą”[6]. Tym samym – wbrew Monteskiuszowskiej wizji dwuizbowości jako wewnętrznego hamulca legislatywy – Senat w Konstytucji marcowej nie mógł neutralizować hegemonicznej pozycji Sejmu, co stanowiło jeden z czynników politycznej destabilizacji ówczesnego systemu ustrojowego.

Na fali powszechnej krytyki „sejmokracji”, zadekretowanej w Konstytucji marcowej, zbudowane zostały podstawowe założenia nowego ustroju Rzeczypospolitej, ujęte w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.[7]. Zasadę suwerenności narodu zastąpiono zasadą suwerenności państwa. Odrzucono zasadę podziału władzy i równoważenia się władz, przyjmując w jej miejsce jednolitość i niepodzielność władzy Prezydenta Rzeczypospolitej. Odejście od zasady podziału i równowagi przede wszystkim miało na celu dalsze osłabienie pozycji ustrojowej parlamentu, w zakresie zarówno funkcji prawotwórczej, jak i kontrolnej. Jednocześnie zainicjowany został proces budowy nowej elity państwa, jednak tym razem to nie Sejm miał być głównym źródłem jej selekcji. Osłabiając Sejm, Konstytucja kwietniowa co prawda wzmocniła pozycję Senatu, lecz nie doprowadziło to do stanu równowagi między izbami. Sejm zachował wiodące znaczenie w realizowaniu funkcji parlamentu. Druga izba uzyskała natomiast kompetencje w zakresie funkcji kontrolnej, uczestnicząc w – mocno ograniczonej – procedurze egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu. Poprzez włączenie w procedurę odrzucania prezydenckiego weta wobec ustaw wzmocniony

[3] Jak stwierdził W.L. Jaworski (*Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 6), w Konstytucji marcowej „ześrodkowano władzę w Sejmie, to znaczy w przypadkowej większości sejmowej”.
[4] Por. P.B. Zientarski, *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawno-ustrojowe*, Toruń 2011, s. 24.
[5] Szerzej zob. S. Patyra, *Wszystko już było, czyli dziedzictwo polskiego parlamentaryzmu XX wieku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4, s. 79–80.
[6] Zob. M. Rostworowski *Ustawodawstwo*, [w:] *Nasza Konstytucja*, Kraków 1922, s. 53.
[7] Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227, dalej: Konstytucja kwietniowa.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

został również udział Senatu w procesie prawotwórczym. Owo wzmocnienie nie tylko stanowiło element realizacji wspomnianego już projektu wymiany elit, lecz także miało na celu ograniczenie realnego wpływu opozycji politycznej na skład tej izby[8]. Sejm pozostał organem „powszechnym i partyjnym", co pozycjonowało go jako polski odpowiednik brytyjskiej Izby Gmin. Senat stał się z kolei organem w pewnym sensie elitarnym, wybieranym przez obywateli wyróżniających się – przywołując Monteskiusza – „wiedzą i zaszczytami", co nasuwało skojarzenie z Izbą Lordów i dodatkowo miało uzasadniać wzmocnienie jego prestiżu w systemie organów[9].

Restytucja Senatu w 1989 r.[10] po raz kolejny zainicjowała dyskusję na temat modelu dwuizbowości parlamentu, ujawniając polityczne i doktrynalne spory i kontrowersje dotyczące tej kwestii ustrojowej[11]. Podobnie jak w 1921 r. przywróceniu Senatu towarzyszyła patetyczna argumentacja, nawiązująca do symboliki wolności i niepodległości Rzeczypospolitej oraz do powrotu do tradycji demokratycznych. Jednocześnie – analogicznie do doświadczeń okresu Konstytucji marcowej – druga izba parlamentu powołana została do życia bez dalekosiężnej wizji jej miejsca i roli w strukturze legislatywy, mimo że do czasu wyborów parlamentarnych z 1991 r. Senat pozostawał jedynym organem władzy ustawodawczej wykreowanym w wolnych i demokratycznych wyborach. Wybitny znawca problematyki polskiego Senatu – W. Orłowski – wskazywał, że zarówno przebieg prac nad nowelizacją Konstytucji PRL w kwietniu 1989 r., jak i ich ostateczny rezultat wskazywał na szczególną troskę elit decyzyjnych o to, by restytucja Senatu nie zachwiała zwierzchnią pozycją Sejmu w systemie organów państwa[12]. Równie trafnie genezę restytucji Senatu podsumował K. Skotnicki – decyzja o utworzeniu Senatu była prawie od samego początku nieprzemyślana[13]. W toku obrad Okrągłego Stołu, nie towarzyszyła jej ani głęboka refleksja historyczna nad doświadczeniami funkcjonowania tej izby w II Rzeczypospolitej, ani analiza wyników badań prawno-porównawczych, dotyczących możliwości wykorzystania bikameralizmu celem skutecznego realizowania funkcji ustrojowych władzy ustawodawczej. Z perspektywy czasu nie ma wątpliwości, że myślą przewodnią restytucji Senatu było włączenie opozycji politycznej w struktury państwa w kompromisowej formule: „Senat wybrany demokratycznie w zamian za Prezydenta o szerokich uprawnieniach

[8] Szerzej zob. W. Kowalski, *Koncepcje ustrojowe izby wyższej parlamentu w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2014, s. 240–242.
[9] Zob. S. Patyra, *op. cit.*, s. 84–85.
[10] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101).
[11] Zob. P.B. Zientarski, *op. cit.*, s. 11.
[12] Zob. W. Orłowski, *Problem dwuizbowej struktury parlamentu w latach 1989–1997*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, red. T. Bojarski, M. Mozgawa, M. Nazar, t. 3, Lublin 1997, s. 67.
[13] Zob. K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 227.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

hamujących względem parlamentu, wybranego przez niedemokratyczne Zgromadzenie Narodowe”[14]. Kwietniowa nowelizacja Konstytucji PRL zmodyfikowała pierwotne ustalenia Okrągłego Stołu w zakresie dotyczącym wpływu Senatu na proces ustawodawczy. Ustawa powracająca z Senatu miała wszak być ponownie uchwalana kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów w Sejmie, tymczasem w kształcie przyjętym w noweli przyjęto inną procedurę – większość dwóch trzecich wymagana była w Sejmie dla nieprzyjęcia stanowiska Senatu.

Próba korekty systemu rządów, podjęta w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym[15], ograniczyła wpływ Senatu na przebieg procesu ustawodawczego, obniżając większość wymaganą w Sejmie dla odrzucenia stanowiska Senatu względem ustawy z kwalifikowanej do bezwzględnej. Ponadto zmianie uległa procedura przekazania ustawy do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej. W razie braku zastrzeżeń Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm pod rządami noweli kwietniowej z 1989 r. proces ustawodawczy formalnie kończył się w Senacie, czego symbolicznym wyrazem było przekazanie ustawy Prezydentowi przez Marszałka izby drugiej. W Małej Konstytucji przyjęto rozwiązanie odmienne – niezależnie od stanowiska Senatu ustawę do Prezydenta mógł skierować wyłącznie Marszałek Sejmu. Tym samym przyjęto obowiązującą do dzisiaj formułę, zgodnie z którą proces ustawodawczy zaczyna się i kończy w Sejmie.

Poza sferą rozwiązań normatywnych proces pogłębiania stanu asymetrii pomiędzy Sejmem i Senatem dokonywał się również na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Do najbardziej spektakularnych rozstrzygnięć w tym zakresie należy z pewnością zaliczyć orzeczenie z dnia 23 listopada 1993 r.[16], zgodnie z którym Trybunał zróżnicował możliwości oddziaływania Senatu na proces ustawodawczy w zależności od tego, czy ustawa uchwalona uprzednio przez Sejm miała charakter regulacji pierwotnej czy też stanowiła nowelizację ustawy obowiązującej. W odniesieniu do drugiego ze wskazanych wariantów Trybunał stwierdził, że gdy sejmowa ustawa dokonuje zmian w już istniejącej ustawie (tzw. nowelizowanej), to Senat może wnosić poprawki wyłącznie do ustawy przekazanej mu przez Sejm, a więc do ustawy nowelizującej, bez możliwości proponowania zmian w przepisach ustawy istniejącej, nieobjętych nowelizacją.

---

[14] Por. J. Ciemniewski, *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 53 i n. Na ten temat zob. także: K. Skotnicki, *Konstytucyjne uwarunkowania wyborów do Senatu RP*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 53.

[15] Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426, ze zm., dalej: Mała Konstytucja

[16] K 5/93, OTK 1993, nr 2, poz. 39.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

NORMATYWNE MECHANIZMY ODDZIAŁYWANIA SENATU NA PROCES USTAWODAWCZY POD RZĄDAMI KONSTYTUCJI Z 1997 R.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[17] zachowała formułę dwuizbowego parlamentu, ale – tak jak w przypadku Konstytucji Marcowej – los Senatu w pracach nad Konstytucją długo nie był pewny. Ostatecznie o utrzymaniu Senatu w strukturze parlamentu przesądzono trzema głosami na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego[18]. W efekcie tak długo zastanawiano się nad „być albo nie być" Senatu w systemie ustrojowym, że po rozstrzygnięciu tego dylematu zabrakło już czasu na refleksję, jakie ma być jego miejsce w dwuizbowym parlamencie. Jednocześnie Konstytucja wzmocniła pozycję Sejmu w sposób wykraczający poza formułę władz zrównoważonych, wyrażoną w jej art. 10 ust. 1[19]. Tym samym pozycja Senatu w strukturze parlamentu – formalnie niezmieniona względem stanu z okresu Małej Konstytucji – w istocie uległa dalszemu osłabieniu.

W aktualnym stanie prawnym Senat uczestniczy w procesie ustawodawczym w ograniczonym zakresie. Oprócz prawa inicjatywy ustawodawczej zajmuje stanowisko względem ustawy uchwalonej przez Sejm, w granicach określonych w art. 121 Konstytucji RP Zgodnie z ust. 2 przywołanego artykułu Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. W przypadku ustawy budżetowej Konstytucja redukuje ów termin do 20 dni (art. 223), natomiast w odniesieniu do ustaw uchwalanych w trybie pilnym – do 14 dni (art. 123 ust. 3). Z punktu widzenia wpływu izby drugiej na przebieg procesu legislacyjnego istotne jest, że Senat wypowiada się względem ustawy już uchwalonej, a nie wobec jej projektu. Oznacza to, że w istocie opiniuje to, co już zostało uchwalone przez Sejm. W kontekście relacji pomiędzy dwiema izbami parlamentu symboliczne znaczenie należy przypisać konstrukcji art. 121 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP. Przewiduje ona, że jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Przywołana regulacja jednoznacznie wpisuje się w przyjętą przez Konstytucję formułę dwuizbowości nierównorzędnej.

---

[17] Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja RP lub Konstytucja.

[18] Zob. R. Chruściak, *Parlament w projektach Konstytucji RP, w dyskusji konstytucyjnej oraz w konfrontacji z pozycją parlamentu w nowych konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 72.

[19] Jak trafnie wskazuje P. Sarnecki (*„Parlamentaryzacja" systemów rządowych w Polsce, Finlandii i Chorwacji w świetle ostatnich przekształceń konstytucyjnych w tych krajach*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 287), wzmocnienie Sejmu stanowiło „swoisty krok wstecz" w kierunku ustroju parlamentarnego co najmniej „mniej zracjonalizowanego".

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Regulacja z art. 121 ust. 3 Konstytucji RP nie różnicuje większości sejmowej, wymaganej do odrzucenia stanowiska Senatu, niezależnie od tego, czy dotyczy ono proponowanych przez Senat poprawek do ustawy czy też propozycji odrzucenia ustawy w całości. Biorąc pod uwagę znaczenie stanowiska Senatu dla dalszego przebiegu postępowania ustawodawczego, konstrukcja ta może budzić wątpliwości – ciężar gatunkowy drugiego z wymienionych wariantów jest wszak nieporównywalnie bardziej znaczący dla losów ustawy. Stąd jeśli poprawki odrzuca się w Sejmie większością bezwzględną, to należałoby rozważyć ewentualność odrzucania przez Sejm stanowiska kwestionującego ustawę w całości większością kwalifikowaną.

Analogicznie do okresu obowiązywania Małej Konstytucji orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pod rządami aktualnej Konstytucji nie tylko potwierdziło, lecz wręcz wzmocniło efekt asymetrii pomiędzy Sejmem i Senatem w odniesieniu do realizacji funkcji ustawodawczej w stosunku do jej normatywnego modelu[20]. Dowodzi tego m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r. (K 25/98), w którym Trybunał stwierdził, że Konstytucja utrzymała model dwuizbowości asymetrycznej, w którym Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu. Pozycja Sejmu w procesie ustawodawczym jest bowiem uprzywilejowana. Prace Senatu mają się toczyć tylko nad ustawą, „o takiej treści, kształcie i rozmiarze, jak została uchwalona przez Sejm". Pogląd ten znalazł potwierdzenie odpowiednio w wyrokach Trybunału z dnia 19 czerwca 2002 r. (K 11/02) oraz z dnia 24 czerwca 2002 r. (K 14/02). W ostatnim z przywołanych orzeczeń Trybunał wyraźnie zaznaczył, że zakres poprawek senackich do ustawy zależy od zakresu ustawy uchwalonej przez Sejm jako gospodarza procesu ustawodawczego. Jedynie w kontekście „europejskiej" funkcji parlamentu Trybunał przyjął odmienną optykę postrzegania roli drugiej izby w procesie legislacyjnym, wyrażając pogląd, że Sejm i Senat powinny być traktowane jako dwie równorzędne izby polskiego parlamentu[21].

Mimo ograniczeń dotyczących udziału Senatu w procesie prawotwórczym, wynikających zarówno z konstrukcji normatywnych, jak i z orzecznictwa sądowo-konstytucyjnego, w dotychczasowym okresie obowiązywania Konstytucji izba druga podejmowała i podejmuje działania stanowiące swoistą wartość dodaną polskiego procesu ustawodawczego. Jednym z najistotniejszych stało się inicjowanie postępowań ustawodawczych zmierzających do realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że obowiązek wykonywania

[20] Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 269–270.
[21] Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04. Jak wskazuje P. Zientarski (*op. cit.*, s. 13), pogląd ten spotkał się z krytyką części doktryny prawa konstytucyjnego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego poprzez podjęcie określonych działań prawodawczych wynika z aksjologii Konstytucji, w szczególności z zasady państwa prawnego (art. 2), zasady legalizmu (art. 7) oraz z zasady nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa (art. 8 ust. 1). Bezpośrednio łączy się również z zasadą ostateczności i powszechnie obowiązującej mocy orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 1)[22]. Nowelizacja Regulaminu Senatu, przeprowadzona uchwałą z dnia 9 listopada 2007 r.[23], wprowadziła regulację, która tę procedurę zinstytucjonalizowała. Zgodnie z przepisami działu IXa Regulaminu z polecenia Marszałka Senatu senacka Komisja Ustawodawcza bada konieczność podjęcia działań zmierzających do wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Następnie – w porozumieniu z przedmiotowo właściwymi komisjami, a także z udziałem ekspertów – przedstawia wniosek o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy, którego treść wynika z wyroku Trybunału. Projekt ten może obejmować propozycje legislacyjne obejmujące wyłącznie zmiany aktualnego stanu prawnego, zmierzające do wykonania orzeczenia oraz ich niezbędne konsekwencje prawne.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy jednoznacznie stwierdzić, że przyjęty w Rzeczypospolitej Polskiej model parlamentaryzmu wpisuje się w formułę dwuizbowości nierównorzędnej, z ewidentnie uprzywilejowaną pozycją Sejmu wobec Senatu w odniesieniu do wszystkich funkcji parlamentowi przypisanych: kontrolnej, kreacyjnej, a także ustawodawczej[24]. Model ten powiela rozwiązania pierwotnie przyjęte w Konstytucji marcowej i potwierdzone wraz z restytucją Senatu w 1989 r., przyznając drugiej izbie ledwie subsydiarne względem Sejmu zadania w procesie ustawodawczym. W doktrynie zasadnie podnosi się, że główną przyczyną marginalizacji Senatu w procesie ustawodawczym jest właśnie to, że regulacja kształtująca udział Senatu w wykonywaniu funkcji ustrojowych parlamentu nie zmieniła się od czasu przywrócenia Senatu w 1989 r., mimo że od czasu jego restytucji diametralnie zmienił się kształt systemu rządów. Art. 121 Konstytucji RP nadal identyfikuje ustawę jako dzieło Sejmu, co radykalnie ogranicza udział drugiej izby w tym procesie[25].

Wyjątek od zasady dominacji Sejmu w procesie ustawodawczym stanowią kompetencje Senatu związane z procedurą uchwalania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska miałaby

[22] Zob. A. Rytel-Warzocha, A. Szmyt, *W kręgu zagadnień Senatu RP*, Gdańsk 2020, s. 65.
[23] Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2007, nr 86, poz. 925).
[24] Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 42.
[25] Zob. L. Jamróz, *Status ustrojowy Senatu RP – nierozwiązany problem skrajnie ograniczonych uprawnień ustawodawczych Senatu*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej…*, s. 110.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach (art. 90 ust. 2 w zw. z ust. 1 Konstytucji RP) oraz udział drugiej izby w procedurze uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 2 Konstytucji RP). W efekcie, wbrew lansowanej w debacie publicznej tezie o Senacie jako „izbie refleksji ustawodawczej", jest on traktowany przez Sejm co najwyżej jako *sui generis* „biuro legislacyjne", którego uwagi uwzględniane są wyłącznie wówczas, gdy dotyczą kwestii technicznych i redakcyjnych, a nie kierunku przyjmowanych rozwiązań normatywnych[26].

WNIOSKI

Aktualna regulacja konstytucyjna kształtująca model procesu ustawodawczego, w powiązaniu z praktyką ustrojową, wywołuje stan swoistego dysonansu ustrojowego. Senat ma znacznie słabszą pozycję w procesie stanowienia prawa, mimo że jego demokratyczna legitymacja równa jest legitymacji Sejmu. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP obie izby parlamentu sprawują władzę ustawodawczą. Również art. 104 Konstytucji RP nie różnicuje demokratycznej legitymacji posłów i senatorów – zarówno jedni, jak i drudzy są przedstawicielami Narodu na tych samych zasadach. Jest to szczególnie istotne, zważywszy na okoliczność, że proces ustawodawczy najsilniej powiązany jest funkcjonalnie z zasadą suwerenności narodu i z zasadą przedstawicielstwa[27].

W warunkach swoistej „sejmowej dyktatury" koalicji, dysponującej większością mandatów od wyborów parlamentarnych z 2015 r., objawiającej się m.in. rażącym ograniczeniem udziału opozycji w sejmowym procesie decyzyjnym, Senat ponownie jawi się jako „Izba demokratycznego oporu" wobec kształtujących się w Sejmie niedemokratycznych standardów. Jest to swoisty fenomen, zważywszy na fakt, że w następstwie wolnych i demokratycznych wyborów do Sejmu w 1991 r. wydawało się, że funkcja ta odejdzie na zawsze do lamusa historii. Wobec postępującej degrengolady demokratycznych pryncypiów tworzenia prawa na poziomie sejmowego procesu ustawodawczego oraz zaniku instytucjonalnej kontroli konstytucyjności prawa, z uwagi na podporządkowanie Trybunału Konstytucyjnego władzy politycznej, Senat odgrywa dziś rolę zarówno strażnika Konstytucji, jak i protektora jakości tworzonego prawa w zgodzie ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Trawiący Rzeczpospolitą kryzys konstytucyjny i perspektywa przywrócenia „demokratycznej normalności"

[26] Por. M. Dobrowolski, *W sprawie potrzeby reform dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 2, s. 35.
[27] Por. J. Ciapała, *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej…*, s. 98.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

powinny stanowić asumpt do refleksji nad możliwą korektą statusu drugiej izby w nieodległej przyszłości.

W tym względzie nie może budzić wątpliwości konstatacja, że skoro Senat traktowany jest przez ustrojodawcę jako władza ustawodawcza, to w ślad za tym stwierdzeniem muszą podążać kompetencje władcze w procesie tworzenia prawa, których Konstytucja w aktualnym brzmieniu nie przewiduje. Postulat realnego wzmocnienia pozycji Senatu w procesie tworzenia prawa nie jest tylko konceptem stricte teoretycznym. Znajduje bowiem potwierdzenie nie tylko w konsekwentnie podnoszonych propozycjach doktryny prawa konstytucyjnego, lecz także w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w przywołanym już wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r. (K 24/04). Jeśli Senat może być postrzegany jako izba równorzędna Sejmowi w tzw. sprawach europejskich, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby analogiczny status przypisać mu w krajowym postępowaniu ustawodawczym. Skoro bowiem ustawa jest dziełem parlamentu, a nie tylko jednej z jego izb, to Senat nie może być traktowany li tylko jako „asystent" Sejmu w procesie jej uchwalania[28]. W dotychczasowym okresie obowiązywania Konstytucji taki stan budził w opinii publicznej wątpliwości co do zasadności funkcjonowania dwuizbowego parlamentu w systemie ustrojowym[29]. Na szczęście w merytorycznej dyskusji na temat pożądanych zmian ustrojowych od pewnego czasu nie jest już artykułowany postulat likwidacji Senatu. Tym bardziej utwierdza to w przekonaniu, że aktualna debata ustrojowa powinna koncentrować się wokół zmiany formuły polskiej dwuizbowości w kierunku wzmocnienia konstytucyjnej pozycji Senatu.

W zakresie pożądanych modyfikacji aktualnego ustroju Rzeczypospolitej, dotyczących konstytucyjnego kształtu procesu ustawodawczego, powinna się mieścić m.in. zmiana formuły kończącej sejmowy etap postępowania. Z uwagi na to, że zasada podziału władzy i równoważenia się władz (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP) nie różnicuje statusu Sejmu i Senatu, obu izbom parlamentu powierzając sprawowanie władzy ustawodawczej, nie znajduje uzasadnienia aksjologicznego formuła, zgodnie z którą uchwalenie ustawy następuje już na etapie trzeciego czytania projektu w Sejmie. W zgodzie z przywołaną zasadą systemu rządów Rzeczypospolitej należałoby zatem przyjąć, że Sejm uchwala projekt ustawy, który następnie trafia do izby drugiej celem dalszego opracowania.

Celem urealnienia wpływu Senatu na proces ustawodawczy refleksji ustrojowej należy poddać również ewentualność zróżnicowania większości sejmowej, wymaganej

[28] Zob. m.in. M. Dobrowolski, *O pojęciu „ustawa" w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy" 2003, nr 2, s. 32.
[29] Zwraca na to uwagę L. Jamróz (*op. cit.*, s. 119).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

do odrzucenia stanowiska Senatu, w zależności od tego, jaką większością Senat przyjął stanowisko o odrzuceniu ustawy (odpowiednio: względną, bezwzględną, kwalifikowaną). Rozwiązanie takie funkcjonuje np. w ustawie zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (art. 77 ust. 4) – co ważne – nie tylko w odniesieniu do tzw. ustawodawstwa konkurencyjnego[30].

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Przymiotnik „demokratyczny" akcentuje deliberatywny model kształtowania prawa, w szczególności w odniesieniu do ustaw, które wszak są podstawowym medium kształtującym stosunki pomiędzy państwem i jednostką. Aktualna sejmowa praktyka parlamentarna dowodzi, że reguła ta znajduje się w głębokim impasie. Zastąpiło ją, z natury prymitywne, postrzeganie reguł demokracji wyłącznie przez pryzmat sejmowej arytmetyki. W efekcie o tym, co jest prawem, a co nim nie jest, decyduje wyłącznie sumaryczna większość, która przypisuje sobie na wyłączność prawo do reprezentowania interesów Suwerena, wbrew treści art. 104 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym nie tylko posłowie rządzącej większości, ale wszyscy posłowie (i senatorowie) są reprezentantami Narodu na tych samych prawach. Sposobem na zniwelowanie deficytu demokracji w procesie ustawodawczym mogłoby być wdrożenie – na poziomie konstytucyjnym – mediacji pomiędzy izbami w przypadku sprzeciwu Senatu wobec tekstu przyjętego w Sejmie celem wypracowania kompromisowego brzmienia ustawy wychodzącej z parlamentu. Taki mechanizm funkcjonuje nie tylko w państwach federalnych (np. Stany Zjednoczone), lecz także w państwach unitarnych (np. Francja).

Realizacja wskazanych wyżej postulatów związana jest z koniecznością przeprowadzenia stosownych zmian w treści Konstytucji, wymaga zatem ponadpartyjnego konsensusu dla ich przeprowadzenia, co w obliczu skrajnie spolaryzowanej sceny politycznej z pewnością nie jest zadaniem łatwym. Wzmocnienie roli Senatu w procesie ustawodawczym może jednak dokonać się również bez wskazanych wyżej zmian konstytucyjnych. W szczególności może się to dokonać poprzez uwolnienie Senatu od „gorsetu" ograniczeń w zakresie dotyczącym zgłaszanych przez izbę drugą poprawek do tekstu ustawy, przyjętego w Sejmie. Przypomnieć bowiem należy, że ograniczenia dotyczące materii senackich poprawek nie wynikają *explicite* z tekstu Konstytucji, lecz jedynie bazują na dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego, któremu nie sposób jest przypisać rangi źródła prawa konstytucyjnego. W ostatnich dniach mankamenty i deficyty w tym względzie ujawnił przebieg prac Senatu, prowadzonych 1 czerwca 2022 r., względem uchwalonej przez Sejm ustawy o zmianie ustawy

[30] W literaturze polskiej szerzej na ten temat zob. B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 81.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 722). Senacka większość nie miała wątpliwości, że zasadniczy kierunek zmian legislacyjnych, determinujący uruchomienie środków unijnych w ramach Krajowego Programu Odbudowy, powinien obejmować przywrócenie zgodnego z konstytucyjnym i europejskim standardem praworządności sposobu wyłaniania sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa. Jednak izba druga nie mogła zaproponować koniecznych w tym obszarze poprawek, gdyż wykraczałyby one poza zakres nowelizacji ustawy, zaproponowanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, a następnie uchwalonej przez Sejm. W efekcie jedynym sposobem przywrócenia owych standardów stało się wykonanie przez Senat inicjatywy ustawodawczej, nowelizującej ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, z przyczyn stricte politycznych skazanej z góry na odrzucenie w Sejmie.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

Banaszak B., *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.

Chruściak R., *Parlament w projektach Konstytucji RP, w dyskusji konstytucyjnej oraz w konfrontacji z pozycją parlamentu w nowych konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997.

Ciapała J., *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.

Ciemniewski J., *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 5.

Czeszejko-Sochacki Z., *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

Dobrowolski M., *O pojęciu „ustawa" w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy" 2003, nr 2.

Dobrowolski M., *W sprawie potrzeby reform dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 2.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.

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

Jaworski W.L., *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921.

Kowalski W., *Koncepcje ustrojowe izby wyższej parlamentu w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2014.

Montesquieu C. de, *O duchu praw*, Warszawa 1927.

Orłowski W., *Problem dwuizbowej struktury parlamentu w latach 1989–1997*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, red. T. Bojarski, M. Mozgawa, M. Nazar, t. 3, Lublin 1997.

Patyra S., *Wszystko już było, czyli dziedzictwo polskiego parlamentaryzmu XX wieku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2021, nr 4, **DOI: https://doi.org/10.15804/ppk.2021.04.04**.

Rostworowski M., *Ustawodawstwo*, [w:] *Nasza Konstytucja*, Kraków 1922.

Rytel-Warzocha A., Szmyt A., *W kręgu zagadnień Senatu RP*, Gdańsk 2020.

Sarnecki P., *„Parlamentaryzacja" systemów rządowych w Polsce, Finlandii i Chorwacji w świetle ostatnich przekształceń konstytucyjnych w tych krajach*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji*

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 16:50:31

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska
The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.

Skotnicki K., *Konstytucyjne uwarunkowania wyborów do Senatu RP*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.

Skotnicki K., *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010.

Zientarski P.B., *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawno-ustrojowe*, Toruń 2011.

AKTY PRAWNE

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

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP 1921, nr 44, poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426, ze zm.).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2007, nr 86, poz. 925).

ORZECZNICTWO

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

Wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98.

Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02.

Wyrok TK z dnia 24 czerwca 2002 r., K 14/02.

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04.