

NOTY O SENACIE



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Historia polskiego Senatu

KANCELARIA SENATU

UL. WIEJSKA 6 | 00-902 WARSZAWA

TEL. 22 694 90 34 | FAX 22 694 93 06

senat@senat.gov.pl

www.senat.gov.pl

www.facebook.com/SenatRP

GENEZA

Druga Izba polskiego parlamentu powstała z Rady Królewskiej, która funkcjonowała przy monarchii od połowy XIV w. Pełniła funkcję doradczą. Nie miała stałego składu. Każdorazowo decydował o nim król. Zawsze zapraszani byli arcybiskupi i biskupi rzymskokatolicki, najwyżsi dostojnicy państwowi, czyli kanclerz, podkanclerzy, podskarbi i marszałek wielki koronny, a także urzędnicy ziemscy – wojewodowie i kasztelanowie. Urzędy te były nadawane dożywotnio przez króla.

Rada Królewska uczestniczyła też w zwoływanych przez monarchę zjazdach prowincjonalnych i generalnych. Brali w nich udział także: szlachta, przedstawiciele miast i kapituł katedralnych. Zjazdy służyły królowi do uzyskania poparcia społecznego w sprawach dotyczących przede wszystkim podatków.

Zjazdy takie miały swój ceremonial, którego częścią były wspólne obrady króla i Rady Królewskiej.



Król Aleksander Jagiellończyk w Sejmie (Drzeworyt, Kraków 1506 r.)
(fot. M. Glinicki, archiwum Wydawnictwa Sejmowego)

Pozostali obradowali oddzielnie. Zwyczaj ten ukształtował się najprawdopodobniej w połowie XV w. W tym też czasie zaczęto rezygnować ze zwoływania rady w pełnym składzie i zdecydowano o wyznaczeniu jej 4 członków, którzy stale służyli królowi pomocą.

Zjazdy generalne stopniowo przekształciły się w Sejm. Począwszy od zjazdu generalnego w Piotrkowie w 1493 r., szlachta wysyłała na nie swoich przedstawicieli – posłów, wybieranych na sejmikach wojewódzkich. W ten sposób powstała Izba Poselska. Radę Królewską zaczęto nazywać Senatem (łac. *senatus*: rada starszych), a jej członków – senatorami (łac. *senex*: starzec). W obradach Sejmu uczestniczył również król. Sejm składał się więc z 3 stanów sejmujących: Izby Poselskiej, Senatu i króla. Poza Sejmem Senat nadal funkcjonował jako Rada Królewska.

OKRES STAROPOLSKI

Początkowo Senat w Sejmie nie miał pozycji samodzielnej i równoprawnej z Izbą Poselską. Sytuację zmieniła konstytucja *Nihil novi* (łac.: nic nowego) z 1505 r., zgodnie z którą król nie mógł stanowić nowego prawa bez zgody stanów sejmujących, czyli Sejmu. Oznaczało to, że Senat jako osobny stan sejmujący uzyskał taką samą pozycję jak Izba Poselska.

W pierwszej połowie XVI w. ustalił się skład Senatu. Zasiadali w nim: arcybiskupi i biskupi rzymskokatolicki, wojewodowie, kasztelanowie więksi i mniejsi oraz ministrowie, czyli marszałek wielki, kanclerz, podkanclerzy, podskarbi wielki i marszałek nadworny. Wszystkich tych urzędników dożywotnio mianował król. Najważniejszym senatorem, czyli prezesem Senatu, był arcybiskup gnieźnieński (prymas). W czasie nieobecności króla, który przewodniczył obradom Izby za pośrednictwem marszałka wielkiego koronnego, przewodnictwo obrad obejmował prymas.

Okres ten to również czas działalności ruchu egzekucyjnego. Jego przywódcy wystąpili z koncepcją Senatu jako strażnika praw i wolności szlacheckich. Nie spotkało się to ze zrozumieniem ze strony króla, który nadal widział Senat w roli swojego doradcy.

Od zawarcia w 1569 r. unii polsko-litewskiej nastąpiło połączenie Senatu koronnego i Senatu litewskiego. Stan taki trwał do końca istnienia Rzeczypospolitej Obojga Narodów.

Po śmierci ostatniego Jagiellona w 1572 r. ukształtował się sposób wyboru nowego władcy. Rzeczpospolita stała się monarchią elekcyjną. Władzę w państwie przejął prymas, na czas każdego kolejnego bezkrólewia obejmując funkcję zastępczego króla *interrex*. W czasie sejmiku elekcyjnego, poprzedzonego sejmem konwokacyjnym, który przygotowywał elekcję, Senat obradował osobno, senatorowie głosowali jednak wspólnie ze szlachtą swojego województwa. Wybór króla ogłaszał marszałek wielki koronny. Koronacji dokonywał prymas podczas sejmiku koronacyjnego.

W czasie sejmiku elekcyjnego w 1573 r. uchwalono zbiór głównych zasad ustrojowych państwa (tzw. artykuły henrykowskie), których wybrany król zobowiązywał się przestrzegać. Senat uzyskał nowe kompetencje – monarcha musiał się konsultować z Izbą przy zwoływaniu Sejmu, przyjmowaniu zagranicznych i wysyłaniu własnych poselstw, powiększaniu wojska i zawieraniu małżeństwa. Radą służyć miało królowi 4 senatorów stale przy nim przebywających. Kontrolowali oni jednocześnie władzę królewską i składali sprawozdania podczas obrad Sejmu. Przez kolejne lata instytucja senatorów rezydentów nie była respektowanym prawem. Po raz pierwszy wyznaczono ich dopiero w 1607 r. Wtedy też nakazano spisywanie przez kancelarię królewską uchwał rad Senatu. Od 1576 r. Senat miał prawo do upomnienia monarchy w razie złamania przez niego prawa.

Pierwsza połowa XVII w. to czas wzrostu znaczenia Senatu. Największy wpływ na władzę królewską miał tzw. mały Senat, czyli zaufane grono senatorów, z których rad i opinii korzystał król, sprawując władzę. Z powodu konieczności przyjmowania konstytucji sejmowych przez aklamację znaczenia nabrało stosowanie przez Senat w latach 1631–1632 prawa weta w stosunku do praw uchwalonych przez posłów. Od połowy XVII w. prawo weta uznane zostało za uprawnienie każdego z posłów i senatorów do zakwestionowania jakiejkolwiek czynności proceduralnej, związanej z przebiegiem obrad (*liberum veto*). Skorzystanie z tej zasady skutkowało zerwaniem obrad Sejmu i przekreśleniem wyników jego dotychczasowej pracy.

prawodawczej. Z czasem całkowicie sparaliżowało to pracę Sejmu. Rozwiązaniem tego problemu mogło być zwołanie Sejmu po zawiązaniu konfederacji. Wyjątkowość tego zgromadzenia polegała na tym, że nie wolno go było zerwać, uchwały podejmowano większością głosów, a senatorowie obradowali wspólnie z posłami.

W XVIII w. kryzys państwa i jego instytucji zaczął się pogłębiać. W 1768 r. uchwalono prawa kardynalne, które były głównymi i niezmiennymi zasadami ustrojowymi Rzeczypospolitej. Prawo miało być stanowione przez Sejm, składający się z 3 stanów: królewskiego, senatorskiego i rycerskiego. Utrzymano prawo weta, ale ograniczono je i zlikwidowano możliwość zerwania Sejmu z jego wykorzystaniem. Skład Senatu powiększono o hetmanów wielkich i polnych. W 1775 r. zlikwidowano instytucję senatorów rezydentów przy królu, ustanawiając Radę Nieustającą, składającą się z posłów i senatorów. Jej obradom przewodniczył król.

Koniec XVIII w. przyniósł gruntowne zmiany ustrojowe. Obradujący w latach 1788–1792 Sejm, nazywany Wielkim lub Czteroletnim, 3 maja 1791 r. uchwalili konstytucję, która dokonała przebudowy ustrojowej państwa. Rola Senatu została ograniczona na rzecz Izby Poselskiej. Król przestał być oddzielnym stanem sejmującym, stał się prezydentem Senatu. Izbę pozbawiono prawa do inicjatywy ustawodawczej, pozostawiono jej prawo weta zawieszającego w stosunku do praw politycznych, cywilnych i karnych, uchwalonych przez posłów. W przyszłości kolejni królowie mieli mianować senatorów spośród kandydatów wybieranych przez sejmiki.

Konstytucja 3 maja została zniesiona przez Sejm w Grodnie w 1793 r. Podczas tego ostatniego Sejmu Rzeczypospolitej postanowiono o wspólnych obradach obydwu Izb, czyli przyjęto koncepcję Sejmu jednoizbowego. Przywrócono również, zlikwidowaną przez Sejm Wielki, Radę Nieustającą. Po klęsce powstania kościuszkowskiego w 1794 r. dokonano trzeciego rozbioru Rzeczypospolitej (1795 r.), który położył kres jej istnieniu.

KSIĘSTWO WARSZAWSKIE I KRÓLESTWO POLSKIE

W 1807 r. zostało utworzone Księstwo Warszawskie, któremu Napoleon nadał konstytucję. Częściowo uwzględniono polską tradycję, Sejm z składał się z Izby Poselskiej i Senatu. W skład Senatu wchodził biskupi, wojewodowie i kasztelanowie, mianowani przez króla. Obradowali pod przewodnictwem monarchy lub wskazanego przez niego prezesa. Zgodnie z dawną tradycją urzędy senatorskie były dożywotnie. Sejm miał ograniczone kompetencje. Decydował o sprawach podatkowych i emisji pieniądza. Mógł też zmieniać przepisy prawa cywilnego i karnego. Senat kontrolował poczynania Izby Poselskiej w zakresie przestrzegania przepisów konstytucji i procedury ustawodawczej. Nadzorował również spisy osób mających prawo wyborcze do Izby Poselskiej, decydował o ważności wyborów do niej oraz o ważności sejmików i zgromadzeń gminnych.

Formalna likwidacja Księstwa Warszawskiego nastąpiła na kongresie wiedeńskim, w 1815 r. Z części jego ziem utworzone zostało Królestwo Polskie, połączone unią realną z Cesarstwem Rosyjskim. Według nadanej przez cara konstytucji było ono monarchią konstytucyjną. Władzę ustawodawczą sprawował Sejm, złożony z króla, Senatu i Izby Poselskiej. Senat był więc jednym z 3 stanów sejmujących o takich samych kompetencjach jak Izba Poselska. W jego skład wchodził biskupi, wojewodowie i kasztelanowie. Nie mogli stanowić więcej niż połowy składu Izby Poselskiej. W kompetencjach Sejmu znajdowały się: ustawodawstwo w zakresie prawa sądowego i administracyjnego, sprawy mennicze, podatkowe i budżetowe, decydowanie o zaciągu do wojska, ustawodawstwo konstytucyjne (po pierwszych statutach organicznych króla) oraz ograniczona kontrola rządu. W praktyce jednak Sejm zajmował się tylko zmianami w dziedzinie prawa cywilnego i karnego. Senatowi przyznano też funkcję sądu sejmowego, rozstrzygającego w sprawach urzędników w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej. Podlegały mu także zbrodnie stanu, czyli najcięższe przestępstwa polityczne.

W wyniku klęski powstania listopadowego konstytucja Królestwa Polskiego w 1832 r. została zastąpiona statutem organicznym, który inkorporował królestwo do Cesarstwa Rosyjskiego jako jego prowincję. Sejm natomiast uległ likwidacji.

DRUGA RZECZYPOSPOLITA

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. dopiero konstytucja marcowa z 1921 r. umożliwiła przeprowadzenie wyborów do Senatu, ustanawiając władzę ustawodawczą

w postaci dwuizbowego parlamentu. Odbyły się one w 1922 r. Kadencja Izby trwała 5 lat, zasiadało w niej 111 senatorów, co stanowiło $\frac{1}{4}$ składu Sejmu. Uprawnienia Senatu były ograniczone. Nie miał on prawa do inicjatywy ustawodawczej, przysługiwało ono Sejmowi i rządowi. Izba nie dysponowała także uprawnieniami kontrolnymi w stosunku do rządu, senatorowie mogli jedynie zgłaszać interpelacje. Senat razem z Sejmem tworzyły Zgromadzenie Narodowe, wybierające prezydenta Rzeczypospolitej. Izba rozpatrywała każdy projekt ustawy uchwalonej przez Sejm; mogła zgłosić swój sprzeciw lub zaproponować wprowadzenie zmian. Senat kończył kadencję lub ulegał rozwiązaniu jednocześnie z Sejmem. Z kolei na rozwiązanie Sejmu przez prezydenta potrzebna była zgoda $\frac{3}{5}$ składu Senatu.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r. ograniczyła kompetencje parlamentu na rzecz prezydenta, ale jednocześnie wzmocniła pozycję Senatu w stosunku do Sejmu. Powierzyła marszałkowi Izby wyższej, a nie, jak poprzednio, marszałkowi Sejmu, funkcję prezydenta w razie jego śmierci lub niemożności wypełniania obowiązków. To marszałek Senatu przewodniczył także Zgromadzeniu Elektorów i zwoływał połączone Izby. Konstytucja nie przyznała Senatowi prawa do inicjatywy ustawodawczej, ale podwyższyła większość sejmową, wymagając odrzucenia zmian senackich wprowadzonych do projektu ustawy lub uchwały odrzucającej projekt. Izba wyższa uzyskała również pewną rolę w procedurach parlamentarnej kontroli nad rządem. Senat i Sejm jako izby połączone mogły m.in. pociągać prezesa Rady Ministrów lub ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej. Kadencja Senatu nadal trwała 5 lat, ale zasiadało w nim 96 senatorów, przy czym 32 ($\frac{1}{3}$ składu Izby) powoływał prezydent, a 64 ($\frac{2}{3}$ składu) pochodziło z pośrednich wyborów, w których uczestniczyć mogli tylko obywatele z wykształceniem minimum średnim, szczególnie zasłużeni dla państwa – wyróżnieni odznaczeniami państwowymi, mający stopień oficerski, pełniący funkcje w instytucjach samorządowych, społecznych i związkach zawodowych.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego pracowało 5 kadencji Senatu: 1922–1927, 1928–1930, 1930–1935, 1935–1938, 1938–1939. Ostatnie posiedzenie Izby odbyło się 2 września 1939 r. Senat i Sejm zostały rozwiązane 2 listopada 1939 r. przez prezydenta przebywającego na emigracji. Na początku grudnia tego roku zarządził on przeprowadzenie wyborów do obydwu Izb po 60 dniach od zakończenia wojny.

OKRES POWOJENNY

Po zakończeniu II wojny światowej sytuacja polityczna w Polsce radykalnie się zmieniła. Władze komunistyczne zmierzały do likwidacji dwuizbowego parlamentu. Dlatego odbywały się ataki propagandowe na przedwojenny Senat jako przeciwnika reform. Kulminacją tej akcji było tzw. referendum ludowe, przeprowadzone 30 czerwca 1946 r., w którym społeczeństwo wypowiedziało się m.in. w sprawie zniesienia Senatu. Na podstawie jego sfałszowanych wyników zlikwidowano drugą Izbę. Uchwalona 19 lutego 1947 r. tzw. mała konstytucja ustanowiła jednoizbowy parlament, który funkcjonował do 1989 r.

W wyniku porozumień Okrągłego Stołu z 5 kwietnia 1989 r., które zapoczątkowały zmiany ustrojowe Polski, przywrócono Senat, a także urząd prezydenta. 4 czerwca 1989 r. przeprowadzono wolne i demokratyczne wybory do Senatu. Wybory do Sejmu nie były w pełni demokratyczne, gdyż opozycji przyznano tylko 35% mandatów.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. utrzymała dwuizbowość władzy ustawodawczej w Polsce.

