

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.06>

prof. dr hab. Krzysztof SKOTNICKI
<https://orcid.org/0000-0002-9428-2103>
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie
e-mail: k.skotnicki@ujd.edu.pl

Bikameralizm polski i czeski: przeszłość i teraźniejszość

Streszczenie

Celem opracowania jest całościowe spojrzenie na bikameralizm polski, czeskosłowacki i czeski, zarówno w okresie międzywojennym, jak i państwa socjalistycznego oraz obecnie. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że ustrojodawcy tych państw bardzo chętnie sięgają do konstrukcji dwuizbowego parlamentu. Jednak tylko w okresie czeskosłowackiego federalizmu można mówić, iż była ona w pełni przemyślana. Zakładała ona równowagę izb przy jednoczesnym zakazie majoryzacji w pracach Izby Narodów. W innych okresach bikameralizm jest dosyć przypadkowy, nieprzemyślany. W przeszłości wybory obu izb nie różniły się, obecnie do izby pierwszej są proporcjonalne, zaś do izby drugiej większościowe. Interesującym rozwiązaniem jest wybór $\frac{1}{3}$ składu czeskiego Senatu co 2 lata. W Czechosłowacji i obecnie w Republice Czeskiej nie ma powiązania kadencji izb, natomiast Senat w Polsce wybierany jest razem z Sejmem i kadencję kończy wraz z końcem kadencji pierwszej izby. Najistotniejsza jest jednak asymetria w kompetencjach izb. Izba Poselska w Republice Czeskiej i polski Sejm mają istotniejsze znaczenie niż Senaty tych państw w wypełnianiu wszystkich funkcji. Szczególnie widoczne jest to w przypadku procesu ustawodawczego, gdyż o ostatecznej treści ustawy decydują zawsze izby pierwsze, nie pełnią funkcji kontrolnej, odgrywają też mniejszą rolę w przypadku funkcji kreatywnej. Drugie izby nie mają wiele kompetencji, a kompetencje te są przy tym dosyć przypadkowe. Z interesującą sytuacją mamy jednak do czynienia w Polsce, gdy w kadencji 2019–2023 większości polityczne w Sejmie i Senacie są inne.

Słowa kluczowe: parlament, bikameralizm, dwuizbowość parlamentu, Republika Czeska, Rzeczpospolita Polska, Senat Republiki Czeskiej, Senat Rzeczypospolitej Polskiej.

1

W tekście poświęconym próbie przekrojowego spojrzenia na ustrojownictwa polskie i czeskie nie może zabraknąć, czego nie trzeba uzasadniać, rozwa-

zań o władzy ustawodawczej i skoncentrowaniu ich na problemie struktury parlamentu. Jest też zrozumiałe, że analizy nie można ograniczyć jedynie do ostatnich lat i samodzielności państwowej Republiki Czeskiej, lecz należy sięgnąć do okresu odradzania się i kształtowania państwowości polskiej i czechosłowackiej podczas pierwszej wojny światowej i bezpośrednio po jej zakończeniu, a zwłaszcza do pierwszych konstytucji tych państw. Tamte czasy i przyjmowane wówczas rozwiązania ustrojowe wpływają, chociaż w poszczególnych obszarach w różnym stopniu, na współczesne konstrukcje. W obu państwach podkreśla się znaczenie tej przeszłości, a nawet mówi o kontynuacji i rozwoju zapoczątkowanych wcześniej regulacji prawnych¹.

Celem opracowania jest analiza bikameralizmu parlamentów polskiego i czechosłowackiego oraz czeskiego. Rozważania poświęcone będą zarówno kwestiom generalnym, jak i niektórym bardziej szczegółowym w perspektywie przemian w okresie ponad stu lat. Ukazana zostanie ewolucja i przede wszystkim podobieństwa i różnice w przyjmowanych rozwiązaniach konstytucyjnych. Ma to pozwolić na odpowiedź na pytanie, czy w przypadku dwuizbowej struktury parlamentów w Polsce i Czechosłowacji oraz Republice Czeskiej była i jest to jedynie tożsamość liczby izb czy też większa bliskość bądź różnorodność konstrukcji.

2

Odrodzone po I wojnie światowej Polska i Czechosłowacja przybrały republikańską formę rządu. Ich pierwsze parlamenty – odpowiednio Sejm Ustawodawczy i Zgromadzenie Narodowe – mające ukształtować przyszły ustrój tych państw, były wprawdzie jednoizbowe, to jednak w pracach nad konstytucjami kwestia struktury przyszłych parlamentów stała się jedną z bardziej kontrowersyjnych. Okres prowizorium konstytucyjnego zakończył się w Czechosłowacji bardzo szybko, gdyż już 29 lutego 1920 r. została uchwalona (jednomyślnie) Konstytucja Republiki Czechosłowackiej². W Polsce trwało to znacznie dłużej – Konsty-

¹ Najlepszym przykładem takich rozważań może być w Republice Czeskiej międzynarodowa konferencja „Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí”, która odbyła się w Pradze w dniach 10–11 maja 2018 r. z okazji 100. rocznicy powstania Czechosłowacji, a której pokłosiem jest książka pod tym samym tytułem pod redakcją Aleša Gerlocha i Katarzyny Žák Krzyžankovej (Plzeň 2018), zaś w Polsce konferencja „Konstytucja Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r. Rozważania w setną rocznicę uchwalenia Konstytucji”, która odbyła się w Łodzi w dniu 22 marca 2021 r., której efektem jest książka *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku. W setną rocznicę uchwalenia* pod redakcją Aldony Domańskiej i Anny Michalak (Łódź 2022). Zob. też A. Gerloch, J. Hřebejk, V. Zoubek, *Ústavní systém České republiky*, 6. Aktualizowane wydání, Plzeň 2022, s. 147.

² Zákon ze dne 29. února 1920 kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky (Sbírka zákonů a nařízení státu československého, č. 121/1920). Tłumaczenie tej konstytucji

tucja Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona dopiero 17 marca 1921 r.³ Można zastanawiać się, na ile nawiązywano w nich do własnych demokratycznych tradycji (w Polsce także konstytucyjnych), a na ile do najlepszych wzorów ustrojowych państw europejskich, w szczególności Francji, oraz amerykańskich, nie jest to jednak przedmiotem oceny tego opracowania. Konstytucje stworzyły podwaliny państwa liberalno-demokratycznego, w którym władza zwierzchnia należała do narodu, system organów państwa zbudowany był na zasadzie trójpodziału władzy i parlamentarnego systemu rządów, ustanowiono także szeroki katalog praw obywatelskich.

Władza ustawodawcza w obu państwach powierzona została dwuizbowym parlamentom nazwanym Zgromadzeniem Narodowym. Dwuizbowość była bliska polskiej tradycji ustrojowej (funkcjonowała zarówno w Księstwie Warszawskim, jak i w Królestwie Polskim)⁴. W Czechosłowacji upatrywano w niej natomiast rozwiązania wpływającego na wysoki poziom stanowienia prawa⁵. W Polsce Zgromadzenie Narodowe tworzyły Sejm (tradycyjnie nazywany często Izbą Poselską)⁶ i Senat. Sejm składał się z 444 posłów, natomiast Senat ze 111 senatorów. Z kolei Zgromadzenie Narodowe w Czechosłowacji tworzyła składająca się z 300 członków Izba Poselska i Senat, w skład którego wchodziło 150 senatorów. Porównując oba parlamenty, wskazać można na wiele podobieństw, ale i na szereg istotnych różnic.

Wybory do obu izb w obu krajach były pięcioprzymiotnikowe (powszechne, bezpośrednie, równe, tajne i proporcjonalne), co było wówczas uważane za przejaw postępu i demokratyzacji ustroju. W wyborach do Sejmu i do Izby Poselskiej czynne prawo wyborcze posiadali obywatele, którzy ukończyli 21 lat, natomiast bierne prawo wyborcze obywatele, którzy ukończyli 30 lat. Cenzus wieku przedstawiał się natomiast odmiennie w przypadku wyborów do Senatu. W Polsce głosować mogli obywatele, którzy ukończyli 30 lat, natomiast kandydować obywatele, którzy ukończyli 40 lat, z kolei w Czechosłowacji ta granica wieku wynosiła odpowiednio 26 i 45 lat, co w tym drugim przypadku uważane było za wymóg nadmierny i czyniący z tej izby „przechowalnię” emerytów⁷.

O ile polska Konstytucja z 1921 r. stanowiła wyraźnie, że posłowie i senatorowie są przedstawicielami narodu, to czechosłowacka Konstytucja z 1920 r. nie

zawarte jest w zbiorze: *Nowe konstytucje*, przełożone pod kierunkiem J. Makowskiego, Warszawa 1925, s. 271–316.

³ Dz. U. R. P. nr 44, poz. 267 ze zm.

⁴ B. Modzelewski, *Współczesny bikameralizm – czyli kształt i sens istnienia dwuizbowego modelu parlamentu*, „Acta Erasiana” 2019, t. 18, s. 220.

⁵ M. Maksymiuk, M. Karlikowski, *Senat dwudziestolecia międzywojennego w Rzeczypospolitej Polskiej i Czechosłowacji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1, s. 379 i przywołana tam literatura.

⁶ M. Kruk, *100 lat państwowości czechosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice*, „Krytyka Prawa” 2019, t. 11, nr 1, s. 185.

⁷ M. Maksymiuk, M. Karlikowski, op. cit., s. 380.

stwierdzała tego *expressis verbis*, co prowadziło nawet niektórych autorów do wniosku, że reprezentantem narodu jest cała izba, a nie poszczególni posłowie czy senatorowie⁸. Mandat posłów i senatorów w obu państwach był mandatem wolnym. Parlamentarzyści posiadali immunitet, rozbudowana była również liczba stanowisk i funkcji, których nie można było pełnić, będąc posłem lub senatorem.

Różna była natomiast kadencja izb. W Polsce kadencje Sejmu i Senatu trwały 5 lat i rozpoczynały się oraz kończyły równocześnie, natomiast Izba Poselska w Czechosłowacji wybierana była na 6 lat, zaś Senat na 8 lat; różna długość kadencji izb może mieć w praktyce politycznej istotne znaczenie⁹. W Polsce istniała przy tym możliwość samorozwiązania się Sejmu większością $\frac{2}{3}$ głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów, jak i rozwiązania Sejmu przez Prezydenta RP za zgodą $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby posłów, co w obu przypadkach kończyło też kadencję Senatu. W Czechosłowacji izby nie miały możliwości samorozwiązania, mógł je natomiast rozwiązać Prezydent. Tzw. nowela sierpniowa, czyli ustawa z 2 sierpnia 1926 r., zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., przyznała Prezydentowi prawo rozwiązania przed upływem kadencji Sejmu i Senatu na wniosek rządu.

Sejm, Izba Poselska i oba Senaty pracowały systemem sesyjnym. Zwoływanie sesji należało do Prezydentów i w przypadku sesji zwyczajnych (dwóch w roku) byli w tym mocno ograniczeni poprzez wskazanie, kiedy ma to nastąpić. Istniała też możliwość zwoływania przez prezydentów sesji nadzwyczajnych, co mogli czynić z własnej inicjatywy lub na żądanie określonej liczby posłów lub senatorów: w Polsce – $\frac{1}{3}$ ogółu posłów lub senatorów, zaś w Czechosłowacji – bezwzględnej liczby posłów lub senatorów, a jeżeli od zamknięcia ostatniej sesji upłynęły 4 miesiące, to nawet tylko $\frac{2}{5}$ członków jednej z izb. Prezydenci mogli też sesje odraczać.

Nowela sierpniowa ograniczyła w Polsce uprawnienia budżetowe Sejmu i Senatu, narzucając im terminy na jego uchwalenie, gdyż inaczej prezydent ogłaszał projekt budżetu jako ustawę. Sejm mógł uchylać rozporządzenia z mocą ustawy Prezydenta, zredukowano uprawnienia Sejmu w zakresie wotum nieufności dla rządu.

Konstytucja kwietniowa ustanowiła w Polsce ustrój, w którym państwo było nadrzędne wobec obywateli. Zerwała z zasadą suwerenności narodu i podziałem władzy, powierzając ją Prezydentowi – odpowiadającemu tylko przed Bogiem i historią. Utrzymała wprawdzie dwuizbowość parlamentu, ale pozostawał on (podobnie jak rząd, siły zbrojne, sądy oraz kontrola państwowa) pod zwierzchnictwem Prezydenta. Rola parlamentu została generalnie ograniczona, stała się wręcz drugorzędna¹⁰.

⁸ M. Starzewski, *Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*, Kraków 1926, s. 66.

⁹ M. Kruk, op. cit., s. 196.

¹⁰ M. Bankowicz, *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*, Kraków 2010, s. 130.

Sejm składał się z 208 posłów wybieranych w 104 okręgach wyborczych. Wybierać i kandydować mogli obywatele polscy, którzy korzystali z pełni praw cywilnych i obywatelskich, przy czym granica wieku dla czynnego prawa wyborczego została podniesiona do 24 lat, natomiast w przypadku biernego prawa wyborczego wynosiła ona nadal 30 lat. Senat składał się z kolei z 96 senatorów, z których $\frac{1}{3}$ była powoływana przez Prezydenta, zaś $\frac{2}{3}$ pochodziło z wyborów pośrednich, w których uczestniczyć mogli tylko obywatele mający ukończone co najmniej 30 lat, posiadający ponadto przynajmniej jeden z trzech tytułów: zasługi, wykształcenia lub zaufania obywateli; o pierwszym decydowało posiadanie określonych odznaczeń państwowych, o drugim posiadanie wykształcenia wyższego lub średniego zawodowego bądź stopnia oficerskiego, zaś o trzecim – bycie działaczem samorządowym lub społecznym. Kandydat do Senatu musiał nadal mieć ukończone 40 lat.

Kadencja Sejmu i Senatu wciąż wynosiła 5 lat.

Do Prezydenta należało zwoływanie i rozwiązywanie Sejmu i Senatu po upływie kadencji oraz zarządzanie otwarciem, odroczeniem i zamknięciem ich sesji.

Podstawową funkcją Sejmu i Senatu było nadal ustawodawstwo. Rola Sejmu została jednak mocno ograniczona. Wyraźnie wskazano, że nie należy już do niego funkcja rządu (art. 31 ust. 3), znacznie osłabiła też jego pozycja wobec Senatu. Druga izba rozpatrywała projekty ustaw i budżet państwa, mogła też wnieść do nich poprawki, dla odrzucenia których wymagana była w Sejmie większość $\frac{3}{5}$ głosów. Sejm i Senat nie mogły przy tym wbrew Prezydentowi uchwalić zmian Konstytucji. Istotnie ograniczono też możliwość kontrolowania przez Sejm rządu.

3

Po II wojnie światowej zarówno w Polsce, jak i w Czechosłowacji dwuizbowość parlamentów tych państw została zlikwidowana. W Polsce w dniu 30 czerwca 1946 r. miało nawet miejsce referendum ludowe, którego pierwsze pytanie brzmiało: „Czy jesteś za zniesieniem Senatu?”. Według oficjalnych danych odpowiedzi pozytywnej na to pytanie udzieliło 68% głosujących. Wynik ten był jednak sfałszowany. Badania przeprowadzone po 1989 r. wykazały, że odpowiedzi pozytywnych było tylko 26,9%¹¹. Z tego względu Senatu nie przewidywała Konstytucja z 22 lipca 1952 r., zaś Sejm formalnie stał się najwyższym organem państwa. W Czechosłowacji odejście od dwuizbowości widoczne było od samego początku powojennych przemian, co stanowiło znamieny odwrót od wzorów I Republiki¹². Po zamachu stanu z 20–25 lutego 1948 r. Czechosłowacja stała się państwem wprost należącym do bloku państw radzieckich. Pomimo to Konstytucja

¹¹ A. Paczkowski, *Referendum z 30 czerwca 1946. Przebieg i wyniki. Dokumenty do dziejów PRL*, „Studia Polityczne PAN” 1993, z. 4, s. 159.

¹² M. Bankowicz, op. cit., s. 60.

tucja z 9 maja 1948 r. z jednej strony nawiązywała do rozwiązań z 1920 r., ale zawierała również elementy nowe. Była zatem rozwiązaniem hybrydowym, które łączyło w sobie treści charakterystyczne dla demokracji parlamentarnej z rozwiązaniami tzw. demokracji ludowej¹³. Praktyka ustrojowa, podobnie jak w Polsce, była jednak oczywiście zupełnie inna – właściwa dla państw socjalistycznych: dominującą rolę odgrywała partia komunistyczna, zaś Konstytucję traktowano instrumentalnie¹⁴.

Pogłębienie nowego systemu nastąpiło w Czechosłowacji w Konstytucji z 11 lipca 1960 r. Całą władzę przyznano ludowi pracującemu. W przypadku systemu organów państwa zerwano z zasadą trójpodziału na rzecz jedynowładztwa. Z formalnego punktu widzenia nastąpiło nawet wzmocnienie władzy Zgromadzenia Narodowego, jednak rząd nadal powoływany był przez Prezydenta.

Głębokie przemiany ustrojowe nastąpiły w Czechosłowacji w 1968 r. po tzw. praskiej wiosnie oraz wkroczeniu do niej wojsk państw Układu Warszawskiego. Państwo z unitarnego zostało 1 stycznia 1969 r. przekształcone w federacyjnie. Podstawę prawną stanowiła ustawa konstytucyjna o federacji czechosłowackiej z 27 października 1968 r. Ustanowiła ona dwuizbowe Zgromadzenie Federalne, które tworzyły: Izba Ludu i Izba Narodów. Izba Ludu składała się z 200 posłów wybieranych na terenie całego kraju w jednomandatowych okręgach wyborczych, natomiast Izba Narodów składała się z 150 posłów wybieranych po 75 w Czechach i na Słowacji – również w jednomandatowych okręgach wyborczych. Kadencja obu izb trwała 5 lat i kończyła się jednocześnie.

Zgromadzenie Federalne pracowało systemem sesyjnym. Sesje zwyczajne zwoływał i zamykał Prezydent, a gdyby tego nie uczynił, robiło to prezydium Zgromadzenia Narodowego. Na żądanie przynajmniej $\frac{1}{3}$ posłów jednej z izb istniał obowiązek zwołania sesji nadzwyczajnej. Co do zasady izby obradowały oddzielnie. Wspólne posiedzenia odbywały się w celu wyboru Prezydenta, przewodniczącego i zastępców przewodniczącego Zgromadzenia Federalnego, rozpatrzenia deklaracji programowej rządu; w wyniku decyzji obu izb mogły obradować wspólnie również w innych sprawach.

Konstytucja w art. 36 ustanawiała obszerny katalog spraw należących do Zgromadzenia Narodowego. Było to: 1) uchwalanie konstytucji, ustaw konstytucyjnych i ustaw oraz kontrola ich wykonania¹⁵, 2) rozpatrywanie zasadniczych zagadnień polityki zagranicznej i wewnętrznej, 3) uchwalanie wieloletnich planów rozwoju gospodarczego i budżetu państwa oraz kontrola ich wykonania i uchwalania zamknięcia rachunków państwowych federacji, 4) dokonywanie wyboru Prezydenta i rozpatrywanie jego wniosków, 5) rozpatrywanie deklaracji

¹³ M. Kruk, *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Warszawa 1976, s. 33–34.

¹⁴ M. Bankowicz, op. cit., s. 68.

¹⁵ Zgromadzenie Federalne mogło wykonywać funkcję ustawodawczą tylko w odniesieniu do spraw przekazanych przez Konstytucję do wyłącznej kompetencji CSRS oraz spraw należących do wspólnej kompetencji CSRS i republik.

programowych rządu, kontrola działalności rządu i jego członków oraz rozpatrywanie wniosków o wyrażenie wotum zaufania dla rządu, 6) wybór i odwoływanie członków Sądu Konstytucyjnego, 7) tworzenie ustawami konstytucyjnymi ministerstw federalnych i ustawami innych federalnych organów administracji państwowej, 8) prawo wypowiedzania wojny w razie napaści na CSRS lub konieczności wypełnienia umów międzynarodowych zobowiązujących do wspólnej obrony przeciwko napaści, 9) wyrażanie zgody na ratyfikację międzynarodowych umów politycznych i gospodarczych o charakterze ogólnym oraz umów międzynarodowych, do wykonania których potrzebna jest ustawa Zgromadzenia Federalnego, 10) uchylanie rozporządzeń i uchwał rządu albo powszechnie obowiązujących przepisów prawnych ministerstwa federalnego lub innego federalnego centralnego organu administracji państwowej w razie ich sprzeczności z Konstytucją lub inną ustawą Zgromadzenia Federalnego.

Obie izby Zgromadzenia Federalnego posiadały takie same prawa, federalny ustrój państwa wpływał jednak na specyficzny sposób podejmowania przez Zgromadzenie Federalne uchwał. Obowiązywała bowiem tzw. zasada zakazu majoryzacji i za uchwałą musiały opowiedzieć się obie grupy posłów w Izbie Narodów. Izba Ludu mogła podejmować uchwały w obecności więcej niż połowy jej członków, natomiast Izba Narodów – jeżeli była obecna więcej niż połowa jej członków wybranych w Czechach i w Słowacji. Podjęcie uchwały wymagało zgody więcej niż połowy obecnych posłów w każdej izbie, z wyjątkiem uchwalenia konstytucji, ustawy konstytucyjnej oraz ich zmian, wyboru Prezydenta oraz podjęcia postanowienia o wypowiedzeniu wojny, kiedy wymagana była zgoda $\frac{3}{5}$ wszystkich posłów Izby Ludu, jak również $\frac{3}{5}$ wszystkich posłów Izby Narodów wybranych w Czeskiej Republice Socjalistycznej i $\frac{3}{5}$ wszystkich posłów wybranych w Słowackiej Republice Socjalistycznej. Każda izba musiała podjąć uchwałę w sprawie wniosku przyjętego przez drugą izbę najpóźniej w ciągu 3 miesięcy. Gdyby w tym terminie do podjęcia takiej uchwały nie doszło, wniosek uważało się za przyjęty. W przypadku rozbieżności zdań między izbami przewidywano uruchomienie postępowania porozumiewawczego.

Przedstawiając czechosłowackie dwuizbowe Zgromadzenie Federalne, należy również wspomnieć o bardzo oryginalnym rozwiązaniu, jakim było pełniące rolę organu kierowniczego Prezydium Zgromadzenia Federalnego. Składało się ono z 40 członków, z których 20 wybierała Izba Ludu i 20 Izba Narodów, przy czym Izba Narodów musiała wybrać 10 członków spośród posłów pochodzących z Czeskiej Republiki Socjalistycznej i 10 członków spośród posłów reprezentujących Słowacką Republikę Socjalistyczną. Był to organ o istotnych kompetencjach. Jeżeli Zgromadzenie Federalne nie obradowało z uwagi na zakończenie sesji bądź kadencji, przejmowało jego kompetencje, z wyjątkiem wyboru Prezydenta, uchwalania budżetu, wypowiedzania wojny oraz wyrażania wotum nieufności dla rządu lub jego członków. Gdyby jednak Zgromadzenie Federalne nie obradowało z przyczyn nadzwyczajnych, kompetencje Prezydium były jeszcze

większe, gdyż przejmowało wszystkie kompetencje z wyjątkiem prawa zmiany Konstytucji oraz wyboru Prezydenta. W sprawach niecierpiących zwłoki mogło wydawać dekrety z mocą ustawy, które – tak samo jak wszystkie inne decyzje – wymagały zatwierdzenia podczas najbliższej sesji Zgromadzenia Federalnego, gdyż inaczej z mocy prawa traciły ważność.

Przedstawiona konstrukcja Zgromadzenia Federalnego istniała do czasu zakończenia istnienia Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej, czyli do końca 1992 r.

4

Nowy okres w dwuizbowości parlamentów w Polsce i w Republice Czeskiej związany jest ze zmianami ustrojowymi w tych państwach, a w Republice Czeskiej również w związku z rozpadem federacji czechosłowackiej i uzyskaniem 1 stycznia 1993 r. samodzielności. Przyczyny jej ustanowienia są jednak odmienne.

W Polsce o przywróceniu Senatu zdecydowano podczas obrad tzw. okrągłego stołu. Propozycję, co było zaskoczeniem, zgłosiła strona partyjno-rządowa. W *Porozumieniach* przyjętych 5 kwietnia 1989 r. zapisano:

Sejm pozostaje najwyższym organem władzy ustawodawczej. Będzie obradował w sposób ciągły, a obecność posłów opozycyjnych zmieni sposób jego działania. Istotnym umocnieniem władzy ustawodawczej będzie nowa instytucja Senatu. Senat będzie miał inicjatywę ustawodawczą oraz będzie rozważał ustawy, uchwalone przez Sejm, i jeśli wyrazi sprzeciw wobec danej ustawy, uchwalenie przez Sejm będzie wymagało większości $\frac{2}{3}$ głosów. [...] Senat będzie wraz z Sejmem uczestniczył w nowelizowaniu i uchwalaniu Konstytucji. Senat wybrany wolą suwerennego narodu będzie sprawował istotną kontrolę w szczególności w zakresie praw człowieka i praworządności oraz życia społeczno-gospodarczego¹⁶.

Senat miał pochodzić z wolnych wyborów, co było ustępstwem na rzecz strony „solidarnościowo-opozycyjnej”. Druga izba została potraktowana instrumentalnie. Chociaż wprowadzano w ten sposób elementy pluralizmu politycznego, to w istocie rzecz szła o to, aby włączyć opozycję w oficjalne życie polityczne w państwie, a tym samym przerzucić na nią przynajmniej część odpowiedzialności za tragiczną sytuację gospodarczą w kraju oraz ułatwić przyjęcie niezbędnego programu reform¹⁷. Od poczynionych ustaleń odstąpiono jednak, uchwalając ustawę konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tzw. nowela kwietniowa). Pozbawiono wówczas Senat funkcji kontrolnej, chciano również odebrać mu prawo wyrażania zgody na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli¹⁸.

¹⁶ *Porozumienia „okrągłego stołu”*, Warszawa 1989, s. 7.

¹⁷ L. Garlicki, *Uwaga 8 do Rozdziału IV „Sejm i Senat”*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2009.

¹⁸ P. Sarnecki, *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 47.

Jak widać, koncepcja dwuizbowości była wówczas bardzo przemyślana. Włączyła opozycję w proces rządzenia i odpowiedzialności za państwo, ostateczne decyzje pozostawiała jednak w rękach strony partyjno-rządowej, gdyż w Sejmie (tzw. kontraktowym) zagwarantowano dla jej przedstawicieli 65% mandatów, zaś tylko 35% mandatów miało pochodzić z wolnych wyborów¹⁹.

W Republice Czeskiej problem dwuizbowości parlamentu był jednym z najbardziej spornych podczas prac nad konstytucją powstającego samodzielnego państwa. Przeciwnikiem utworzenia Senatu była lewica, która uważała, że nie ma on sensu w państwie unitarnym i jedynie skomplikuje proces stanowienia ustaw. Na ówczesnej scenie politycznej nie odgrywała ona jednak istotnej roli, zaś pozostałe partie polityczne widziały w drugiej izbie czynnik stabilizujący i gwarantujący kontynuację władzy ustawodawczej, gdyż nie będzie można jej rozwiązać²⁰.

Wydaje się, że trudno jest jednoznacznie przesądzić, co zadecydowało o przyjęciu w Republice Czeskiej dwuizbowości parlamentu. W moim przekonaniu można wskazać na trzy przyczyny: nawiązanie do tradycji i rozwiązań międzywojennej Czechosłowacji, zapewnienie udziału w życiu politycznym czeskim posłom wybranym do Zgromadzenia Federalnego, wzorowanie się na rozwiązaniach przyjmowanych w innych państwach postsocjalistycznych²¹.

W Polsce przyjęto, że Senat będzie składać się ze 100 senatorów. Była to liczba dosyć przypadkowa, która w niewielkim stopniu nawiązywała do ówczesnej liczby 49 województw²². W Republice Czeskiej składa się on natomiast z 81 senatorów, co z jednej strony wynika z odnawialności co 2 lata $\frac{1}{3}$ jego składu, a z drugiej strony związane jest z liczbą powiatów, które miały stać się podstawą dla tworzenia okręgów wyborczych²³.

Odmienne przedstawia się kadencja Senatów w obu państwach. W Polsce tradycyjnie jest on wybierany na 4 lata, jego funkcjonowanie w całości jest jednak podporządkowane kadencji Sejmu; zaczyna się w dniu zebrania się Sejmu na pierwszym posiedzeniu i trwa do końca kadencji pierwszej izby. W Republice Czeskiej mamy natomiast do czynienia z sześcioletnią kadencją senatorów, a nie organu, który nie może być rozwiązany; natomiast z uwagi na odnawianie co 2 lata $\frac{1}{3}$ jego składu można jedynie mówić o tzw. kadencji funkcjonalnej Senatu.

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

²⁰ M. Bankowicz, *System władzy państwowej Czechosłowacji i Czech*, Kraków 1998, s. 142; V. Jirásková, K. Skotnicki, *Parlament Republiki Czeskiej*, Warszawa 2009, s. 16.

²¹ K. Skotnicki, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej i Senat Republiki Czeskiej. Analiza porównawczo-prawna*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2009, nr. 70, s. 107–108; idem, *Senat Republiki Czeskiej*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, s. 161.

²² L. Garlicki, *Uwaga 9 do art. 97*, [w:] *Konstytucja...*

²³ K. Klíma a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, Plzeň 2005, s. 142.

Obie izby parlamentów obu państw wybierane są przez obywateli każdego z nich, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat (ponieważ w Republice Czeskiej wybory są dwudniowe, ukończenie tego wieku może mieć miejsce również drugiego dnia wyborów) oraz spełniają inne warunki. Inna jest natomiast granica wieku dla biernego prawa wyborczego. W Polsce w przypadku Sejmu wynosi ona 21 lat, natomiast w przypadku Senatu 30 lat (pierwotnie było to również tylko 21 lat), natomiast w Republice Czeskiej kandydat do Izby Poselskiej musi mieć ukończone 21 lat, a do Senatu aż 40 lat (które można ukończyć również dopiero drugiego dnia głosowania).

Wybory do wszystkich izb w obu państwach są: powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Do pierwszych izb są również równe, podobnie można mówić o zasadzie równości wyborów w wyborach do Senatu w Republice Czeskiej. W Polsce konstytucja pomija zasadę równości, co wynika z faktu, iż w momencie jej uchwalenia wybory do Senatu istotnie nie były równe. Wybory do pierwszych izb (Sejmu i Izby Poselskiej) są przy tym proporcjonalne, oczywiście przy różnej liczbie okręgów wyborczych i liczbie wybieranych w nich posłów oraz systemie wyborczym w wąskim znaczeniu. Wybory do drugich izb (Senatów) są natomiast powszechne, zawsze większościowe. W Polsce zmieniała się przy tym liczba mandatów do obsadzenia w okręgu wyborczym. Początkowo wynosiła od 2 do 4, zaś obecnie wybory odbywają się w okręgach jednomandatowych. W Republice Czeskiej w związku z koniecznością wyboru $\frac{1}{3}$ senatorów co 2 lata toczył się spór, czy tworzyć okręgi jednomandatowe czy trzymandatowe; ostatecznie zwyciężyło pierwsze rozwiązanie i ustalono, w których okręgach w 1996 r. senatorowie będą wybierani na 2 lata, a w których na 4 lata. Różnica między wyborami senatorów polega na tym, że w Polsce wybory kończą się w jednej turze i mandat uzyskuje kandydat, na którego oddano najwięcej głosów, natomiast w Republice Czeskiej – jeżeli żaden z kandydatów nie zdobędzie bezwzględnej liczby głosów, 13. dnia po zakończeniu pierwszej tury odbywa się druga tura głosowania, w której o mandat ubiegają się dwaj kandydaci z największym poparciem z pierwszego głosowania, a mandat zdobywa ten z nich, na którego zostanie oddana większa liczba głosów, zaś w przypadku równej liczby głosów o zdobyciu mandatu rozstrzyga losowanie.

Obie izby parlamentów czeskiego i polskiego pracują permanentnie. Specyfiką czeską jest jednak możliwość podjęcia przez każdą z izb uchwały o przerwaniu (zawieszeniu) sesji, która nie może trwać jednak dłużej niż 120 dni w roku, nie dotyczy to jednak Senatu, kiedy rozwiązana jest Izba Poselska; Senatowi przysługuje wówczas „prawo uchwalania dekretów z mocą ustawy w sprawach, które nie mogą być odłożone, a wymagają unormowania przez ustawę” (art. 33 ust. 1 Konstytucji). W Polsce nie ma natomiast przerw międzykadencyjnych.

Bikameralizm czeski i polski są asymetryczne, co wynika z kompetencji izb, gdyż izby pierwsze – Izba Poselska i Sejm – mają ich więcej i często to do nich należy ostateczne podjęcie decyzji. Szczególnie widoczne jest to w przypadku

stanowienia ustaw. Należy również pamiętać, że w trakcie prac nad Konstytucją Republiki Czeskiej pojawiła się propozycja, aby Senat uczestniczył w uchwalaniu tylko niektórych ustaw – kodeksów i ustaw związanych z decentralizacją²⁴.

W obu parlamentach droga ustawodawcza rozpoczyna się zawsze w izbie pierwszej. Istotną różnicą jest przy tym to, że o ile posłowie – w Czechach już nawet jeden, a w Polsce grupy co najmniej piętnastu – mogą występować z inicjatywą ustawodawczą, to prawa takiego w obu państwach nie posiadają senatorowie lub ich grupy, lecz Senaty, które muszą podjąć stosowną uchwałę. Przebieg dalszych prac w izbach pierwszych jest podobny i istotną rolę odgrywają w nich wewnętrzne organy pomocnicze – komisje i komitety. Izba Poselska podejmuje uchwałę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej $\frac{1}{3}$ liczby swych członków, natomiast Sejm większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W przypadku bikameralizmu szczególnie istotna jest zawsze rola drugiej izby w stanowieniu ustaw. Zgodnie z Konstytucją Republiki Czeskiej po zakończeniu prac w Izbie Poselskiej do Senatu przekazywany jest uchwalony przez nią projekt ustawy, z kolei Konstytucja Polski stanowi, że do Senatu przekazywana jest uchwalona przez Sejm ustawa²⁵.

Senaty obu państw mają na swoim etapie procesu ustawodawczego 30 dni na pracę. W tym czasie mogą ustawę uchwalić, zgłosić do niej poprawki lub ją odrzucić. W przypadku uchwalenia poprawek lub odrzucenia (projektu) ustawy wraca ona do izby pierwszej. Sejm odrzuca w Polsce taką uchwałę Senatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W Republice Czeskiej postępowanie w Izbie Poselskiej zależy natomiast od tego, co uchwalił Senat. Jeżeli odrzucił on projekt ustawy, ustawa zostaje uchwalona, jeśli Izba Poselska przegłosuje ją bezwzględną większością głosów swoich członków. Jeżeli natomiast Senat zgłosił poprawki, najpierw odbywa się głosowanie nad wersją zaproponowaną przez drugą izbę. Jeżeli do jej uchwalenia nie dojdzie, głosowany jest projekt ustawy przekazany do Senatu i do uchwalenia ustawy dochodzi bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów. Oznacza to, że jeżeli Izba Poselska nie uchwali ustawy w wersji zaproponowanej przez Senat, jak i nie uchwali jej ponownie wymaganą większością głosów, ustawa nie zostanie uchwalona (upada)²⁶.

²⁴ J. Syllová, *Komora minimalnych funkcí, nebo komora „odlišného ohledu”?*, [w:] J. Kysela (red.), *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*, Praha 2016, s. 55–57.

²⁵ Jest to osobny, bardzo interesujący problem, czy do Senatu trafia nadal projekt ustawy, gdyż droga ustawodawcza nie jest jeszcze zakończona, czy ustawa, gdyż pierwsza izba zakończyła już nad nią pracę. Bliższy jest mi pierwszy z tych poglądów, szersze rozważenie tych kwestii wykracza jednak poza ramy tego opracowania. Zob. szerzej K. Skotnicki, *Senat Republiki Czeskiej i Senat ...*, op. cit., s. 114.

²⁶ E. Gdulewicz, *Republika Czeska*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Lublin 2002, s. 83.

Brak zajęcia stanowiska przez Senat w sprawie (projektu) ustawy w ciągu 30 dni skutkuje w obu państwach uznaniem jej uchwalenia w brzmieniu nadanym przez izbę pierwszą.

Tylko w niewielu przypadkach pozycja obu izb w stanowieniu prawa jest taka sama. W Polsce ma to miejsce w przypadku ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w Republice Czeskiej. W Republice Czeskiej pozycja obu izb jest zrównana także w przypadku uchwalania ordynacji wyborczych oraz ustawy o zasadach obradowania i wzajemnych kontaktach obu izb.

Specyfiką bikameralizmu czeskiego jest to, że Senat nie uczestniczy w uchwalaniu ustawy o budżecie państwa i ustawy związanej z zamknięciem rachunku państwowego, co wynika z nieprzyznania tej izbie funkcji kontrolnej²⁷.

Bardzo specyficznie przedstawia się wreszcie kwestia udziału każdej z izb parlamentu w procedurze związanej ze zmianą konstytucji, a w Republice Czeskiej również uchwalania ustaw konstytucyjnych.

Senat w Polsce może (obok grupy $\frac{1}{5}$ ustawowej liczby posłów i Prezydenta) inicjować zmianę konstytucji. O treści zmiany decyduje jednak wyłącznie Sejm, który uchwała ją większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Senat nie ma prawa wnoszenia do takiej ustawy poprawek, może ją jedynie uchwalić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jeżeli tak się nie stanie, ustawa upada, gdyż pierwsza izba nie ma prawa przełamania stanowiska Senatu. Druga izba może również wystąpić o przeprowadzenie referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji, jeżeli zmiana dotyczy treści jej rozdziałów I, II i XII.

W Republice Czeskiej kwestia ta jest natomiast bardziej złożona. Senat ma prawo inicjowania wszelkich zmian aktów rangi konstytucyjnej. O treści takiego aktu decyduje Izba Poselska. Lakoniczność regulacji konstytucyjnej oraz brak przewidzianej w art. 40 Konstytucji ustawy o zasadach obradowania i wzajemnych kontaktach obu izb sprawia, że dyskusyjnym wydawało się prawo Senatu do zgłaszania poprawek do takiej ustawy²⁸; praktyka jednak poszła w tym kierunku i poprawki są następnie rozpoznawane przez Izbę Poselską²⁹. Zaskakują jednak większości głosów potrzebne do uchwalania takich ustaw w każdej z izb. W Izbie Poselskiej wymagana jest większość $\frac{3}{5}$ głosów wszystkich posłów, natomiast w Senacie również większość $\frac{3}{5}$ jednak w obecności co najmniej $\frac{1}{3}$ członków izby.

²⁷ R. Suchánek, V. Jirásková et al., *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*, Praha 2009, s. 123.

²⁸ J. Kysela, *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvukomorových soustav*, Praha 2000, s. 130; K. Klíma a kol., op. cit., s. 209.

²⁹ R. Suchánek, V. Jirásková et al., op. cit., s. 146.

Bardzo oryginalnym rozwiązaniem obowiązującym w Republice Czeskiej jest możliwość wydawania przez Senat postanowień ustawowych (będących odpowiednikiem polskich rozporządzeń z mocą ustawy). Mogą być one wydawane w okresie, gdy jest rozwiązana Izba Poselska i wyłącznie na wniosek rządu oraz muszą być zatwierdzone na pierwszym posiedzeniu Izby Poselskiej, gdyż inaczej tracą moc prawną. Jest to konstrukcja nawiązująca do wcześniejszych rozwiązań, kiedy uprawnienie to należało do Prezydium Zgromadzenia Narodowego i później do Prezydium Zgromadzenia Federalnego³⁰. Aktami tymi nie można jednak regulować materii konstytucyjnej, budżetu państwa, zamknięcia rachunków państwowych, ordynacji wyborczej i umów międzynarodowych o prawach człowieka i podstawowych wolnościach.

Bardzo istotną funkcją parlamentu jest kreacja.

Bikameralizm w przypadku funkcji kreacyjnej parlamentu należy analizować z jednej strony z uwagi na wspólny udział obu izb w obsadzie personalnej innych organów, jak i samodzielny wybór na określone stanowiska. Analiza rozwiązań w obu państwach pokazuje, iż polski parlament, w tym również Senat, ma w tym przypadku dużo większe kompetencje, w pełni trafna jest jednak przy tym ocena, że nie wynika to z klarownej wizji drugiej izby, lecz jest konsekwencją jej „apetytów kompetencyjnych”, jak i samego faktu istnienia, który w ten sposób jest silnie uzasadniany³¹. W obu państwach również w przypadku tej funkcji ma miejsce asymetria pozycji izb i zdecydowanie większą rolę odgrywają w tym zakresie izby pierwsze, które przede wszystkim jako jedyne wywierają wpływ na tworzenie rządu.

Analizę rozpocząć należy od przypomnienia, że na początku transformacji ustrojowej członkowie obu izb uczestniczyli w wyborze prezydentów swoich państw. W Polsce trwało to jednak bardzo krótko i już w 1990 r. miały miejsce pierwsze powszechne wybory prezydenta, zaś w Republice Czeskiej stało się to dopiero w 2013 r.

W Polsce druga izba, po wyborze przez Sejm, wyraża zgodę na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz powołanie i odwołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu. Praktyka pokazuje, iż w przypadku posiadania większości w Senacie przez sejmową opozycję może to skutecznie zablokować obsadzenie urzędu, jak miało to miejsce w przypadku wielokrotnych prób powołania Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zdecydowanie dominuje jednak sytuacja, w której izby pełnią funkcję kreatywną samodzielnie. Przede wszystkim jedynie Sejm wybiera sędziów Trybunału

³⁰ V. Pavlíček, J. Hřebejk, *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*, 1. díl, *Ústavní systém*, Praha 1998, s. 163.

³¹ M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 193 i przywołana tam literatura.

Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, jak i (na wniosek Prezydenta) Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Oddzielnie izby wybierają członków Rady Polityki Pieniężnej, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu. Z kolei jedynie Senat wybiera ławników Sądu Najwyższego.

Izba Poselska wnioskuje w Republice Czeskiej o mianowanie przez Prezydenta Prezydenta i Wiceprezydenta Najwyższego Urzędu Kontroli, z kolei Senat w Republice Czeskiej wyraża zgodę na mianowanie przez Prezydenta sędziów Sądu Konstytucyjnego, wnioskuje do Prezydenta o mianowanie Przewodniczącego i inspektorów Urzędu ds. Ochrony Danych Osobowych oraz wskazuje jednego z dwóch kandydatów na Publicznego obrońcę Praw (drugiego wskazuje Prezydent), którego wybiera Izba Poselska.

W doktrynie, przynajmniej polskiej, od lat toczy się spór o realizację przez izby parlamentu funkcji kontrolnej w stosunku do Rady Ministrów. Konstytucja powierza ją wyłącznie Sejmowi (wotum zaufania i wotum nieufności), w piśmiennictwie wywodzi się jednak prawo Senatu do pełnienia przez niego tej roli z tego, że jest to organ przedstawicielski³², kilka szczegółowych kompetencji ustanowią też w szczególności ustawa o wykonywaniu mandatu, jak i Regulamin Senatu³³. Rodzi to jednak zasadne pytanie o dopuszczalność przyznawania drugiej izbie kompetencji, które nie mają podstawy w funkcji przewidzianej dla niej w Konstytucji; nie jest to jednak równoznaczne z zakazem ustawowego formułowania pewnych kompetencji kontrolnych Senatu³⁴. W tym kierunku poszła też praktyka, np. tworzenie różnych komisji.

Należy też pamiętać, że w Polsce Senat wyraża zgodę na zarządzenie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego.

Oddzielnie potraktować wreszcie należy udział posłów i senatorów w pracach Zgromadzenia Narodowego, a w szczególności w podejmowaniu decyzji o pociągnięciu Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej. W Republice Czeskiej jest to uprawnienie wyłącznie Senatu.

Porównując parlamenty w Polsce i w Republice Czeskiej, trzeba wskazać na zupełnie inną rolę w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Kompetencje Parlamentu Republiki Czeskiej, jak i Senatu, są w tym przypadku większe niż ma to miejsce w Polsce³⁵.

³² P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9–27; M. Dobrowolski, op. cit., s. 271.

³³ P. Sarnecki, *Problem dwuizbowości parlamentu*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock 1–3 czerwca 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 173.

³⁴ L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 34.

³⁵ Szerzej pisałem o tym w: *Senat Rzeczypospolitej Polskiej i Senat Republiki Czeskiej...*, op. cit., s. 119–120.

W świetle powyższych uwag nie podzielam występującego w czeskim piśmiennictwie poglądu, że Senat Republiki Czeskiej został skonstruowany jako przeciwwaga dla Izby Poselskiej³⁶.

5

Przeprowadzona analiza pokazuje, że zarówno w Polsce, jak i w Czechosłowacji, a następnie w Republice Czeskiej ustrojodawcy bardzo chętnie sięgali do konstrukcji dwuizbowego parlamentu.

W Polsce struktura ta była przyjęta w obu konstytucjach okresu międzywojennego (z 1921 i 1935 r.), sięgnięto do niej również w momencie początku transformacji ustrojowej w nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej 7 kwietnia 1989 r., była następnie utrzymywana na gruncie małej konstytucji z 1992 r., występuje też obecnie w obowiązującej Konstytucji z 1997 r. Z jednoizbowością parlamentu mieliśmy zatem do czynienia jedynie w okresie państwa socjalistycznego, od końca II wojny światowej do 1989 r.

W Czechosłowacji okres jednoizbowości parlamentu był jeszcze krótszy. Nie występował bowiem na gruncie Konstytucji z 1920 r., wprowadzony zaś po II wojnie światowej w państwie socjalistycznym, został zlikwidowany 1 stycznia 1969 r. w związku ze zmianą struktury państwa i przekształceniem go z unitarnego w federacyjne. Dwuizbowość parlamentu została następnie utrzymana w Konstytucji Republiki Czeskiej z 1992 r.

Analiza dwuizbowości w Polsce oraz w Czechosłowacji i Republice Czeskiej prowadzi przy tym do wniosku, że tylko w okresie czechosłowackiego federalizmu można mówić, iż była ona w pełni przemyślana. Konstrukcja ta zakładała wyraźną równowagę izb, a przy tym konstrukcja Zgromadzenia Federalnego składającego się z Izby Ludu i Izby Narodów, przy jednoczesnym zakazie majoryzacji w pracach tej drugiej izby, zapewniały teoretyczną równość podmiotów wchodzących w skład tego państwa federalnego. Oczywiście pomijam w tym przypadku kwestię praktyki ustrojowej, gdyż wszyscy doskonale zdajemy sobie sprawę, iż w warunkach państwa socjalistycznego rzeczywistość w istotny sposób odbiegała od normatywnej regulacji.

W innych przypadkach sięganie do dwuizbowości nie było natomiast wynikiem jakiejś przemyślanej wizji ustroju państwa. W okresie międzywojennym było w tym dużo przypadkowości, może z wyjątkiem polskiego rozwiązania z 1935 r., zaś powrót do tej konstrukcji na początku transformacji ustrojowej w obu państwach był doraźnym krokiem mającym na celu rozwiązanie konkretnego problemu. W Polsce w 1989 r. włączało to część opozycji do współrządzenia państwem, co wiązało się z przejściem przez nią części odpowiedzialności za

³⁶ A. Gerloch, J. Hřebejk, V. Zoubek, op. cit., s. 152.

państwo, jednak bez decydującego zdania. Utrzymywanie dwuizbowości parlamentu w kolejnych regulacjach konstytucyjnych ma miejsce bez należytej poprzedzającej to dyskusji polityków i teoretyków prawa i politologii. Istnieje ona siłą inercji, braku jasnej wizji, ale i pewnej wygody. W Republice Czeskiej dwuizbowość parlamentu rozwiązywała problem byłych czeskich posłów do Zgromadzenia Federalnego, pamiętamy też, z jak wielkimi problemami doszło do realizacji postanowień Konstytucji i powstania drugiej izby.

W okresie międzywojennym obie izby analizowanych parlamentów wybierane były w wyborach proporcjonalnych, co uważano wówczas za jedyny demokratyczny sposób, odmienna była natomiast liczba ukończonych lat niezbędnych dla uzyskania biernego prawa wyborczego, przy czym w Czechosłowacji wynosiła aż 45 lat. Pomijam specyfikę kształtowania drugiej izby na gruncie polskiej Konstytucji z 1935 r., gdyż wówczas miała miejsce całkowicie odmienna filozofia istoty i funkcjonowania państwa. Obecnie mamy do czynienia z zupełnie inną sytuacją – wybory do pierwszych izb są proporcjonalne, zaś do Senatów większościowe w okręgach jednomandatowych (w Polsce w przeszłości wielomandatowych), przy czym w Polsce wybierany jest jednocześnie cały Senat, zaś w Republice Czeskiej co 2 lata dokonywany jest wybór $\frac{1}{3}$ jego składu. Wyboru w Polsce dokonywane są większością zwykłą, zaś w Republice Czeskiej większością bezwzględną (dwie tury).

W Polsce, tak w okresie międzywojennym, jak i obecnie, kadencje obu izb są ze sobą związane i trwają tyle samo czasu – w przeszłości 5 lat, zaś obecnie 4 lata. Upływ kadencji Sejmu (w normalnym terminie czy też w następstwie samorozwiązania lub skrócenia kadencji) z mocy Konstytucji kończy kadencję Senatu. W Czechosłowacji i teraz w Republice Czeskiej nigdy natomiast kadencje obu izb nie były równe, są od siebie niezależne, co jest niezwykle ważne, gdyż różna długość kadencji izb w praktyce politycznej może mieć istotne znaczenie³⁷. W okresie międzywojennym Izba Poselska była wybierana na 6 lat, zaś Senat na 8 lat. Obecnie kadencje te są krótsze – Izba Poselska wybierana jest na 4 lata, natomiast w przypadku Senatu, w związku z wyborem co 2 lata $\frac{1}{3}$ składu tej izby, kadencja 6 lat dotyczy senatorów, zaś w przypadku Senatu mówi się o dwuletnich kadencjach funkcjonalnych. Co niezwykle istotne, w Republice Czeskiej nie ma możliwości rozwiązania Senatu, czym innym jest natomiast możliwość zawieszenia sesji.

Parlamentarzyści w dwuizbowych parlamentach Polski, Czechosłowacji i obecnej Republice Czeskiej najczęściej mieli mandat wolny (choć nie zawsze było to wprost wyartykułowane w normach konstytucyjnych). Inaczej było tylko pod rządem polskiej konstytucji z 1935 r. oraz w czechosłowackim Zgromadzeniu Federalnym.

³⁷ M. Kruk, op. cit., s. 196.

Parlamentey obu analizowanych państw w przeszłości pracowały systemem sesyjnym, obecnie zaś pracują permanentnie, jednak w rozwiązaniu czeskim w obu izbach istnieje możliwość przerwania (zawieszenia) ich pracy.

Organizacja wszystkich izb jest prawie tożsama.

W dwuizbowości parlamentu w państwie unitarnym upatruje się rozwiązania, w którym druga izba będzie hamować wszechwładzę pierwszej izby³⁸. Przeciwnicy dwuizbowości podnosili jednak, że jeżeli druga izba zgadza się z pierwszą, to jest zbędna, natomiast jeśli ma inne zdanie i sprzeciwia się stanowisku izby pierwszej, to jest szkodliwa³⁹. Dla dwuizbowości parlamentu w Polsce, Czechosłowacji i w Republice Czeskiej charakterystyczne jest jednak to, że pozycja izb nigdy nie była i obecnie również nie jest równa. Zawsze jest to dwuizbowość asymetryczna, w której pierwsza izba – polski Sejm i czechosłowacka oraz czeska Izba Poselska – jest izbą dominującą, a Senat nie odgrywa tak istotnej roli. Wzmocnienie pozycji Senatu kosztem Sejmu miało jedynie miejsce w Polsce na gruncie Konstytucji kwietniowej. Dominacja pierwszej izby jest wyraźnie widoczna w realizacji wszystkich funkcji współczesnych parlamentów. To do pierwszej izby należy decyzja odnośnie do ostatecznej treści uchwalanych ustaw, gdyż może odrzucić stanowisko drugiej izby. Jej w wyraźny sposób przyznana jest funkcja kontrolna – rząd ponosi bowiem odpowiedzialność tylko przed pierwszą izbą, w przypadku Senatu można co najwyżej doszukiwać się niektórych instrumentów kontrolnych. Pierwsza izba wywiera też zdecydowanie większy wpływ na obsadzanie innych stanowisk w państwie (Senat Republiki Czeskiej ma w tym przypadku nawet dużo mniejsze znaczenie niż Senat polski), są to jednak kompetencje raczej dosyć przypadkowe i nie zawsze można dopatrywać się w nich jakiejś myśli. Szczególnym uprawnieniem Senatu Republiki Czeskiej jest jednak możliwość uchwalania w czasie, gdy rozwiązana jest Izba Poselska, ustawowych postanowień (rozporządzeń z mocą ustawy).

Zrównanie czy zbliżenie pozycji izb jest rzadkie, np. w Polsce ma miejsce przy uchwalaniu ustawy o zmianie konstytucji, ale wpływ ten ogranicza się do możliwości uchwalenia bądź odrzucenia tego aktu, ale bez możliwości wpływu na jego treść.

O większym zrównaniu pozycji izb możemy jedynie mówić w przypadku funkcji europejskiej. Senat czeski odgrywa też istotniejszą rolę w kwestiach związanych z bezpieczeństwem państwa.

Brak równorzędności izb parlamentów Polski, Czechosłowacji i Republiki Czeskiej sprawia w konsekwencji brak konieczności tworzenia struktur między nimi „pośredniczących”, np. komisji wspólnych czy mediacyjnych⁴⁰.

³⁸ R. Piotrowski, *Uwagi o roli dwuizbowości w ustroju demokratycznym*, [w:] M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra (red.), *Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji*, Warszawa 2023, s. 9.

³⁹ Ibidem, s. 14.

⁴⁰ Ibidem, s. 19.

Istniejący w Republice Czeskiej i w Polsce dualizm parlamentu jest – przynajmniej przez część przedstawicieli polskiej doktryny, ale i polityków – krytykowany. Wskazywane jest, że asymetria kompetencji izb nie sprzyja właściwemu funkcjonowaniu parlamentu. Od lat zgłaszanych jest dlatego wiele postulatów mających na celu zmianę tej sytuacji.

Stosunkowo sporadycznie pojawiają się postulaty likwidacji drugiej izby. Wydaje się jednak, że są to bardziej populistyczne hasła niż rzeczywiste wezwania do powrotu do jednoizbowości parlamentu. Senat jest bowiem organem przydatnym, i to z wielu przyczyn. Z jednej strony zapewnia określonej grupie działaczy partyjnych stanowiska, zaspokaja ich aspiracje, gwarantuje im dochody, ale i przekłada się na finanse ich ugrupowania i umożliwia promowanie i realizowanie jego programu. Już tylko to wystarczy, aby nie było realnego zainteresowania likwidacją drugiej izby i przynajmniej w najbliższym czasie trudno zakładać, aby była szansa uzyskania wymaganych w izbach większości dla nowelizacji, a tym bardziej uchwalenia nowej konstytucji. Trzeba też pamiętać, że w przypadku tożsamy większości w obu izbach druga z nich jest przydatna w korygowaniu błędów popełnianych w pierwszych izbach podczas uchwalania w nich ustaw.

Dużo częściej postuluje się natomiast zmiany dwuizbowości parlamentu idące w kierunku zrównoważenia pozycji izb, a przynajmniej zdecydowanego wzmocnienia znaczenia Senatu. W Polsce z jednej strony postuluje się rozdzielenie kadencji Sejmu i Senatu, zaś z drugiej strony wzmocnienie kompetencji drugiej izby, w szczególności w procesie ustawodawczym, np. poprzez wydłużenie czasu na rozpatrzenie ustaw uchwalonych przez Sejm czy zwiększenie liczby głosów niezbędnych dla odrzucenia stanowiska Senatu⁴¹. I w tym przypadku nie wydaje się jednak, aby była szansa – przynajmniej w najbliższym czasie – na dokonanie stosownej zmiany Konstytucji.

Bibliografia

- Bankowicz M., *System władzy państwowej Czechosłowacji i Czech*, Kraków 1998.
Bankowicz M., *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*, Kraków 2010.

⁴¹ Szerzej pisałem na ten temat w opracowaniach: *(Nie)realne postulaty reformy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] E. Tuora-Schwierskott (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, s. 81–92; *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-Zatuckiej z okazji 70. rocznicy urodzin*, Toruń 2022, s. 515–526.

- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Domańska A., Michalak A. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku. W setną rocznicę uchwalenia*, Łódź 2022.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Kompetencje kontrolne Senatu? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.
- Gdulewicz E., *Republika Czeska*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Lublin 2002.
- Gerloch A., Hřebejk J., Zoubek V., *Ústavní systém České republiky*, 6. Aktualizowane vydání, Plzeň 2022.
- Gerloch A., Žák Krzyžankova K. (red.), *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*, Plzeň 2018.
- Jiráskova V., Skotnicki K., *Parlament Republiki Czeskiej*, Warszawa 2009.
- Klíma K. a kol., *Komentář k Ústavě a Listině*, Plzeň 2005.
- Kruk M., *100 lat państwowości czechosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice*, „Krytyka Prawa” 2019, t. 11, nr 1, s. 191–214.
- Kruk M., *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Warszawa 1976.
- Kudej M., *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2.
- Kysela J., *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvukomorových soustav*, Praha 2000.
- Maksymiuk M., Karlikowski M., *Senat dwudziestolecia międzywojennego w Rzeczypospolitej Polskiej i Czechosłowacji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1, s. 369–385.
- Modzelewski B., *Współczesny bikameralizm – czyli kształt i sens istnienia dwuizbowego modelu parlamentu*, „Acta Erasmiana” 2019, t. 18, s. 215–229.
- Paczkowski A., *Referendum z 30 czerwca 1946. Przebieg i wyniki. Dokumenty do dziejów PRL*, „Studia Polityczne PAN” 1993, z. 4, s. 41–49.
- Pavliček V., Hřebejk J., *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*, 1. díl, *Ústavní systém*, Praha 1998.
- Piotrowski R., *Uwagi o roli dwuizbowości w ustroju demokratycznym*, [w:] M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra (red.), *Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji*, Warszawa 2023.
- Porozumienia „okrągłego stołu”*, Warszawa 1989.
- Sarnecki P., *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.
- Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.

- Sarnecki P., *Problem dwuizbowości parlamentu*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock 1–3 czerwca 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Skotnicki K., *(Nie)realne postulaty reformy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] E. Tuora-Schwierskott (red.), *Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. 30-Jahre Deutsch-Polnische Juristen-Vereinigung Festschrift zum Jubiläum, Pravorządność i prawa zasadnicze. Niemiecko-Polskie Stowarzyszenie Prawników. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 30-lecia*, Toruń 2020.
- Skotnicki K., *Senat Republiki Czeskiej*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2.
- Skotnicki K., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej i Senat Republiki Czeskiej. Analiza porównawczo-prawna*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2009, nr 70, s. 103–122.
- Skotnicki K., *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*, Toruń 2022.
- Starzewski M., *Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*, Kraków 1926.
- Suchánek R., Jirásková V. et al., *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*, Praha 2009.
- Syllová J., *Komora minimalnych funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“?*, [w:] J. Kysela (red.), *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*, Praha 2016.

Polský a český bikameralismus: minulost a současnost

Abstrakt

Cílem této studie je komplexní pohled na polský, československý a český bikameralismus jak v meziválečném období, tak v socialistickém státě i dnes. Provedená analýza vede k závěru, že zákonodárci těchto států velmi usilují o vybudování dvoukomorového parlamentu. Avšak pouze v období československého federalismu lze hovořit o tom, že bylo plně promyšleno. Předpokládalo vyváženost komor při současném zákazu majorizace v práci Sněmovny národů. V ostatních obdobích je bikameralismus poměrně nahodilý, nepromyšlený. V minulosti se volby do obou komor nelíšily, dnes jsou volby do první komory poměrné, zatímco do druhé většinové. Zajímavým řešením je volba jedné třetiny Senátu České republiky každé dva roky. V Československu a nyní v České republice neexistuje vazba mezi funkčními obdobími komor, zatímco v Polsku je Senát volen společně se Sejmem a jeho funkční období končí na konci funkčního období první komory. Nejvýznamnější je však asymetrie v kompetencích komor. Poslanecká sněmovna v České republice a polský Sejm jsou důležitější než Senáty těchto zemí při plnění všech funkcí. To je patrné zejména v případě legislativního procesu, neboť o konečném obsahu zákona rozhodují vždy první komory, nemají kontrolní funkci a menší roli hrají i v případě kreativní funkce. Druhé komory nemají mnoho pravomocí a tyto pravomoci jsou poměrně nahodilé. V Polsku však máme co do činění se zajímavou situací, kdy ve volebním období 2019–2023 politické většiny v Sejmu a Senátu jsou odlišné.

Polish and Czech bicameralism: past and present

Abstract

The aim of the study is a comprehensive look at Polish, Czechoslovak and Czech bicameralism both in the interwar period and in the socialist state, as well as today. The analysis conducted leads to the conclusion that the legislators of these countries are very willing to use the structure of a bicameral parliament. However, it was only during the period of Czechoslovak federalism that it can be said that it was fully thought out. It assumed a balance of chambers while prohibiting majorization in the work of the House of Nations. In other periods, bicameralism is quite random, ill-conceived. In the past, the elections of both chambers did not differ, currently they are proportional in the case of the first chamber, and majority in the case of the second chamber. An interesting solution is the election of $\frac{1}{3}$ of the Czech Senate every two years. In Czechoslovakia and currently in the Czech Republic, there is no link between the terms of office of the chambers, while the Senate in Poland is elected together with the Sejm and ends its term at the end of the term of the first chamber. However, the most important thing is the asymmetry in the competences of the chambers. The Chamber of Deputies in the Czech Republic and the Polish Sejm are more important than the Senates of the countries in fulfilling all functions. This is particularly visible in the case of the legislative process, because the final content of the act is always decided by the first chambers, they do not have a control function, and they also play a smaller role in the case of the creative function. The second chambers do not have many powers, and these powers are quite accidental. However, we are dealing with an interesting situation in Poland, when in the 2019–2023 term the political majorities in the Sejm and Senate are different.

Keywords: parliament, bicameralism, bicameralism of parliament, Czech Republic, Republic of Poland, Senate of the Czech Republic, Senate of the Republic of Poland.