

*Krzysztof Skotnicki**

**SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I SENAT
REPUBLIKI CZESKIEJ
ANALIZA PORÓWNAWCZO-PRAWNA**

1. WPROWADZENIE

Istnienie i funkcjonowanie drugich izb parlamentu należy w państwach unitarnych do najbardziej kontrowersyjnych zagadnień. Dzieje się tak nawet w krajach, w których są one jednymi z najstarszych organów, czego najlepszym przykładem są spory o Izbę Lordów w Wielkiej Brytanii, prowadzące w ostatnich latach do znacznych jej przemian. Dyskusje takie nie omijają i Polski, można nawet powiedzieć, że liczba krytycznych wypowiedzi na temat Senatu ostatnimi laty zdecydowanie narasta.

Zabierający głos w naszych polemikach na ten temat, często odwołują się do przykładów z innych państw. Nie uważam jednak, aby porównania te były zawsze trafne, gdyż konfrontacji takich można – w moim przekonaniu – dokonywać tylko wówczas, gdy występują zbliżone warunki, w których funkcjonują te organy. Najczęściej, niestety, nie jest to jednak brane pod uwagę. Szczególnie widoczne to jest w związku z zafascynowaniem konstytucjonalizmem zachodnim i chęcią przenoszenia tamtych rozwiązań na nasz grunt bez dostatecznego uwzględnienia specyfiki każdej sytuacji. Dlatego jestem zdania, na co wielokrotnie już wskazywałem, iż w zbyt małym stopniu bierze się u nas pod uwagę rozwiązania i doświadczenia takich państw, jak Republika Czeska, Republika Słowacka i Republika Węgierska. Nieprzypadkowo tworzymy bowiem wspólnie grupę Państw Wyszehradzkich. W porównaniu z innymi krajami europejskimi różnice między tymi krajami wydają się stosunkowo najmniejsze, a ponadto mamy zbliżone doświadczenia z okresu poprzedzającego transformację ustrojową, słabość systemów partyjnych, nie najwyższy poziom kultury politycznej i prawnej, sytuację ekonomiczną itd.

* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, kierownik Zakładu Prawa Konstytucyjnego Porównawczego Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ i kierownik Centrum Studiów Wyborczych UŁ.

Dla problematyki struktury parlamentu charakterystyczne jest przy tym to, że wśród tych czterech państw dwa zdecydowały się na bikameralizm, natomiast dwa mają tylko parlamenty jednoizbowe. Z tego też względu analizie porównawczo-prawnej poddaję Senat Rzeczypospolitej Polskiej i Senat Republiki Czeskiej.

W rozważaniach kładę przede wszystkim nacisk na różnice występujące pomiędzy drugimi izbami w analizowanych państwach. Pomijam natomiast regulacje i rozwiązania, które są identyczne bądź bardzo zbliżone, a przede wszystkim nie mające znaczenia dla porównania tych organów. Stąd nie omawiam statusu senatorów, jak i nie wgłębiam się w kwestię organizacji izb.

2. GENEZA SENATÓW W POLSCE I REPUBLICE CZESKIEJ NA POCZĄTKU TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

Decyzja o przywróceniu w Polsce Senatu została podjęta podczas obrad Okrągłego Stołu. W przyjętych 5 kwietnia 1989 r. *Porozumieniach* znajduje się następujące uzgodnienie: „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 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-gospodarczego”¹.

Sięgnięcie do idei powstania drugiej izby niewątpliwie stanowiło wówczas duże zaskoczenie, gdyż wcześniej idea taka nie była zgłaszana ani przez opozycję, ani przez obóz rządzący. Propozycję taką zgłosiła strona partyjno-rządowa, która upatrywała w tym szansę na dalsze sprawowanie władzy. Senat miał bowiem pochodzić z całkowicie wolnych wyborów, co było znaczącym ustępstwem na rzecz strony „solidarnościowo-opozycyjnej”, jego kompetencje miały być jednak ograniczone. Tym samym organ ten potraktowano zdecydowanie instrumentalnie², gdyż miał on wprowadzić w Polsce elementy pluralizmu politycznego i włączyć przedstawicieli opozycji w oficjalne życie polityczne w państwie³. Rozwiązanie to miało z jednej strony przerzucić na opozycję

¹ Por. *Porozumienia „okrągłego stołu”*, Warszawa 1989, s. 7.

² Por. L. G a r l i c k i, *Uwaga 8 do Rozdziału IV „Sejm i Senat”*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

³ Por. S. B o ż y k, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 60.

przynajmniej część odpowiedzialności za tragiczną sytuację gospodarczą w kraju, ale z drugiej strony także ułatwić program reform, w których opracowaniu miała ona uczestniczyć. Jak podkreśla Paweł Sarnecki, „z perspektywy historycznej można utrzymywać, że nie był to kontrakt równorzędny, ale wówczas jednak był odbierany jako znaczące zwycięstwo «Solidarności»”⁴.

Uzgodnienia zawarte podczas obrad Okrągłego Stołu zostały jednak tylko częściowo odzwierciedlone w nowelizacji Konstytucji PRL, dokonanej ustawą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁵ (tzw. nowela kwietniowa). Pominęto w niej bowiem funkcję kontrolną, którą miała również wypełniać ta izba, a jak wiemy, próbowano pozbawić ją również wyrażania zgody na powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli⁶. Tego samego dnia uchwalono również dwie ustawy: Ordynację wyborczą do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji na lata 1989–1993 oraz Ordynację wyborczą do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁷.

Generalnie, wizja Senatu była wówczas przemyślana. Zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 2 ust. 2 Konstytucji PRL był on obok Sejmu drugim przedstawicielskim organem Narodu, ale tylko izba pierwsza charakteryzowana była jako organ najwyższy. Posiadał prawo inicjatywy ustawodawczej, uczestniczył też w dalszej procedurze ustawodawczej. Do niego były przekazywane ustawy uchwalone przez Sejm i w ciągu miesiąca mógł zgłosić Sejmowi propozycje dokonania w nich określonych zmian lub je odrzucić. Przyjęty model asymetrycznego dualizmu sprawiał jednak, że o ostatecznym kształcie miał decydować Sejm, który mógł nie przyjąć stanowiska Senatu większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (jeżeli Sejm nie odrzucił stanowiska Senatu, ale również nie przyjął go zwykłą większością głosów, miał miejsce tzw. pat legislacyjny)⁸. W izbie pierwszej dominowali jednak przedstawiciele PZPR i jej koalicjanci, gdyż według uzgodnień poczynionych podczas obrad Okrągłego Stołu 65% mandatów przypadło z mocy kontraktu tym ugrupowaniom, a tylko 35% mandatów pochodziło z wolnych wyborów. Prawa odrzucenia projektu ustawy Senat nie posiadał jednak w procedurze uchwalania ustawy budżetowej. Brak nowelizacji art. 106 Konstytucji rodził również pytanie o jego udział w zmianie konstytucji, jednak wykładnia ogółu przepisów sprawi-

⁴ Por. P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Warszawa 1995, s. 8.

⁵ Dz. U. nr 19, poz. 101.

⁶ Por. P. Sarnecki, *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 47.

⁷ Dz. U. nr 19, poz. 102 i 103.

⁸ Szerzej zob. M. Masternak-Kubiak, *Udział Senatu w procesie uchwalania ustawy budżetowej i innych planów finansowych Państwa*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 222.

ła, iż w praktyce uczestniczył on w tej procedurze. Jak już wskazywałem, posiadał również pewne uprawnienia kreacyjne.

Oceniając utworzenie Senatu w 1989 r., należy, moim zdaniem, podzielić pogląd Marcina Kudeja, że chociaż nie było to wynikiem jakiejś koncepcji teoretycznej, to jednak wizja tej izby była bardzo przemyślana i w założeniach był to organ dla strony „partyjno-rządowej”, ale nie tylko, wyjątkowo przydatny⁹.

Jak wiemy, wizja ta nigdy nie została jednak zrealizowana, gdyż wybory z 4 czerwca 1989 r., chociaż nie były w pełni wolne, doprowadziły do istotnej zmiany na polskiej scenie politycznej. Naród zdecydowanie opowiedział się w nich za zmianą systemu politycznego, a tym samym otworzył opozycji drogę do samodzielnego rządzenia. Znalazło to wyraz w powołaniu Tadeusza Mazowieckiego na pierwszego niekomunistycznego premiera po II wojnie światowej, a wkrótce także w odejściu z rządu przedstawicieli PZPR.

Przyczyny utworzenia Senatu w Republice Czeskiej są trudne do wyjaśnienia. Wprawdzie – podobnie jak w Polsce – instytucja ta była znana czechosłowackiemu konstytucjonalizmowi okresu międzywojennego, to jednak w późniejszym okresie dwuizbowość parlamentu została ustanowiona dopiero ze względu na przekształcenie państwa z unitarnego w federacyjne i zaczęła funkcjonować od 1 stycznia 1969 r.; izba druga – Izba Ludów – była reprezentacją podmiotów tej federacji, zresztą całe formalne funkcjonowanie Zgromadzenia Federalnego było podporządkowane tej konstrukcji (w szczególności zasada zakazu majoryzacji)¹⁰. Nawiązywanie do tego rozwiązania oczywiście nie wchodziło w rachubę, natomiast w czeskiej literaturze przedmiotu podnosi się, że doświadczenia z okresu I Republiki nie były najlepsze i „przemawiały raczej przeciwko tej instytucji”¹¹.

Kiedy jesienią 1992 r. pracowano nad przyszłą Konstytucją Republiki Czeskiej, spory o drugą izbę parlamentu należały do szczególnie istotnych. Przeciwno drugiej izbie występowała zwłaszcza lewica, która uważała, iż skomplikuje ona ponad miarę pracę parlamentu. Używała jednocześnie dosyć typowych w takim przypadku argumentów, iż istnienie Senatu w państwie unitarnym jest zbędne, zaś funkcjonowanie bardzo kosztowne. Niewątpliwie nie można jednoznacznie przesądzić, dlaczego ostatecznie zdecydowano o jego utworzeniu. W moim przekonaniu były trzy podstawowe tego przyczyny, chociaż nie można wskazać, która z nich była decydująca. Po pierwsze, niewątpliwie chciano nawiązać do tradycji i rozwiązań okresu międzywojennego. W Republice Czeskiej, w przeciwieństwie do Republiki Słowackiej, cały czas wyraźnie widoczne jest odwoływanie się do tamtego okresu, jak i podkreślanie pewnej

⁹ Por. M. K u d e j, *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 roku*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2, s. 18.

¹⁰ Por. T. S z y m c z a k, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983, s. 423–424.

¹¹ Por. J. F i l i p, *Ústavně právo*, t. 2, Brno 1994, s. 101.

ciągłości państwowości (w tym także tej socjalistycznej). Po drugie, istniała koncepcja, aby w Senacie zasiedli posłowie wybrani 5 i 6 czerwca 1992 r. na terenie Republiki Czeskiej do Zgromadzenia Federalnego CSRF. Należy pamiętać, że część z nich właśnie od tego uzależniała wyrażenie zgody na rozpad Federacji, ponieważ z chwilą, kiedy miało to nastąpić, przestawał funkcjonować parlament czechosłowacki i wygasły ich mandaty. Po trzecie, wydaje się wreszcie, że przynajmniej częściowo wzorowano się na rozwiązaniach przyjmowanych w niektórych innych państwach postsocjalistycznych, w tym także w Polsce. Panowało bowiem przekonanie, że jest to skuteczny instrument w rozwiązywaniu licznych problemów, pojawiających się na początku transformacji ustrojowej. Senatowi wyznaczono dlatego rolę stabilizującą i kontrolną, zaś w celu lepszego wypełniania tych funkcji przyjęto również rozwiązanie, iż nie ulega on rozwiązaniu, dzięki czemu może również gwarantować kontynuację władzy ustawodawczej w państwie¹².

Uchwalenie 16 grudnia 1992 r. Konstytucji Republiki Czeskiej¹³, która weszła w życie z dniem powstania samodzielnej Republiki Czeskiej (czyli 1 stycznia 1993 r.), nie zamknęło sporów o zasadność utworzenia tej instytucji. Niejako przewidując to, ustrojodawca czeski dopuścił możliwość uchwalenia odrębnej ustawy konstytucyjnej w celu utworzenia Senatu Tymczasowego (w nim mogliby zasiąść posłowie byłego Zgromadzenia Federalnego). Regulacja ta nigdy nie została jednak ustanowiona¹⁴. Doszło również, bez powodzenia, do kilku prób usunięcia Senatu z konstytucyjnego porządku Republiki Czeskiej.

Rozważenie genezy instytucji drugiej izby w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Czeskiej na początku transformacji ustrojowej pokazuje, że z ich utworzeniem w obu państwach wiązano określony cel. W Polsce było to włączenie w oficjalne życie polityczne przynajmniej części opozycji i tym samym zrzućcie na nią choć części odpowiedzialności za sytuację w kraju. Z kolei w Republice Czeskiej jednym z głównych motywów była chęć zapewnienia udziału w życiu politycznym byłym posłom Zgromadzenia Federalnego. W obu przypadkach widzimy zatem, iż nie było to wynikiem przemyslanej wizji

¹² Szerzej pisałem na ten temat w: *Konstytucyjna pozycja Senatu w Republice Czeskiej*, [w:] *Senat w Rumunii i Republice Czeskiej*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Warszawa, kwiecień 1994, s. 18 oraz *Republika Czeska*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą*, Łódź 1996, s. 39. Podobnie w: V. Jirásková, *Zákonodárná moc v Ústavě České republiky z roku 1993 – stav právní a praxe fungování*, [w:] *Konstytucjonalizm czeski i polski. 15 i 11 lat po uchwaleniu konstytucji obu państw. I Polsko-Czeskie Seminarium Prawnicze. Toruń, 15–16 października 2008 roku*, red. Z. Witkowski, V. Jirásková, K. M. Witkowska-Chrzczonek, Toruń 2009, s. 66.

¹³ Zob. *Konstytucja Republiki Czeskiej*, tłumaczenie i wstęp M. Kruk, wyd. drugie, Warszawa 2000.

¹⁴ Por. E. Gdulewicz, *Republika Czeska*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, red. E. Gdulewicz, Lublin 2002, s. 74.

tego organu w przyszłym systemie politycznym państwa, lecz zdecydowanie doraźną decyzją polityczną w konkretnym krótkotrwałym celu, bez jasnej wizji na przyszłość. O ile w Polsce można jeszcze powiedzieć, że zakładano przejściowość tej sytuacji (wybory na kadencję 1989–1993 i przewidywane szybkie uchwalenie nowej konstytucji), to w Republice Czeskiej konstytucyjne umocowanie tego organu wydaje się na pozór zdecydowanie silniejsze, gdy w rzeczywistości niewątpliwa jest tendencja do tego, aby do powstania tego organu nie doszło.

3. SKŁAD

Tworząc Senat w Polsce w 1989 r., przyjęto, że będzie się on składać ze 100 senatorów. Liczba senatorów jest dosyć przypadkowa i – jak twierdzi Leszek Garlicki – raczej nawiązywała wówczas do liczby województw¹⁵. W późniejszych regulacjach nie uległa jednak zmianie zarówno w Małej Konstytucji z 1992 r., jak i w Konstytucji z 1997 r. W trakcie prac nad nową ustawą zasadniczą nie było to zresztą wynikiem specjalnego kompromisu, gdyż tylko w projekcie Konfederacji Polski Niepodległej (czyli jednym spośród siedmiu, nad którymi pracowano w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego) przewidywano, że będzie się on składać ze 124 senatorów.

Przy konstruowaniu Senatu w Republice Czeskiej rozważano różną liczbę członków tego organu. Wahala się ona od 50 do 150. Po części było to związane ze sporami o liczebność Izby Poselskiej. Przede wszystkim było to jednak konsekwencją przyjęcia założenia okresowej odnawialności części składu drugiej izby. W zależności od tego, czy miało to dotyczyć połowy czy jednej trzeciej składu, liczba senatorów musiała być podzielna przez dwa bądź przez trzy. Na ostateczną decyzję o tym, że Senat będzie się składać z 81 senatorów ostatecznie wpłynęła jednak również liczba powiatów, które miały stać się podstawą dla tworzenia w wyborach do Senatu okręgów wyborczych¹⁶.

4. KADENCJA

Senat wybierany jest w Polsce na czteroletnią kadencję. Jest ona jednak w pełni powiązana z kadencją Sejmu, a przejawia się to w tym, że kadencja Senatu rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie, co oznacza, że trwa ona już przed pierwszym posiedzeniem izby drugiej. Przede wszystkim jest to jednak widoczne w końcu kadencji. Jeżeli dojdzie bowiem do

¹⁵ Por. L. Garlicki, *Uwaga 9 do art. 97, [w:] Konstytucja...*, t. I.

¹⁶ Por. K. Klíma i zespół, *Komentář k Ústavě a Listině*, Plzeň 2005, s. 142.

samorozwiązania się izby pierwszej bądź zarządzenia przez Prezydenta RP skrócenia jej kadencji, oznacza to jednoczesne skrócenie kadencji Senatu.

W przypadku Senatu Republiki Czeskiej problem kadencji przedstawia się całkowicie inaczej. Tam na sześcioletnie kadencje wybierani są bowiem senatorowie, a nie cały organ, a jednocześnie co dwa lata wybierana jest jedna trzecia senatorów (przed pierwszymi wyborami – o czym dalej – zrodziło to oczywiście spór o sposób pierwszego wyboru senatorów na dwa i cztery lata). W konsekwencji wyróżnia się jednocześnie tzw. kadencje funkcjonalne Senatu, które są dwuletnie i którym nadawane są kolejne numery. Senat Republiki Czeskiej nie może być jednak rozwiązany. Brak powiązania kadencji Senatu z kadencją Izby Poselskiej oraz brak możliwości jej skrócenia czy przerwania nie czyni wprawdzie tego organu niezależnym od zawirowań na scenie politycznej, choć niewątpliwie odbijają się one na jego funkcjonowaniu w sposób mniej znaczący, niż ma to miejsce w izbie pierwszej.

5. TRYB WYBORU

5.1. Czynne i bierne prawo wyborcze

Prawo wybierania w wyborach do Senatu (czynne prawo wyborcze) przysługuje obecnie w Polsce obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz mają pełną zdolność do czynności prawnych i pełnię praw publicznych. Tak samo jest w Republice Czeskiej, przy czym z uwagi na dwudniowe głosowanie uczestniczą w nim również osoby, które wymagany wiek osiągną dopiero drugiego dnia głosowania.

Inaczej przedstawia się natomiast sytuacja w przypadku prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego). W obu państwach posiadają je oczywiście ich obywatele mający czynne prawo wyborcze, zróżnicowany jest jednak wiek kandydatów. W Polsce początkowo kandydaci do Senatu musieli mieć najpóźniej w dniu głosowania ukończone – tak jak kandydaci do Sejmu – 21 lat. Konstytucja z 1997 r. podniosła tę granicę wieku do lat 30. W Republice Czeskiej od samego początku istnieje natomiast wymóg, aby kandydat na senatora miał ukończone w dniu głosowania 40 lat, co wynika z przeświadczenia o potrzebie stworzenia organu bardziej konserwatywnego¹⁷. Z uwagi na dwudniowe głosowanie oraz możliwość przeprowadzania dwóch tur głosowania (o czym szerzej piszę dalej) oznacza to, iż wiek ten musi być osiągnięty najpóźniej drugiego dnia pierwszej tury głosowania.

¹⁷ *Ibidem*, s. 155.

5.2. Zgłaszanie kandydatów

W obu państwach kandydatów na senatorów mogą zgłaszać partie polityczne (w Republice Czeskiej także ruchy polityczne) oraz wyborcy. Początkowo w Polsce prawo to przysługiwało również innym organizacjom społecznym, z czego korzystały związki zawodowe, zostało to jednak zniesione przez Konstytucję z 1997 r. Zgłoszenie każdego kandydata musi być poparte podpisaniami wyborców. W Polsce potrzebne są do tego podpisy co najmniej 3000 wyborców, a w Republice Czeskiej co najmniej 1000 wyborców z okręgu wyborczego, w którym ubiega się on o mandat.

5.3. System wyborczy

Tworząc Senat w Polsce, z góry założono, na co już wskazywałem, że wybory do niego będą wolne, gdy w przypadku Sejmu rywalizacji o mandaty poselskie nie będzie¹⁸. W skład Senatu, jak już wskazywałem, miało wchodzić 100 senatorów. Przyjęto przy tym zasadę, zgodnie z którą w 47 spośród ówczesnych województw wybieranych będzie po 2 senatorów, zaś w województwach warszawskim i katowickim po 3 senatorów. Oznaczało to, że wybory do drugiej izby będą równe w znaczeniu formalnym, ale nie materialnym, gdyż liczba senatorów wybieranych w każdym z województw nie była powiązana z liczbą zamieszkujących w nim wyborców. Z tego też względu wśród konstytucyjnych przymiotników wyborczych w przypadku wyborów do Senatu pominięto zasadę równości. Rozwiązanie to preferowało zatem województwa z małą liczbą mieszkańców, czyli województwa głównie rolnicze. Forsując to rozwiązanie, strona rządowa miała nadzieję, iż uda jej się w ten sposób zdobyć więcej mandatów senatorskich¹⁹. Dla opozycji istotne natomiast było, że wybory do Senatu są wolne, zwłaszcza że posiadanie przez stronę partyjno-rządową 65% mandatów poselskich nie gwarantowało jeszcze przełamania senackiego stanowiska w stosunku do przekazanych do niego ustaw, do czego była potrzebna większość 2/3.

Senatorami w okręgach wyborczych zostawali ci kandydaci, którzy uzyskiwali bezwzględną większość głosów. Jeżeli w ten sposób w okręgu wyborczym nie zostały obsadzone wszystkie mandaty, po dwóch tygodniach przeprowadzana była druga tura wyborów, w której o mandat ubiegało się tylko dwóch kandydatów z największą liczbą głosów, zaś mandat uzyskiwał ten spośród nich, na którego oddano więcej głosów.

¹⁸ Jak wiadomo, 65% mandatów w Sejmie (czyli 299) przyznano przy Okrągłym Stole koalicji PZPR-ZSL-SD oraz trzem współpracującym z nimi stowarzyszeniom: „PAX”, Uch-S i PZKS, natomiast tylko 35% mandatów (czyli 161) poddano wolnym wyborom.

¹⁹ Por. L. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 17.

Gwałtowny proces reform zapoczątkowany po przejęciu przez opozycję władzy w następstwie wyniku wyborów z 4 czerwca 1989 r. nie dotknął jednak Senatu, a można nawet stwierdzić, że generalnie do dzisiaj brakuje na niego w Polsce pomysłu²⁰. Chociaż rozwiązanie w 1991 r. Sejmu i Senatu było zapowiedziane rok wcześniej, to jednak w przypadku drugiej izby nie dokonano w niej w zasadzie żadnych istotnych zmian. Najważniejszą był wprowadzony w ustawie z 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu RP – wybór senatorów w jednej turze zwykłą większością głosów; mandat zdobywali zatem ci dwaj (a w województwach warszawskim i katowickim trzej) kandydaci, na których oddano kolejno największą liczbę głosów. Od tego momentu występuje w Polsce sytuacja, gdy ugrupowanie, na które oddano najwięcej głosów w wyborach do Sejmu, uzyskuje w wyborach do Senatu nieporównywalnie większą mierzoną w procentach liczbę mandatów.

W przypadku sposobu wyborów do Senatu należy jednocześnie odnotować, iż ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym²¹, czyli tzw. Mała Konstytucja z 1992 r., ustanowiła wybór senatorów w województwach, co niejako umacniało dotychczasowy sposób jego kreacji.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., utrzymując dotychczasowy stuosobowy skład Senatu, jednocześnie nader lakonicznie określa sposób jego wyboru, wskazując w art. 97 ust. 2 wyłącznie na trzy zasady, mające stanowić ich podstawę: powszechność, bezpośredniość i tajność głosowania. Wyrażany jest nawet pogląd, z czym niewątpliwie należy się zgodzić, iż jak na organ konstytucyjny jest to regulacja niewystarczająca²². Należy jednak pamiętać, że w tym okresie nie było wizji przyszłego podziału terytorialnego kraju, a jednocześnie nie ulegało wątpliwości, że wkrótce musi się on zmienić, w tym przede wszystkim w następstwie rozbudowy na wyższe szczeble samorządu terytorialnego. Chociaż konstytucja pozostawia ustawodawcy dużą swobodę w kształtowaniu sposobu wyboru Senatu, to jednak ustawa z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP²³ – tego nie czyni. Senatorowie wybierani są w 40 okręgach wyborczych, a w każdym z nich wybieranych jest od 2 do 4 senatorów. Wybory odbywają się w jednej turze, a mandaty zdobywają ci spośród kandydatów, którzy uzyskają kolejno największą liczbę głosów.

W Republice Czeskiej przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym 1/3 senatorów wybierana jest co 2 lata, jak już wskazywałem, zrodziło przede wszystkim

²⁰ Szerzej na ten temat pisałem w: *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny*, [w:] *20 lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51 Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa, 19–21 czerwca 2009, s. 137–162.

²¹ Dz. U. nr 84, poz. 426 z późn. zm.

²² Por. L. G a r l i c k i, *Uwaga 3 do art. 97*, [w:] *Konstytucja...*, t. I.

²³ Obecnie tekst jednolity – Dz. U. 2007, nr 170, poz. 1360.

konieczność uregulowania sposobu przeprowadzenia pierwszych wyborów i wskazania, którzy senatorowie będą wówczas wybierani na 6 lat, a którzy tylko na 4 lata czy nawet na 2 lata. W praktyce okazało się, że nie było to zadanie łatwe.

Z jednej strony dyskusja toczyła się o tym, czy ma zostać uchwalona jedna ustawa wyborcza regulująca sposób wyboru do Izby Poselskiej i do Senatu, czy też mają to być dwie odrębne regulacje prawne. Przede wszystkim spierano się jednak o to, czy okręgi wyborcze mają być jednomandatowe czy trzymandatowe, aby można było łatwo wymieniać co 2 lata 1/3 składu Senatu. Ostatecznie zdecydowano o uchwaleniu jednego aktu prawnego, co znalazło wyraz w ustawie z 27 września 1995 r. o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej i o zmianie i uzupełnieniu niektórych innych ustaw (ustawa nr 247/1995 Sb.), jak też o przyjęciu rozwiązania z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, wskazując jednocześnie numery okręgów wyborczych, w których w 1996 r. senatorowie będą wybierani tylko na 2 lata, a w których na 4 lata²⁴.

Mandat senatora uzyskuje ten spośród kandydatów, który otrzyma bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. Jeżeli jednak żaden z kandydatów nie otrzyma takiej większości i mandat nie zostanie obsadzony, szóstego dnia po zakończeniu głosowania odbywa się druga tura głosowania. O mandat ubiegają się wówczas jedynie dwaj kandydaci, którzy uzyskali w pierwszej turze głosowania największą liczbę głosów. Gdyby jednak po zakończeniu któryś z tych kandydatów zrezygnował z ubiegania się o mandat, utracił bierne prawo wyborcze bądź zmarł, druga tura głosowania może się wówczas odbyć również 13. dnia po dniu zakończenia pierwszej tury; w takim przypadku miejsce takiego kandydata zajmuje kandydat, który w pierwszej turze uzyskał trzecią kolejną największą liczbę głosów. Mandat senatora w drugiej turze uzyskuje ten spośród kandydatów, który otrzyma więcej ważnie oddanych głosów, a w przypadku uzyskania przez obydwu kandydatów równej liczby głosów, o uzyskaniu mandatu decyduje losowanie.

6. ZASADY DZIAŁANIA

Senaty w Polsce i w Republice Czeskiej pracują permanentnie. Występują jednak pewne różnice, na które chciałbym zwrócić uwagę.

W Polsce pierwsze posiedzenie Senatu nowej kadencji zwołuje Prezydent. Głowa państwa powołuje również Marszałka Seniora, który odbiera ślubowanie od senatorów i przeprowadza wybór Marszałka Senatu. Następnie prowadzenie

²⁴ Szerzej na ten temat, jak i sporów odnośnie terminu przeprowadzenia wyborów do Senatu pisałem w pracy *Republika Czeska*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *op. cit.*, s. 43–44.

obrad przejmuje wybrany Marszałek Senatu i przeprowadza wybór wicemarszałków, których obecnie może być nie więcej niż czterech, oraz sekretarzy.

Natomiast w Republice Czeskiej tylko pierwsze posiedzenie Senatu I kadencji zwołał Prezydent Republiki Czeskiej. Z uwagi na to, że Senat nie może być rozwiązany, pierwsze posiedzenia Senatu każdej nowej kadencji funkcjonalnej (począwszy od drugiej) zwołuje przewodniczący Senatu lub wiceprzewodniczący wykonujący kompetencje przewodniczącego, bądź najstarszy wiekiem senator. Posiedzenie takie musi odbyć się najpóźniej 30. dnia od ogłoszenia wyników wyborów do Senatu. Podczas takiego posiedzenia najpierw nowo wybrani senatorowie składają na ręce prowadzącego obrady ślubowanie. Następnie informuje on Senat o utworzeniu ustanowionej na wniosek klubów komisji wyborczej oraz przeprowadza ustalenie liczebności oraz utworzenie komitetu mandatowego i immunitetowego. Kolejnym etapem tego posiedzenia jest dokonanie wyboru przewodniczącego Senatu. Po wyborze przewodniczący przejmuje prowadzenie obrad i na jego wniosek ustalana jest liczba wiceprzewodniczących Senatu oraz dokonywany jest ich wybór. Konstytuujące posiedzenie kończy ustalenie liczby mężów zaufania oraz powołanie komitetów i określenie liczby ich członków.

Chociaż Senat Republiki Czeskiej pracuje permanentnie i nie może być rozwiązany, może jednak podjąć uchwałę o przerwaniu (zawieszeniu) sesji, przy czym łączny czas przerwy nie może trwać dłużej niż 120 dni w roku. Sesji Senatu nie można jednak przerwać (zawiesić), jeżeli jest rozwiązana Izba Poselska. Przewodniczący Senatu może też zwołać izbę przed upływem czasu, na który została przerwana (zawieszona) sesja z własnej inicjatywy, na żądanie Prezydenta Republiki Czeskiej, rządu bądź co najmniej jednej piątej senatorów. Żądanie musi być zgłoszone na piśmie i zawierać projekt porządku posiedzenia.

7. KOMPETENCJE W ZAKRESIE STANOWIENIA PRAWA

Niewątpliwie najważniejszą funkcją drugich izb parlamentów w Polsce i Republice Czeskiej jest stanowienie prawa. Dla czynionej analizy szczególne znaczenie ma ich udział w stanowieniu norm rangi konstytucyjnej oraz ustaw. Krótkie omówienie tych procedur rozpocznę od przedstawienia podstawowego trybu uchwalania ustaw, gdyż ma ono znaczenie podstawowe, inne procedury są zaś jedynie jej modyfikacjami. Dla dalszego wyводу istotne jest również to, że w Polsce w Senacie uchwały co do zasady podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, natomiast w Senacie Republiki Czeskiej uchwały podejmowane są bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej jednej trzeciej swych członków.

7.1. Stanowienie ustaw – procedura podstawowa

Senat w Polsce, jak i w Republice Czeskiej jest jednym z podmiotów uprawnionych do inicjowania procedury ustawodawczej. Zwraca się uwagę, iż w obu krajach prawo to nie przysługuje indywidualnym senatorom, co wyraźnie różni ich sytuację w porównaniu z posłami. Obie drugie izby mają przy tym wewnętrzne regulacje określające procedurę podjęcia stosownej uchwały. W Polsce następuje to na wniosek senackiej komisji lub 10 senatorów, natomiast w Republice Czeskiej na wniosek senatora, grupy senatorów, senackiego komitetu lub komisji²⁵. W obu Senatach wniosek taki rozpatrywany jest w trzech czytaniach i dopiero podjęcie stosownej uchwały przez izbę upoważnia odpowiednio: w Polsce – Marszałka Senatu, zaś w Republice Czeskiej – Przewodniczącego Senatu, do wystąpienia do pierwszej izby z formalną inicjatywą ustawodawczą.

Niewątpliwie, najważniejszą rolę w stanowieniu ustaw Senaty obu krajów odgrywają dopiero na dalszym etapie drogi ustawodawczej. Konstytucje obu państw ustanawiają bowiem, iż po zakończeniu prac nad ustawą w pierwszej izbie następnie włącza się w tę procedurę druga izba. Co ciekawe, w Polsce ustawa zasadnicza stanowi, że do Senatu jest w tym momencie przekazywana ustawa, natomiast ustrojodawca czeski stoi na stanowisku, iż do Senatu przekazywany jest projekt ustawy. Uważam, że to drugie rozwiązanie jest właściwsze, gdyż przecież droga ustawodawcza nie jest jeszcze zamknięta i wcale nie musi dojść do jej zakończenia²⁶. Aby jednak nie komplikować wyводу, w dalszej części opracowania posługuję się terminem „ustawa”.

Co do zasady, Senaty obu państw mają 30 dni na zajęcie stanowiska w stosunku do przekazanych im ustaw. Mają przy tym kilka możliwości zachowania. Po pierwsze, mogą taką ustawę uchwalić bez zmian, co oznacza, iż w drodze ustawodawczej jest ona przekazywana Prezydentowi do podpisu. Mogą jednak również zgłosić do niej poprawki lub odrzucić ją w całości. W takim przypadku ustawa wraca do izby pierwszej. Sejm odrzuca w Polsce taką uchwałę Senatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Natomiast w Izbie Poselskiej w Republice Czeskiej procedura jest zróżnicowana w zależności od tego, jakie było stanowisko Senatu. Jeżeli druga izba ustawę odrzuciła, jest ona ponownie głosowana przez Izbę Poselską,

²⁵ Nie wdając się w szczegóły, komitety i komisje Senatu (jak i Izby Poselskiej) Republiki Czeskiej są odpowiednikami polskich komisji funkcjonujących w Sejmie i w Senacie, ich rozróżnienie wynika natomiast z tradycji.

²⁶ W Polsce, jak wiadomo, od lat toczy się spór, czy z Sejmu do Senatu przekazywana jest ustawa, czy nadal tylko jej projekt. W literaturze przedmiotu zasadnie podnosi się też, że Konstytucja RP z 1997 r. posługuje się pojęciem „ustawa” w dwóch znaczeniach – raz w stosunku do tekstu, który nie przeszedł drogi ustawodawczej, a drugi raz w stosunku do ostatecznego tekstu, który przekazywany jest do podpisania Prezydentowi.

a do jej przyjęcia dochodzi wówczas, gdy uchwala ją ponownie bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów. Natomiast jeżeli Senat proponuje poprawki (propozycje zmian), Izba Poselska najpierw głosuje ustawę w brzmieniu nadanym jej przez drugą izbę. Jeżeli do podjęcia takiej uchwały nie dojdzie, odbywa się drugie głosowanie, w którym Izba Poselska głosuje ponownie ustawę w brzmieniu nadanym jej przed przekazaniem do Senatu; dla podjęcia takiej uchwały wymagana jest jednak tym razem bezwzględna większość głosów ustawowej liczby posłów. Ewa Gdulewicz bardzo trafnie wskazuje przy tym, że chociaż nie wynika to wyraźnie z konstytucji ani z regulaminu pracy Izby Poselskiej, ustawa upada, jeżeli Izba Poselska ani nie uchwala ustawy w wersji zaproponowanej przez Senat, ani nie uchwala jej ponownie w pierwotnym brzmieniu²⁷.

Jeżeli Senaty obu państw w ciągu 30 dni nie zajmą stanowiska w stosunku do przekazanych im ustaw, z mocy prawa (konstytucji) uznaje się, że ustawa ma brzmienie nadane jej przez pierwszą izbę.

7.2. Zmodyfikowane procedury stanowienia ustaw

Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej przewidują liczne modyfikacje procedury stanowienia ustaw. Dotyczą one również uprawnień drugich izb ich parlamentów.

W przypadku Senatu w Polsce za najistotniejszą modyfikację uznaje wyrażanie przez niego ustawowej zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, gdy rola Sejmu i Senatu jest jednakowa i ustawa musi być uchwalona taką samą kwalifikowaną większością głosów (2/3) oraz przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków izby (art. 90)²⁸. Z podobną regulacją mamy również do czynienia w Republice Czeskiej. Tam jednak dla ratyfikowania takiej umowy Parlament udziela zgody kwalifikowaną większością głosów wszystkich posłów i większością co najmniej 3/5 obecnych senatorów²⁹.

Niewątpliwie wzmocnienie pozycji Senatu w Republice Czeskiej ma miejsce w przypadku uchwalenia ordynacji wyborczej oraz ustawy o zasadach obradowania i wzajemnych kontaktach obu izb, jak również o ich stosunkach zewnętrznych. Dla przyjęcia tych ustaw wymagana jest bowiem zgoda obu izb, co

²⁷ Por. E. G d u l e w i c z, *op. cit.*, s. 83.

²⁸ Por. A. S z m y t, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 29 i n.

²⁹ W obu państwach zgoda na ratyfikowanie takiej umowy międzynarodowej może być jednak wyrażona również w referendum.

oznacza, iż bez ich uchwalenia przez drugą izbę nie zostaną one przyjęte. Z tego też względu, chociaż z formalnego punktu widzenia są to ustawy, w czeskiej literaturze przedmiotu formułowana jest teza, iż można w ich przypadku mówić, że są to ustawy organiczne³⁰. Osłabieniem pozycji Senatu jest natomiast to, iż zgoda obu izb wymagana jest również dla uchwalenia ustawy o regulaminie pracy Senatu.

Wyrażanie zgody na ratyfikowanie innych umów międzynarodowych odbywa się w normalnej procedurze ustawodawczej, przy czym w Republice Czeskiej w trakcie debaty posłowie i senatorowie nie mogą zgłaszać poprawek, a na wniosek komitetu mogą jedynie wyrazić zgodę, bądź nie, na ratyfikowanie umowy międzynarodowej, ewentualnie mogą rozstrzygnięcie odroczyć.

Zmodyfikowaną procedurą ustawodawczą jest następnie skrócenie procedury legislacyjnej.

W Polsce o skróceniu procedury ustawodawczej decyduje wyłącznie rząd, nadając swojemu projektowi klauzulę pilności³¹. W Republice Czeskiej żądanie skrócenia procedury legislacyjnej także należy do rządu, może to jednak uczynić wyłącznie w czasie stanu prowizorium legislacyjnego³² lub gdy nie ma możliwości odłożenia uchwalenia ustawy w celu wykonania decyzji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych o akcjach służących zagwarantowaniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego³³. Jak widać, skrócenie procedury ustawodawczej w Republice Czeskiej obwarowane jest szczególnymi wymogami i może nastąpić naprawdę tylko w wyjątkowych sytuacjach. Ta szczególność znajduje zresztą wyraz w tempie prac nad projektem ustawy. Izba Poselska rozstrzyga bowiem o takim projekcie nie dłużej niż w ciągu 72 godzin od jego zainicjowania, a Senat rozpatruje go w czasie nie dłuższym niż 24 godziny od jego przekazania przez Izbę Poselską³⁴. W Polsce Senat ma natomiast na rozpatrzenie takiej ustawy 14 dni.

Bardzo charakterystyczną różnicą między drugimi izbami analizowanych państw jest następnie to, że Senat w Republice Czeskiej pozbawiony jest prawa jakiegokolwiek uczestnictwa w stanowieniu ustawy budżetowej, stąd cała procedura legislacyjna kończy się w Izbie Poselskiej.

³⁰ K. Klíma i zespół, *op. cit.*, s. 211.

³¹ Nie może tego jednak uczynić w przypadku projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych oraz projektów kodeksów.

³² Stan prowizorium legislacyjnego może być wprowadzony w nadzwyczajnych okolicznościach, kiedy w istotny sposób zagrożone są podstawowe prawa i wolności obywateli lub bezpieczeństwo państwa, albo kiedy państwu grożą znaczne szkody gospodarcze.

³³ Skrócona procedura ustawodawcza nie może mieć miejsca w przypadku prac nad projektem ustawy konstytucyjnej.

³⁴ Ponadto Prezydent Republiki nie może zawetować takiej ustawy (ustawa konstytucyjna nr 110/1998 Sb. o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej).

7.3. Stanowienie norm rangi konstytucyjnej

Konstytucja RP utrzymała w art. 235 prawo Senatu do wystąpienia z inicjatywą uchwalenia ustawy zmieniającej ustawę zasadniczą. W procedurze stanowienia takiej ustawy dla izby drugiej najistotniejsze jest jednak to, że w przypadku, gdyby nie uchwaliła ona takiej ustawy bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (a więc mniej niż w Sejmie, w którym potrzeba większości co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów), nie dochodzi ona do skutku; Sejm nie ma bowiem prawa przełamania stanowiska Senatu. Jest to uznawane za jedną z niewielu sytuacji, gdy pozycja obu izb jest zrównana. Nie jestem przekonany o trafności takiej tezy, należy bowiem pamiętać, że Senat – w przeciwieństwie do Sejmu – nie kształtuje treści ustawy o zmianie konstytucji, a jedynie wyraża zgodę na jej uchwalenie bądź nie. Stąd też może on co najwyżej zablokować jej przyjęcie, ale nie decyduje o treści jej postanowień. Wyjątkowo mało przemyślane jest przy tym rozwiązanie, zgodnie z którym Senat może wystąpić o przeprowadzenie referendum zatwierdzającego zmiany dotyczące przepisów rozdziałów I, II lub XII. Oznacza ono bowiem, że Senat najpierw zmiany te uchwali, a następnie podaje w wątpliwość, gdyż żądanie przeprowadzenia powszechnego głosowania ma sens wówczas, gdy występujący o to podmiot sprzeciwia się dokonanej nowelizacji ustawy zasadniczej³⁵.

W Republice Czeskiej normy rangi konstytucyjnej zawarte są w Konstytucji z 1992 r., ale również w Karcie Praw Podstawowych i Wolności oraz w ustawach konstytucyjnych. Senat ma prawo inicjowania zmian tych aktów prawnych. Co do jego dalszego udziału w procedurze ich uchwalania są jednak spory, wynikające z lakoniczności i niezwykle małej precyzji regulacji konstytucyjnej. Praktyka wykluczyła rozwiązanie, w którym druga izba przyjętą przez Izbę Poselską ustawę konstytucyjną może jedynie uchwalić lub odrzucić. Teoretycznie możliwe jest również procedowanie, mające na celu doprowadzenie do zgody i ujednolicenie stanowiska obu izb. Aktualnie nie jest to jednak możliwe, gdyż pomimo prac nad taką ustawą, jak dotąd nie uchwalono przewidzianej w art. 40 konstytucji ustawy o zasadach obradowania i wzajemnych kontaktach obu izb. Dominuje dlatego przekonanie o możliwości zgłaszania przez Senat poprawek, nad którymi ponownie głosuje Izba Poselska, czyli o postępowaniu takim, jak w przypadku uchwalania ustaw³⁶. W tym kierunku poszła również praktyka. Dla uchwalenia takiej ustawy w Senacie potrzebna jest zgoda 3/5 obecnych senatorów, co przy możliwości podejmowania uchwał w obecności co

³⁵ Bardzo trafnie zwraca na to uwagę R. Chruściak w pracy: *Dwuizbowość parlamentu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 80.

³⁶ Por. K. Klim i zespół, *op. cit.*, s. 209.

najmniej 1/3 członków izby sprawia, iż *de facto* może opowiadać się za nią bardzo mała liczba senatorów. Dla porównania w Izbie Poselskiej potrzebna jest większość 3/5 głosów wszystkich posłów.

7.4. Ustawowe postanowienia Senatu (rozporządzenia z mocą ustawy)

Rozwiązaniem występującym wyłącznie w Republice Czeskiej jest możliwość wydawania przez Senat ustawowych postanowień, będących odpowiednikiem polskich rozporządzeń (dekretów) z mocą ustawy. Sytuacja taka może jednak zaistnieć wyłącznie wówczas, gdy jest rozwiązana Izba Poselska. W formie ustawowych postanowień nie mogą być jednak regulowane sprawy należące do materii konstytucyjnej, budżet państwa, zamknięcie rachunków państwowych, ustawy wyborcze i ustawy wyrażające zgodę na ratyfikowanie umów międzynarodowych. Z wnioskiem o wydanie tego aktu prawnego musi przy tym wystąpić rząd. Ustawowe postanowienia podpisuje Przewodniczący Senatu, Prezydent Republiki i Przewodniczący Rządu. Są one ogłaszane tak samo, jak ustawy w Zbiorze Ustaw (Sbirce zákonů) i rodzą takie same skutki prawne jak ustawy. Warunkiem jest jednak, że Izba Poselska na swoim pierwszym posiedzeniu zatwierdzi ustawowe postanowienie Senatu. W innej sytuacji, gdyby go nie zatwierdziła, ustawowe postanowienie Senatu traci moc prawną.

8. FUNKCJA KREACYJNA

Analiza uprawnień kreacyjnych Senatów Polski i Republiki Czeskiej pokazuje, iż liczbowo jest ich zdecydowanie więcej w polskiej drugiej izbie. Stawianie na tej podstawie tezy o większym znaczeniu polskiego Senatu w porównaniu z Senatem Republiki Czeskiej nie wydaje się jednak trafne, gdyż – jak słusznie jest to podnoszone w polskiej literaturze przedmiotu – o przyznaniu drugiej izbie kompetencji kreacyjnych w dużej mierze zdecydowano nie ze względu na jej klarowną wizję w systemie organów państwa, lecz ze względu na fakt jej istnienia, w celu uzasadnienia jej istnienia, jak i dla zaspokojenia jej „apetytów kompetencyjnych”³⁷.

W czynionym porównaniu przede wszystkim należy wskazać na udział Senatu i senatorów Republiki Czeskiej w wyborze Prezydenta Republiki Czeskiej. Jest on wybierany na wspólnym posiedzeniu Izby Poselskiej i Senatu. Prawo zgłoszenia kandydatów przysługuje co najmniej 10 posłom lub 10 senatorom. Wybór dokonywany jest w trzech turach głosowania oddzielonych 14-dniowymi

³⁷ Por. Z. Witkowski, *Senat w Polsce – cztery lata doświadczeń*, „Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu” 1994, s. 4, za: M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 193.

przerwami. W pierwszej turze wybranym zostaje kandydat, który uzyska bezwzględną większość głosów wszystkich posłów i bezwzględną większość głosów wszystkich senatorów. Jeżeli pierwsze głosowanie nie doprowadzi do wyboru głowy państwa, odbywa się druga tura, do której są dopuszczeni jedynie dwaj kandydaci: jeden, który uzyskał w pierwszej turze największą liczbę głosów w Izbie Poselskiej, i drugi, z największą liczbą głosów w Senacie. Zwycięzcą drugiej tury głosowania zostaje kandydat, który uzyska bezwzględną większość głosów obecnych posłów i bezwzględną większość głosów obecnych senatorów. Jeżeli do wyboru Prezydenta Republiki nie dojdzie również w drugiej turze, przeprowadza się trzecią turę głosowania, w której wybranym zostaje ten spośród kandydatów z drugiej tury, który przy obecności co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby posłów (67) i co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby senatorów (27) uzyska bezwzględną większość głosów obecnych posłów i senatorów. Wybrany Prezydent składa ślubowanie na ręce Przewodniczącego Izby Poselskiej na wspólnym posiedzeniu obu izb.

Ponadto Senat Republiki Czeskiej wyraża zgodę na mianowanie przez Prezydenta Republiki sędziów Sądu Konstytucyjnego, wnioskując do Prezydenta Republiki 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.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej wybiera natomiast: dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa (muszą to być senatorowie), jednego członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, trzech członków Rady Polityki Pieniężnej oraz dwóch członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz wyraża zgodę na wybór Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

9. INNE KOMPETENCJE

Wśród innych kompetencji drugich izb w analizowanych państwach przede wszystkim należy wskazać na uprawnienia Senatu Republiki Czeskiej (czy szerzej Parlamentu Republiki Czeskiej) w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Parlament rozstrzyga o wprowadzeniu stanu wojennego w razie napaści na Republikę Czeską lub jeśli trzeba spełnić międzynarodowe zobowiązania o wspólnej obronie przeciw napaści, jak i rozstrzyga o udziale państwa w siłach zbrojnych organizacji międzynarodowych, których Republika Czeska jest członkiem; wyraża również zgodę na wysłanie sił zbrojnych Republiki Czeskiej poza terytorium państwa, jak i na pobyt sił zbrojnych innych państw na terytorium Republiki Czeskiej, jeżeli decyzje takie nie są zastrzeżone

dla rządu. We wszystkich wskazanych przypadkach dla podjęcia uchwały wymagana jest zgoda ponad połowy wszystkich posłów i ponad połowy wszystkich senatorów. Należy jednocześnie podkreślić, że w przypadkach, gdy o wysłaniu sił zbrojnych bądź o pobycie obcych sił zbrojnych w Republice Czeskiej na okres nie dłuższy niż 60 dni decyduje rząd, musi on niezwłocznie informować Parlament, który może decyzję rządu uchylić; do uchYLENIA wystarczy przy tym uchwała jednej z izb, jeżeli zostanie podjęta większością głosów ponad połowy wszystkich swoich członków.

Na wniosek rządu Parlament może ogłosić stan zagrożenia państwa, jeżeli dojdzie do bezpośredniego zagrożenia suwerenności państwa, jego terytorialnej jednności lub demokratycznych podstaw. Także w takim przypadku izby muszą podjąć uchwałę szczególną większością, tzn. potrzebna jest zgoda ponad połowy ogółu posłów i zgoda ponad połowy ogółu senatorów.

Senat Republiki Czeskiej uczestniczy następnie w trakcie kadencji Prezydenta w podjęciu decyzji o tym, że z ważnych powodów nie może on wykonywać urzędu. Wymaga to podjęcia uchwały przez każdą z izb Parlamentu Republiki Czeskiej; przepisy nie precyzują jednak, czy ma to być wspólne ich posiedzenie, czy mogą to być posiedzenia oddzielne. Jeżeli Izba Poselska i Senat podejmą stosowne uchwały, wówczas wykonywanie kompetencji przechodzi częściowo na Przewodniczącego Rządu i częściowo na Przewodniczącego Izby Poselskiej (jeżeli Izba Poselska jest rozwiązana, wykonywanie tych kompetencji przechodzi na Przewodniczącego Senatu).

Senat Republiki Czeskiej może również wpłynąć na wykonywanie funkcji przez Prezydenta Republiki, przysługuje mu bowiem prawo wystąpienia z oskarżeniem do Sądu Konstytucyjnego o popełnienie przez niego zdrady stanu.

Senat Republiki Czeskiej wyraża także zgodę na pociągnięcie sędziów Sądu Konstytucyjnego do odpowiedzialności karnej. Jeżeli takiej zgody nie wyrazi, pociągnięcie sędziego Sądu Konstytucyjnego do odpowiedzialności karnej jest na zawsze wyłączone.

W Polsce Senat nie ma porównywalnych kompetencji, w szczególności odnośnie do wpływu na wprowadzanie stanów nadzwyczajnych czy sprawy związane z wojskiem. W przypadku uprawnień w stosunku do głowy państwa są one realizowane przez senatorów jako członków Zgromadzenia Narodowego, a nie przez Senat jako jedną z izb parlamentu. Wskazując na inne kompetencje naszej drugiej izby, należy jednak podkreślić posiadanie przez nią prawa do wyrażania zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego. Jest to szczególna forma kontroli decyzji głowy państwa. Uprawnienie to osłabia ewentualne konflikty na linii głowa państwa – Sejm, a raczej większość sejmo-wa – Rada Ministrów³⁸.

³⁸ Por. Z. Witkowski, *Kilka uwag na temat aktualnego ukształtowania Senatu RP*, „Studia Iuridica” 1995, t. XXVIII, s. 216; M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 45.

10. PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż powstanie drugich izb parlamentów w Polsce i w Republice Czeskiej nie było wynikiem przemyślanej wizji tych organów, ale w dużej mierze miało na celu jedynie rozwiązanie doraźnych problemów. Konstytucyjny model tych organów jest jednak odmienny. Przejawia się w tym, że w Polsce kadencja drugiej izby powiązana jest z kadencją Sejmu, natomiast u naszych południowych sąsiadów kadencje obu izb Parlamentu są od siebie niezależne. W Polsce wynosi ona cztery lata, zaś w Republice Czeskiej sześć lat i przede wszystkim nie może on być rozwiązany. Bardzo istotne dla czeskiego Senatu jest również to, że jego skład jest odnawiany w 1/3 co 2 lata. Kandydaci na senatorów obok innych standardowych wymogów, jak obywatelstwo, pełna zdolność do czynności prawnych i pełnia praw publicznych, muszą mieć ukończone w dniu głosowania odpowiednio: 30 lat w Polsce i 40 lat w Republice Czeskiej. Wybory do obu Senatów są większościowe, jednak w Polsce okręgi wyborcze są wielomandatowe (od 2 do 4), natomiast w Republice Czeskiej jednomandatowe. Dla uzyskania mandatu wystarczy w Polsce uzyskanie największej liczby głosów, w Republice Czeskiej natomiast istnieje wymóg uzyskania bezwzględnej większości głosów, co sprawia, że najczęściej ma miejsce druga tura głosowania, w której udział bierze dwóch kandydatów z największą liczbą głosów z pierwszej tury. Oba Senaty pracują permanentnie, ale tylko w czeskim Senacie może dojść do przerwy (zawieszenia) jego prac. W obu państwach przyjęty model dwuizbowości jest asymetryczny. Drugie izby uczestniczą przede wszystkim w procesie stanowienia prawa, decydującą rolę odgrywają w nim jednak izby pierwsze. Wydaje się przy tym, iż polska regulacja jest pełniejsza i przede wszystkim nie ma w niej obecnie możliwości powstania pata legislacyjnego. Szczególnie ważnym uprawnieniem Senatu Republiki Czeskiej jest natomiast możliwość uchwalania w czasie, gdy rozwiązana jest Izba Poselska, ustawowych postanowień (rozporządzeń z mocą ustawy). Kompetencje kreacyjne obu drugich izb są natomiast dosyć przypadkowe i raczej trudno doszukać się w przyjętych rozwiązaniach jakiejś idei. To samo dotyczy zresztą również innych uprawnień, które nie są liczne.

To skrótkowe porównanie obu Senatów pozwala jednak stwierdzić, że konstrukcja przyjęta w Republice Czeskiej wydaje się pozwalać temu organowi na lepsze wypełnianie nałożonych na niego zadań. Odnawialność trzeciej części jego składu co 2 lata czyni ten organ, w moim przekonaniu, bardziej reprezentatywnym, a jednocześnie stwarza większą szansę niż w Polsce na to, że druga izba nie będzie wykrzywionym powieleniem politycznej reprezentacji Izby Poselskiej. Wydaje się to również sprzyjać większej merytorycznej dyskusji tej izby nad kształtem stanowionego prawa. W sytuacji, gdy jest to najważniejsza funkcja tego organu, ma to szczególne znaczenie. Zbyt mały wydaje się natomiast udział Senatu Republiki Czeskiej w kreowaniu innych organów państwa,

choć z drugiej strony należy pamiętać, że również w Polsce jest on dosyć przypadkowy.

Przeprowadzona analiza skłania mnie jednak do konkluzji, iż kwestia rozłączenia kadencji izb i okresowa odnawialność składu Senatu są tymi rozwiązaniami, których zastosowanie należy rozważyć w polskich dyskusjach nad reformą naszej drugiej izby.

Krzysztof Skotnicki

SENATE OF THE REPUBLIC OF POLAND AND SENATE OF THE CZECH REPUBLIC LEGAL AND COMPARATIVE ANALYSIS

Creation of the second Chambers of Parliament in Poland and in the Czech Republic wasn't the result of well-thought vision of these organs, but was made to deal with immediate problems. Their constitutional model is different. In Poland it's term is connected with Sejm's term whereas in the Czech Republic there is no connection between them. In Poland it lasts 4 years and in the Czech Republic 6 years and it can't be dissolved. Moreover, the frame of Czech's Senate is renewed in 1/3 of it's frame every 2 years, which makes it more representative. Candidates for senators besides the traditional requirements such as citizenship, full active capacity and full public rights, have to be at least: 30 years old in Poland and 40 in the Czech Republic at the day of poll. There are majority elections, but in Poland constituencies are plurinomial (from 2 to 4), whereas in the Republic of Czech uninominal. In Poland the candidate with the highest number of votes gets the mandate whereas in the Czech Republic there is the requirement of the absolute majority of votes which is why the second round takes place that often. Both Senates work permanently but the Czech one may be put on hold. In both countries the model of asymmetrical bicameralism was introduced. Second Chambers take part mainly in the legislative procedure but the main role is being played by the first Chambers. The most important right of the Senate of the Czech Republic is the possibility to create (when the Chamber of Parliament is dissolved) the decree-law. The creative competences of both Chambers are very random and it's hard to find any particular idea in it. Similar situation takes place when we discuss other rights even though there is not many of them. Generally speaking, Czech construction seems to let the Senate run it's duties in a better way. Disconnection of the Chamber's commission and temporary ability to renew the frame of Senate are these ideas which should be taken into account when discussing the reform of the second Chamber.