

ROLA DWUIZBOWOŚCI W USTROJU DEMOKRATYCZNYM

redakcja naukowa Ryszard Piotrowski

Marta Bakun, Grzegorz Basiński, Antoni Cypryański, Jan Denka
Piotr Frączek, Aleksandra Gromiec, Marcin Hamielec, Krystian Kardas
Natalia Kowalik, Maria Kruk, Władysław T. Kulesza, Ewa Łętowska
Filip Olszówka, Ryszard Piotrowski, Konrad Rydel, Hanna Suchocka
Ziemowit Syta, Kamil Szalecki, Borys Tencer, Mateusz Tyszka

ROLA DWUIZBOWOŚCI W USTROJU DEMOKRATYCZNYM

redakcja naukowa Ryszard Piotrowski

Marta Bakun, Grzegorz Basiński, Antoni Cypryański, Jan Denka
Piotr Frączek, Aleksandra Gromiec, Marcin Hamielec, Krystian Kardas
Natalia Kowalik, Maria Kruk, Władysław T. Kulesza, Ewa Łętowska
Filip Olszówka, Ryszard Piotrowski, Konrad Rydel, Hanna Suchocka
Ziemowit Syta, Kamil Szałcki, Borys Tencer, Mateusz Tyszka

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało sfinansowane ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021–2030

Stan prawny na 1 stycznia 2023 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Andrzej Szmyt

Dr hab. Ewa Popławska

Wydawca

Anna Kieszek-Sobczyńska

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Elżbieta Lipińska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8286-839-5

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wstęp	11
-------------	----

Część I

DYLEMATY DWUIZBOWOŚCI – TRADYCJE I REALIA

Władysław T. Kulesza

Sejm i Senat w II Rzeczypospolitej	21
-------------------------------------------------	-----------

Piotr Frączek

W obronie prawa. Stanowisko Senatu II RP wobec naruszeń Konstytucji marcowej w latach 1926–1935	33
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Maria Kruk

Spór o Senat w III RP na tle sporu o dwuizbowość parlamentu	59
------------------------------------------------------------------------------	-----------

Ewa Łętowska

Myśli nieuczesane o parlamentarzmie	85
--------------------------------------------------	-----------

Hanna Suchocka

Czy istnieje „europejski standard prawny” dotyczący struktury parlamentu (dwiuzbowości) w świetle opinii Komisji Weneckiej	105
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Część II
W POSZUKIWANIU PARADYGMATU DWUIZBOWOŚCI

Mateusz Tyszka

W poszukiwaniu kompromisu między suwerennością parlamentu a zasadą konstytucjonalizmu. Współczesna Izba Lordów i realizowana przez nią funkcja kontrolna w świetle ewolucji ustrojowej tego organu 125

Ziemowit Syta

Senat USA w świetle *The Federalist Papers*..... 153

Kamil Szalecki

Mandat i skład izby wyższej a jej charakter i wpływ na proces legislacyjny..... 175

Konrad Rydel

Problem dwuizbowości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego 209

Część III
PARLAMENT DWUIZBOWY – DOŚWIADCZENIA
I PERSPEKTYWY

Krystian Kardas

Niemiecka legislatywa na gruncie Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r. – dwuizbowa czy jednoizbowa?..... 229

Grzegorz Basiński

Bundesrat – pozycja ustrojowa i wpływ na współczesną demokrację niemiecką 253

Marta Bakun

Współczesne wyzwania niemieckiego bikameralizmu 279

Marcin Hamielec

Czy bikameralizm może pogodzić zwaśnione narody? Parlament i jego rola w procesie pokojowym w Bośni i Hercegowinie.....	311
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Jan Denka

Słoweński bikameralizm jako model państwa demokratycznego.....	339
---------------------------------------------------------------------------	------------

Filip Olszówka

Impeachment jako szczególny przejaw chilijskiej tradycji dwuizbowości	369
----------------------------------------------------------------------------------------	------------

Aleksandra Gromiec

Transformacje demokratyczne a dwuizbowość jako przykład dziedzictwa kolonialnej przeszłości Ameryki Południowej....	405
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Antoni Cypryański

Dwuizbowość w myśli liberałów klasycznych. Porównanie wizji parlamentu Karola Monteskiusza i Benjamina Constanta	421
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Natalia Kowalik, Borys Tencer

Dwuizbowość jako narzędzie demokratyzacji – zmiany w balansie sił między Radą Unii Europejskiej a Parlamentem Europejskim po Traktacie z Lizbony	447
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Ryszard Piotrowski

Dwuizbowość w państwach demokratycznych.....	473
-----------------------------------------------------	------------

WSTĘP

1. Istnienie parlamentu jako zjawiska wielopostaciowego i uwarunkowanego wieloma kontekstami kulturowymi¹ jest jednym z wyznaczników ustroju demokratycznego². Jednak struktura parlamentu nie pozostaje w tak ścisłym i jednoznacznym związku z tym ustrojem i stanowi przedmiot złożonej i wielowątkowej dyskusji między tymi, którzy dostrzegają zalety wieloizbowości, a zwolennikami zgromadzenia jednoizbowego³. Dwuizbowość wydaje się nieodzowna w federacjach, ale znajduje także zastosowanie w państwie unitarnym ze względu na samoistną wartość skomplikowania procesu legislacyjnego pozwalającą – w założeniu – na poprawę jakości stanowionego prawa⁴. Za dwuizbowością przemawia niekiedy także potrzeba poszanowania tradycji ustrojowej jako wartości legitymizującej ustrój państwowy.

¹ Por. A. Manzella, *Il parlamento*, Bologna 1991, s. 83. Por. także G. Loewenberg, *On Legislatures. The Puzzle of Representation*, London 2011.

² Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2021, s. 219. O pojęciu ustroju demokratycznego por. A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven–London 1984, s. 187 i n.

³ Por. G. Tsebelis, J. Money, *Bicameralism*, Cambridge 1997, s. 15 i n. Por. także G. Lauricella, *Il monocameralismo*, Palermo–Sao Paulo 1990, s. 36 i n.

⁴ Por. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna 1995, s. 197 i n. Por. także D. Olson, *The Legislative Process. A Comparative Approach*, New York 1980, s. 21 i n.; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 307 i n.; *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 380 i n.; A. Hadała-Skóra, *Pozycja ustrojowa drugiej izby parlamentu na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki, Republiki Federalnej Niemiec oraz Federacji Rosyjskiej*, Rzeszów 2021, s. 13 i n.

Nadzieje związane z wieloizbowością parlamentu odzwierciedlają przekonanie, że tego rodzaju rozwiązanie strukturalne jest bliskie ideałowi dobrego ustroju, ponieważ łączy we właściwy sposób demokratyzm i efektywność⁵. Zarazem też służy urzeczywistnieniu zasady podziału i równowagi władz. Dualizm legislatywy umożliwia przecież rozbudowanie i skomplikowanie relacji w obrębie władzy ustawodawczej oraz między ustawodawcą a władzą wykonawczą⁶. Im bardziej złożona jest sieć władzy, tym większe są szanse na to, by gwarancyjny sens podziału władz mógł zostać urzeczywistniony. Zarazem jednak skomplikowanie modelu ustrojowego może utrudniać dotrzymanie obietnic wyborczych, a tym samym przyczynić się do podwyższenia poziomu dezaprobaty społecznej wobec funkcjonowania ustroju demokratycznego⁷. Związane z tym zjawiskiem poczucie bezsilności wyborców staje się źródłem powodzenia populistycznych recept wyrastających z inflacji, niespełnionych obietnic i zawiedzionych nadziei. Porażka populizmu nie wzmacnia demokracji przedstawicielskiej, ponieważ zwykle sprzyja politycznej bierności tych, którzy doświadczają poczucia wykluczenia⁸.

2. Związek między parlamentem a demokracją, którego niniejsze opracowanie dotyczy, wymaga zdefiniowania demokracji, pojęcia należącego do szczególnie niejednoznacznych i wywołujących kontrowersje interpretacyjne⁹.

⁵ Por. *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, red. S.C. Patterson, A. Muhan, Columbus 1999, s. 11 i n.

⁶ W odniesieniu do polskiej praktyki ustrojowej por. K. Grajewski, *Sejm i Senat* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 508 i n. Por. także M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.

⁷ Por. R. Piotrowski, *Legislatura w systemie parlamentarnym – zagrożenia i nadzieje* [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 202 i n.

⁸ Por. R. Eatwell, M. Goodwin, *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, Katowice 2020, s. 233 i n.

⁹ Por. R. Piotrowski, *Demokracja nieliberalna czyli oksymoron konstytucyjny* [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018, s. 609 i n.

Wśród wielu definicji demokracji można wyróżnić te, które identyfikują jako demokratyczny ustrój władzy większości, oddzielonej od mniejszości w drodze przeprowadzanych okresowo wyborów, ograniczonej prawem przez tę większość stanowionym¹⁰. Jednak takie rozumienie demokracji pozwala uznać za odpowiadający paradygmatowi demokracji ustrój, w którym większość, mając monopol na stanowienie prawa i jego stosowanie, pozbawia wybory ich zasadniczej roli, jaką jest umożliwienie rywalizacji politycznej opartej na woli wyborców. W tak rozumianym ustroju demokratycznym wola sprawujących władzę na podstawie legitymacji wyborczej może okazać się tak samo autorytarna, jak ma to miejsce w państwie określanym mianem dyktatury.

Istotne przesłanki ustalenia znaczenia zastanego pojęcia demokracji w krajowym porządku prawnym wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego. Fundamentem owego państwa jest „zasada nadrzędności Konstytucji”¹¹, która byłaby fikcją, gdyby obejmowała uznanie, że owa nadrzędność ustawy zasadniczej sprowadza się do panowania większości zdolnej nadać normom konstytucyjnym dowolną treść, także równoznaczną z doprowadzeniem do „erozji fundamentów tego państwa, do których należy zaliczyć godność ludzką z jednej strony i unikanie arbitralności w działaniu władz – z drugiej”¹².

Przesłanką zachowania autonomicznego charakteru zastanego pojęcia demokracji¹³ jest taka jego interpretacja, która sprawi, że znaczenie nadane temu pojęciu będzie adekwatne do całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych. Konstytucja posługuje się pojęciem demokracji nieopatrzonego żadnym przymiotnikiem. Nie oznacza to jednak wyrażonego w ten sposób przyzwolenia na nadanie dowolnego znaczenia owemu pojęciu. Jest ono bowiem ukształtowane przez postanowienia wstępu do Konstytucji, zwłaszcza te dotyczące przyrodzonej i niezbywalnej

¹⁰ Por. F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs” 1997/22.

¹¹ Tak TK w uzasadnieniu wyroku z 22.09.2006 r., U 4/06, OTK-A 2006/8, poz. 109, LEX nr 208375.

¹² Tak TK w uzasadnieniu wyroku z 12.12.2005 r., K 32/04, OTK-A 2005/11, poz. 132, LEX nr 181611.

¹³ Por. R. Piotrowski, *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki* [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 29 i n.

godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a także przez postanowienia Konstytucji dotyczące demokratycznego państwa prawnego i zasady podziału oraz równowagi władz. Te właśnie wartości wyznaczają zarazem aksjologię dwuizbowości. Tak rozumiane pojęcie demokracji, zdeterminowane kulturowo i mające oparcie bardziej w nadziejach interpretatorów aniżeli w faktach społecznych, zasługuje na miano demokracji konstytucyjnej.

Dla potrzeb porównawczej analizy dwuizbowości, która znajduje odzwierciedlenie w niniejszym opracowaniu, można przyjąć, że demokracją jest system państwowy, w którym parlament sprawuje wyznaczoną przez prawo ustrojowe rolę w ograniczaniu władzy. Pozwoli to na stosowanie podstawowych składników metody komparatystycznej w prawie konstytucyjnym, do których należy analiza klasyfikacyjna, historyczna, normatywna, funkcjonalna i kontekstowa¹⁴. W prezentowanych opracowaniach znajdują odzwierciedlenie te właśnie metody.

3. Przekonanie, że funkcjonowanie instytucji demokratycznych wymaga zasadniczej poprawy, występuje zarówno w tych krajach, w których istnieją parlamenty złożone z więcej niż jednej izby, jak i w tych, w których mamy do czynienia z jednoizbowym organem przedstawicielskim, co ma miejsce niemal w 2/3 parlamentów¹⁵. Nie wydaje się, aby można było stwierdzić istnienie zależności między strukturą parlamentu a jego zdolnością do sprostania rozmaitym zagrożeniom, jakie powodują patologie demokracji przedstawicielskiej związane z partiokracją, uleganiem wpływom grup interesów czy populizmem¹⁶. Zjawiska te prowadzą do pozawyborczej korekty demokracji przedstawicielskiej, która w ten sposób traci swoją tożsamość niezależnie od liczby izb stanowiących parlament.

¹⁴ Por. V.C. Jackson, *Comparative Constitutional Law: Methodologies* [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajó, Oxford 2013, s. 54 i n.

¹⁵ Por. G. Tsebelis, J. Money, *Bicameralism*, s. 1.

¹⁶ Por. K.V. Beyme, *Representative Democracy and the Populist Temptation* [w:] *The Future of Representative Democracy*, red. S. Alonso, J. Keane, W. Merkel, Cambridge 2011, s. 50 i n. Por. także L. Lessig, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress – and a Plan to Stop It*, New York–Boston 2011.

Rola dwuizbowości w ustroju demokratycznym jest wyznaczona przez zasadnicze rozstrzygnięcia konstytucyjne, które określają relację między izbami. Dokonany przez ustrojodawcę wybór modelu dwuizbowości symetrycznej lub nierównoprawnej, zakładającej przewagę jednej z izb, ma – w konkretnych warunkach politycznych – znaczenie porównywalne z akceptacją dwuizbowości lub jej odrzuceniem. Nie wydaje się możliwe, by można było jednoznacznie ocenić konsekwencje dwuizbowości dla respektowania wartości ustroju demokratycznego w oderwaniu od miejsca i czasu, a więc od okoliczności zależnych od wielu zmiennych, których współoddziaływanie determinuje funkcjonowanie rozwiązań konstytucyjnych.

Opracowanie *Rola dwuizbowości w ustroju demokratycznym* jest poświęcone przedstawieniu złożoności i wielowątkowości tego właśnie zagadnienia, stanowiącego przedmiot wielu analiz w bogatej i różnorodnej literaturze naukowej, zarówno prawnoporównawczej, jak i politologicznej. Książka składa się z trzech części. Pierwsza zawiera przedstawienie dawnych i nowych dylematów dwuizbowości; wiążą się one ściśle z wyznaczeniem roli parlamentu w państwie, która, jak to wynika z przywołanych doświadczeń z zakresu praktyki ustrojowej, w różnych epokach z różną wyrazistością jest sprzeczna z porządkiem konstytucyjnym. W części drugiej znajdują się opracowania poświęcone próbie identyfikacji paradygmatu dwuizbowości w kontekście porównawczym. Część trzecia zawiera analizę niektórych doświadczeń związanych z funkcjonowaniem dwuizbowości i jej przyszłością, a zarazem przyszłością parlamentu. Swego rodzaju podsumowaniem jest opracowanie końcowe poświęcone dwuizbowości w państwach demokratycznych. Zasadniczym przesłaniem tej publikacji pozostaje potrzeba podkreślenia znaczenia aksjologii dwuizbowości, która jest współlistotna aksjologicznym podstawom demokracji, a zarazem także parlamentu, i ma szczególne znaczenie dla jego przetrwania jako instytucji przedstawicielskiej¹⁷. Chodzi mianowicie o poszanowanie godności jednostki w jej wymiarze indywidualnym i wspólnotowym, nadające sens instytucjom demokratycznym i wyznaczające ich tożsamość, bez

¹⁷ Por. D. Beetham, *Do parliaments have a future? [w:] The Future of Representative Democracy*, red. S. Alonso, J. Keane, W. Merkel, Cambridge 2011, s. 134 i n.

której różnica między jednoizbowością a dwuizbowością okazuje się jedynie fragmentem konstytucyjnego pustosłowa.

Lektura zamieszczonych tu opracowań może być przydatna dla potrzeb debaty nad stanem i perspektywami naszego parlamentu, zwłaszcza nad możliwościami lepszego wykorzystania dwuizbowości. Z nadzieją, że będzie to lektura pożyteczna, chciałbym podziękować wszystkim, którzy przyczynili się do powstania tego opracowania. Dziękuję zatem Autorom tekstów, ich Recenzentom, Redaktorom, Wydawnictwu, a także Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych, dzięki którym ma szansę trafić do rąk Czytelników ta książka, stanowiąca rezultat konferencji poświęconej roli dwuizbowości w ustroju demokratycznym zorganizowanej przez Koło Naukowe Komparatystyki Prawniczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego jako wspólne przedsięwzięcie pracowników i studentów nie tylko tego Uniwersytetu.

Ryszard Piotrowski

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012
- Beetham D., *Do parliaments have a future?* [w:] *The Future of Representative Democracy*, red. S. Alonso, J. Keane, W. Merkel, Cambridge 2011
- Beyme K.V., *Representative Democracy and the Populist Temptation* [w:] *The Future of Representative Democracy*, red. S. Alonso, J. Keane, W. Merkel, Cambridge 2011
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003
- Eatwell R., Goodwin M., *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, Katowice 2020
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2021
- Grajewski K., *Sejm i Senat* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010

- Hadala-Skóra A., *Pozycja ustrojowa drugiej izby parlamentu na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki, Republiki Federalnej Niemiec oraz Federacji Rosyjskiej*, Rzeszów 2021
- Jackson V.C., *Comparative Constitutional Law: Methodologies* [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, red. M. Rosenfeld, A. Sajó, Oxford 2013, s. 54 i n.
- Lauricella G., *Il monocameralismo*, Palermo–Sao Paulo 1990
- Lessig L., *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress – and a Plan to Stop It*, New York–Boston 2011
- Lijphart A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven–London 1984
- Loewenberg G., *On Legislatures. The Puzzle of Representation*, London 2011
- Manzella A., *Il parlamento*, Bologna 1991
- Olson D., *The Legislative Process. A Comparative Approach*, New York 1980,
- Piotrowski R., *Demokracja nieliberalna czyli oksymoron konstytucyjny* [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustrarogaska, Toruń 2018
- Piotrowski R., *Legislatura w systemie parlamentarnym – zagrożenia i nadzieje* [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012
- Piotrowski R., *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki* [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016
- Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013
- Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna 1995
- Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, red. S.C. Patterson, A. Mughan, Columbus 1999
- Tsebelis G., Money J., *Bicameralism*, Cambridge 1997
- Zakaria F., *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs” 1997/22

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 12.12.2005 r., K 32/04, OTK-A 2005/11, poz. 132, LEX nr 181611
- Wyrok TK z 22.09.2006 r., U 4/06, OTK-A 2006/8, poz. 109, LEX nr 208375

Część I

**DYLEMATY DWUIZBOWOŚCI –
TRADYCJE I REALIA**

Władysław T. Kulesza

SEJM I SENAT W II RZECZYPOSPOLITEJ

Lektura tekstu Konstytucji marcowej i Konstytucji kwietniowej pozwala na dokonanie zasadniczych ustaleń dotyczących miejsca i roli Senatu w ustroju II Rzeczypospolitej, ale dla opisu całości funkcjonowania tej izby w okresie międzywojennym należy także uwzględnić praktykę konstytucyjną ze szczególnym wglądem w lata 1921–1926.

Unormowania Konstytucji marcowej nadawały izbie wyższej wyraźnie demokratyczną postać i równocześnie jawnie drugorzędny status w relacjach pomiędzy naczelnymi organami władzy ustawodawczej i wykonawczej. Było to konsekwencją wydarzeń, które miały miejsce w Sejmie Ustawodawczym – walki pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami istnienia takiego organu, i zarazem odzwierciedleniem kompromisu, który zakończył te zmagania¹. Senat miał się składać ze 111 senatorów (w stosunku do 444 posłów) wybieranych w wyborach pięcioprzymiotnikowych, w tym proporcjonalnych, przy cenzusach wieku czynnym – 30 lat i biernym – 40 lat. Cenzus wieku został uzupełniony rocznym cenzusem osiadłości, przy wskazaniu w ordynacji wyborczej grup obywateli, których nie dotyczył, w tym rolników korzystających z reformy rolnej oraz robotników zmieniających swoje miejsce pracy. Okręgami wyborczymi miały być województwa (art. 36).

¹ Obszernie o tym S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.

Udział Senatu w postępowaniu ustawodawczym został ograniczony do możliwości rozpatrzenia projektu ustawy, uchwalonego w Sejmie, w ciągu 30 dni, ale gdy konsekwencją rozpatrzenia miałyby być decyzja o odrzuceniu bądź zmianach projektu ustawy, to wtedy Senat uzyskiwał kolejnych 30 dni na sprecyzowanie swego stanowiska. Sejm po otrzymaniu tak potraktowanego projektu ustawy decydował o przyjęciu zaproponowanych poprawek zwykłą większością głosów, a w przypadku ich odrzucenia wymagana była większość 11/20 głosów (art. 35).

Odrębne regulacje dotyczyły udziału Senatu w procesie modyfikacji ustawy zasadniczej, który mógł polegać na dokonaniu w jej zmian, rewizji nadzwyczajnej bądź rewizji okresowej. Do zwykłej zmiany konstytucja wymagała zgodnych uchwał obu izb podjętych większością 2/3 głosów. Konstytucja nie rozstrzygała kwestii procedowania w przypadku braku zgody obu izb co do zgłoszonych przez Senat konkretnych poprawek do propozycji Sejmu². W przypadku rewizji nadzwyczajnej jej realizacja należała wyłącznie do Sejmu. Było to nadzwyczajne uprawnienie o charakterze jednorazowym, przyznane tylko Sejmowi w jego drugiej kadencji. Inaczej było w przypadku rewizji okresowej. Sejm i Senat po upływie 25 lat od uchwalenia konstytucji miały połączyć się w Zgromadzenie Narodowe, aby dokonać ewentualnych zmian w ustawie zasadniczej zwykłą większością głosów (art. 125). Można zauważyć, że przy takiej wymaganej większości głosów Sejm mógł w każdej chwili przejść do porządku dziennego nad propozycjami Senatu, a Senat, aby przegłosować swoje propozycje, musiał, głosując jednomyślnie, uzyskać poparcie co najmniej 167 posłów.

Omówienie pozycji Senatu w relacjach między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą należy zacząć od wskazania, iż Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe wybierały prezydenta (art. 39), a większość decydująca o wyborze mogli stworzyć samodzielnie posłowie. Z mocy konstytucji drugą osobą w państwie stawał się Marszałek Sejmu (art. 40). Bieg pracy izb był regulowany przez Prezydenta; jedynie w przypadku gdy grupa senatorów stanowiąca co najmniej 1/3 składu

² A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 395–395 i 400.

izby zażądała zwołania sesji nadzwyczajnej, Prezydent był zobowiązany uczynić zadość temu życzeniu (art. 25 i 37). Senat, w odróżnieniu od Sejmu, nie mógł podjąć decyzji o samorozwiązaniu, natomiast taka decyzja podjęta w Sejmie oznaczała równocześnie zakończenie kadencji Senatu (art. 26 ust. 2). Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku komisji nadzwyczajnych powoływanych do badania poszczególnych spraw. Tylko Sejm mógł powoływać takie komisje (art. 34 i 37). Innym przykładem wskazującym na całkowite odsunięcie Senatu od wybranych funkcji parlamentu była kwestia kontroli stanów nadzwyczajnych. Uprawnienie do kontroli działań egzekutywy przez parlament w tej kwestii uzyskał wyłącznie Sejm (art. 124).

Rząd w swej działalności ponosił odpowiedzialność polityczną tylko przed Sejmem (art. 58). Konstytucja nic nie mówiła bezpośrednio o obecności członków rządu podczas obrad Senatu i jedynie pozwalała senatorom na równi z posłami występować z interpelacjami do rządu bądź ministrów w sposób „regulaminowo przepisany” (art. 33 i 37). Wśród przepisów konstytucji, z których wyraźnie wynikało, że dana kompetencja jest powierzona wyłącznie Sejmowi bądź Sejmowi i Senatowi, ale w sposób umożliwiający majoryzację Senatu przez Sejm, należy wskazać dwa przepisy. Pierwszy o Trybunale Stanu wybieranym przez Sejm i Senat, z przewagą członków wybieranych przez Sejm, ale z zastrzeżeniem, iż każda izba wybiera odrębnie swoich kandydatów (art. 64). Drugi przepis był jedynym w ustawie zasadniczej, który przyznając parlamentowi określoną kompetencję, powierzał ją na zasadzie wyłączności Senatowi. Było to wyrażenie zgody przez Senat na decyzję Głowy Państwa o rozwiązaniu Sejmu przed upływem kadencji, jednak z zastrzeżeniem, że taka decyzja oznacza równocześnie kres kadencji Senatu (art. 26 zdanie drugie).

Już wkrótce po wejściu w życie konstytucji senatorowie podjęli działania zmierzające do wzmocnienia pozycji Senatu w relacjach z Sejmem. Próbę skatalogowania „osiągnięć” Senatu w tym dziele należy zacząć od przypomnienia wydarzeń z 1923 r.³ Projekt ustawy uchwalony w Sejmie

³ A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja z 17 marca 1921 roku w praktyce*, Warszawa 1956, s. 208–210.

został w całości odrzucony w Senacie. Marszałek Senatu zawiadomił Marszałka Sejmu o tym fakcie, ale nie zwrócił projektu ustawy do Sejmu, tak jak to czyniono, gdy Senat wprowadzał do projektu jakieś zmiany. Okazało się bardzo prędko, że Senat uważa, iż tym samym, w przypadku odrzucenia projektu ustawy w całości, ta nie została uchwalona. W Sejmie na taką argumentację nie było zgody: uznano, iż odrzucenie projektu ustawy w całości oznacza maksimum poprawek i ostateczna decyzja o losach projektu ustawy należy do Sejmu. Posłowie ponownie przegłosowali projekt ustawy i po uchwaleniu przesłano ją Prezydentowi w celu podpisania i ogłoszenia. To spotkało się z protestem Senatu, który uznał, iż ustawa została uchwalona niezgodnie z konstytucją. Chociaż już pobieżna analiza odpowiednich przepisów ustawy zasadniczej za pomocą wykładni językowej i systemowej wskazywała, że rację w tym sporze ma Sejm, Prezydent nie podpisał i nie ogłosił tej ustawy. Ta decyzja głowy państwa stała się precedensem. Podobny los w latach 1923–1926 spotkał jeszcze sześć ustaw i tym samym art. 3 konstytucji mówiący, iż nie ma ustawy bez zgody Sejmu, został poddany zasadniczej korekcie: nie ma ustawy bez zgody Sejmu i Senatu.

Kolejne ograniczenie roli Sejmu w postępowaniu ustawodawczym na korzyść Senatu było dziełem samego Sejmu. Ten, dokonując uzupełnień w swoim regulaminie, ustalił, że gdy izba odrzuci poprawki Senatu większością mniejszą niż wymaganych w konstytucji 11/20, to projekt ustawy upada, gdyż brak tej większości oznacza równocześnie brak większości wymaganej dla przyjęcia ustawy w postaci nadanej jej w Senacie. Innym rozszerzeniem udziału Senatu w postępowaniu ustawodawczym, świadczącym nie najlepiej o ówczesnych standardach legislacyjnych, było przyjęcie założenia (i jego realizacja w praktyce), że Senat, rozpatrując nowelizację ustawy, może wprowadzać poprawki nie tylko nowelizowanych przepisów ustawy, ale także do jej całości. Pozycję Senatu w postępowaniu ustawodawczym wzmacniało jeszcze jedno rozwiązanie, również nie najlepiej świadczące o porządku procedowania w izbie niższej. Sejm, odnosząc się do projektu ustawy przysłanego z Senatu, nie mógł jej przyjąć ostatecznie, jeżeli do poprawek Senatu dodatkowo wprowadził nowe, własne zmiany w uchwalonym przez siebie tekście. Takie nowe poprawki musiały być ponownie przedłożone Senatowi.

Niezależnie od tych dokonań o charakterze proceduralnym w obrębie postępowania ustawodawczego Senat osiągnął jeszcze jeden zasadniczy sukces w dziele rozszerzenia swoich kompetencji. Konstytucja wymagała dla ratyfikacji niektórych umów międzynarodowych zgody Sejmu, nie precyzując jej formy (art. 49 ust. 2). I od samego początku Sejm wyrażał tę zgodę nie przez uchwałę, ale w postaci stosownej ustawy⁴. I tu także zgoda Sejmu stawała się zgodą Sejmu i Senatu.

Rozszerzenie uprawnień Senatu miało miejsce nie tylko w obrębie władzy ustawodawczej. Konstytucja wyraźnie precyzowała, iż rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem i to ten organ jest powołany do sprawowania kontroli nad działalnością rządu (art. 58), a także egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 59). Ustawa zasadnicza regulowała kwestie obecności ministrów tylko na posiedzeniach Sejmu (art. 60). Dopiero analiza innego artykułu konstytucji uprawniała do wniosku, iż minister może osobiście stawić się w Senacie na jego posiedzeniu w celu udzielenia odpowiedzi na interpelację (art. 33 w zw. z art. 37).

Mimo to od początku istnienia Senatu przedstawiciele rządu uczestniczyli w jego obradach: premierzy występowali z deklaracjami, a ministrowie z obszernymi wystąpieniami, także o charakterze programowym. Te wystąpienia kończyły się debatą, a ta mogła i często kończyła się przyjęciem, w drodze uchwał izby, stosownych rezolucji. Ich zwyczajowa forma „Senat wzywa Rząd...” w świetle prawa była nic nieznaczącym efektywnym ozdobnikiem, ale w praktyce pozwalała izbie (podobnie jak w wypowiedziach i regulaminowych wnioskach senatorów) na manifestowanie swoich poglądów i woli politycznej. W Konstytucji marcowej Senat nie uzyskał prawa inicjatywy ustawodawczej. Ta należała tylko do Sejmu i rządu (art. 10), ale w senackich rezolucjach niekiedy nie brakowało frazy iż „Senat wzywa Rząd do przedłożenia ustawy w przedmiocie...” Ostateczna decyzja jednak należała do rządu. Dokładne badania mogłyby dać odpowiedź, na ile to swoiste prawo inspiracji

⁴ A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja...*, s. 207–208 i 210.

Dwuzbiowość jest zjawiskiem niejednoznacznym i kontrowersyjnym w teorii prawa i polityki. Przedmiotem monografii jest omówienie zagadnień dotyczących związku dwuzbiowej struktury parlamentu i ustroju demokratycznego, rozumianego jako system ograniczenia władzy większości ze względu na prawa człowieka.

W opracowaniu przedstawiono m.in. dawne i nowe dylematy dwuzbiowości wiążące się ściśle z wyznaczeniem roli parlamentu w państwie. Autorzy wskazują, jakie wartości przemawiają na rzecz dwuzbiowości oraz czy parlament dwuzbiowy dysponuje lepszymi możliwościami pokonania współczesnego kryzysu tej instytucji niż parlament jednoizbowy.

Książka, aktualna zwłaszcza w okresie obchodów stulecia pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej Polskiej, jest przeznaczona przede wszystkim dla polityków, w tym posłów i senatorów, a także pracowników naukowych oraz studentów prawa i politologii. Zainteresuje również dziennikarzy.

Ryszard Piotrowski – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego; wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji UW; członek Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; autor książek i artykułów naukowych poświęconych problematyce prawa konstytucyjnego, w tym władzy sędziowskiej i pozycji ustrojowej sędziów, zagadnieniom tworzenia prawa oraz prawu konstytucyjnemu porównawczemu, a także ekspertyz i komentarzy dotyczących aktualnych problemów konstytucyjnych; w 2017 r. w I edycji konkursu „Prawnik roku”, organizowanego przez dziennik „Rzeczpospolita”, uzyskał wyróżnienie jako prawnik-edukator za „mądre, niekoniunkturalne tłumaczenie kwestii ustrojowo-konstytucyjnych, z zachowaniem dystansu do bieżących sporów politycznych”.

CENTRUM ANALIZ
LEGISLACYJNYCH
I GOSPODARCZYCH



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

