

Magdalena Maksymiuk¹

Marcin Karlikowski²

Senat dwudziestolecia międzywojennego w Rzeczypospolitej Polskiej i Czechosłowacji

Słowa kluczowe: bikameralizm, parlament, Senat, dwudziestolecie międzywojenne

Keywords: bicameralism, parliament, Senate, interwar period

Streszczenie

Niniejsza praca stanowi próbę porównania porządku ustrojowego drugich izb parlamentu, w dwudziestolecie międzywojennym, po uzyskaniu niepodległości w Polsce i Czechosłowacji. Był to czas kształtowania się ładu powojennego. Artykuł wskazuje na różnice i podobieństwa, pomiędzy dwoma prezentowanymi systemami Senatów obu państw, mając w pamięci zbliżoną sytuację polityczną w tym czasie, a także podobieństwo czerpania wzorców ustrojowych z porządku konstytucyjnego III Republiki Francuskiej.

¹ ORCID ID: 0000-0001-5711-4920, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego Porównawczego i Współczesnych Systemów Politycznych, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. E-mail: maksymiuk.uksw@gmail.com.

² ORCID ID: 0000-0001-7825-7111, magister, Katedra Prawa Konstytucyjnego Porównawczego i Współczesnych Systemów Politycznych, Instytut Nauk Prawnych, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. E-mail: m.karlikowski@interia.pl.

Abstract**Senate of the interwar period in Republic of Poland and Czechoslovakia**

The article is an attempt to compare the constitutional position of the second chambers of parliament in the interwar period in Poland and Czechoslovakia. It was the time of shaping the post-war order. The article shows differences and similarities between the two systems in regard to Senates, bearing in mind the similar political situation at that time, as well as the similarity of drawing patterns from the constitutional order of the Third French Republic.

✱

I. Wstęp

Dwudziestolecie międzywojenne to okres zawirowań na mapie politycznej Europy. Po I wojnie światowej kształtowały się na nowo ustroje państw europejskich, które odzyskały swoją niepodległość lub powiększyły się o nowe terytoria. W wyniku licznych porozumień powojennych, zawartych na mocy Traktatu Wersalskiego, sąsiadami w Europie Środkowo- Wschodniej stały się Rzeczpospolita Polska i Czechosłowacja. Stanęły one przez trudną próbą ustabilizowania sytuacji wewnętrznej w państwie, a także utworzenia na nowo systemu politycznego. Wzorując się na III Republice Francuskiej³, obok innych ważnych rozwiązań o charakterze konstytucyjnym, elity polityczne zdecydowały o utworzeniu bikameralnych ciał ustawodawczych, z drugą izbą nazwaną Senatem.

Niniejszy artykuł stanowi próbę porównania sposobu ukształtowania drugich izb parlamentu w porządkach konstytucyjno-prawnych wymienionych państw.

Za tezę, służącą do opracowania niniejszego artykułu, można zaproponować stwierdzenie, że izby drugie, w powojennych rozwiązaniach prawnych zajmowały podobną pozycję w systemach polityczno-prawnych państw, a przy-

³ L. Cutler, H. Schwartz, *Constitutional Reform in Czechoslovakia: E Duobus Unum*, „The University of Chicago Law Review” 1991, Nr 58/2, s. 514.

jęty model postawił je na boku politycznej uwagi. Należy zastanowić się jakie rozwiązania konstytucyjne spowodowały marginalizację Senatów w obu państwach? W pracy dla pełnego zbadania specyfiki pozycji ustrojowych opisywanych ciał, zastosowano analizę historyczną, która pozwala nawiązać do bogatej tradycji ustrojowej parlamentów, a także analizę deskryptywną opisującą rozwiązania konstytucyjnoprawne. Całą pracę oparto na badaniu porównawczym dla ukazania podobieństw i różnic systemów politycznych w tym zakresie w czasach dwudziestolecia międzywojennego.

II. Kształtowanie się nowego ładu- powojenne ustawy zasadnicze

Pod koniec I wojny światowej sytuacja międzynarodowa sprzyjała polskim dążeniom niepodległościowym. Już od wybuchu wojny, polskie ugrupowania tworzyły oddziały wojskowe oraz organizacje polityczne. Jednak dopiero po załamaniu państw centralnych, społeczeństwo polskie mogło wzmoczyć swoje działania i zacząć tworzyć niezależne organy państwowe, które rozpoczęły się w zaborze austriackim. W dniu 15 października 1918 r. posłowie polscy, którzy wchodzili do parlamentu austriackiego podjęli uchwałę mówiącą, że uważają się za obywateli państwa polskiego. Dwa tygodnie później w Krakowie powołano Polską Komisję Likwidacyjną, której nadano uprawnienia ustawodawcze i wykonawcze⁴.

Po odzyskaniu niepodległości 22 listopada 1918 r. Józef Piłsudski ustanowił dekret określający tymczasowy ustrój państwa aż do momentu zwołania Sejmu Ustawodawczego, a 20 lutego 1919 r. Piłsudski przekazał mu pełnię władzy. W tym też dniu uchwalono ustawę, znaną szerszemu gronu jako mała konstytucja. Zgodnie z jej przepisami stanowisko Naczelnika Państwa powierzono Józefowi Piłsudskiemu, a władza państwowa miała być skupiona na Sejmie Ustawodawczym. Był to organ suwerenny i niezależnym od Naczelnika Państwa, ministrów czy organów wykonawczych. Właśnie jemu powierzono uchwalenie konstytucji⁵.

⁴ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 461 i n.

⁵ Ibidem, s. 479; L. Krzyżanowski, *Historia ustroju i prawa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 162.

Zaraz po rozpoczęciu prac nad konstytucją rozgorzała dyskusja na temat zasadności powołania izby wyższej parlamentu. Rozmowy toczyły się nie tylko w ramach komisji konstytucyjnej, ale również na forum publicznym. Środowiska i partie lewicowe (PPS i PSL „Wyzwolenie”) skłaniały się ku jednoizbowości, co miało tworzyć niejaki symbol republikańsko-demokratycznego państwa polskiego. Wskazywano, że jeśli skład polityczny Senatu będzie identyczny jak Sejmu, to wówczas izba ta będzie niepotrzebna. Jeżeli zaś skład okazałby się bardziej zachowawczy, wówczas ciało to stanowiłoby hamulec do przeprowadzenia reform gospodarczych i społecznych odrodzonej Polski⁶. Konserwatyści i obóz narodowy wskazywali, że Senat miał być swoistym nawiązaniem do polskiej tradycji ustrojowej oraz miał chronić przed dominacją ugrupowań lewicowych w zakresie władzy ustawodawczej. Ostatecznie lewica przystała na ustanowienie parlamentu dwuizbowego, ale kompetencje Senatu miały być ograniczone, nawiązując do tradycji Konstytucji 3 maja⁷. Pomimo różnych propozycji, ostatecznie zdecydowano, że członkowie Senatu będą wybierani w sposób nieznacznie różniący się od ordynacji przyjętej dla Sejmu. Różnica dotyczyła jedynie cenzusu wieku kandydatów⁸.

Pierwsza powojenna konstytucja, która normowała porządek ustrojowy niepodległego państwa polskiego, została uchwalona 17 marca 1921 r. Zgodnie z jej przepisami powołany został parlament dwuizbowy. Jej charakterystyczną cechą dotyczącą parlamentarizmu była dominacja Sejmu nad Senatem oraz organami władzy wykonawczej⁹. Konstytucja marcowa przyjęła parlamentarno-gabinetowy system rządów. Zakładała znaczne ograniczenie roli głowy państwa, która sprowadzała się jedynie do pełnienia funkcji ceremonialnych. Decyzje podejmowane były głównie przez Sejm, a także w zależności od niego gabiniecie. Prezentowała więc ona także zasadę bikamera-

⁶ A. Gwiżdż, *Sejm i Senat w latach 1918–1939*, [w:] *Dzieje sejmu polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 2011, s. 164; J. Okrześnik, *Polski Senat, studium politologiczne*, Warszawa 2008, s. 79.

⁷ J. Okrześnik, *op.cit.*, s. 80.

⁸ S. Bożyk, *Senat Rzeczypospolitej*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996, s. 34.

⁹ M. Kallas, *Historia ustroju polski X-XX w.*, Warszawa 1999, s. 288; W.P. Wlazlak, *The problem of a bicameral structure of the parliament in Polish constitutions*, „Acta Universitatis Lucian Błaga. Iurisprudentia” 2013, s. 285–298.

lizmu egalitarnego, bowiem pomimo decyzji o powołaniu do życia drugiej izby, nadano jej skąpe kompetencje¹⁰.

Senat postrzegany był raczej jako izba refleksji czy rozważań. Warto w tym miejscu przywołać słowa Józefa Piłsudskiego wypowiedziane 22 listopada 1922 r. na pierwszym posiedzeniu Senatu Odrodzonej Rzeczypospolitej: „Lecz konstytucja obecna określiła Senatowi rolę skromniejszą, czyni ona z Panów nie główny motor pracy państwowej, ale zgodnie z duchem współczesnych państw demokratycznych, nakazuje Wam być rzecznikiem porządku, równowagi i miary przy spełnianiu zadań poruczonych naczelnym organom władzy państwowej”¹¹. Zgodnie z jej postanowieniami Senat składał się ze 111 senatorów, którzy wybierani byli w wyborach pięcioprzymiotnikowych przez obywateli, którzy ukończyli 30 lat i mieszkają na terenie okręgu wyborczego minimum jeden rok z wyjątkami. Prawo wybierania miał każdy obywatel Polski, który posiadał pełnię praw cywilnych, ukończył 30 lat i zamieszkiwał okręg wyborczy przynajmniej od dnia poprzedzającego dzień ogłoszenia wyborów w dzienniku ustaw. Prawo wybieralności miał każdy obywatel, który posiadał prawo wybierania senatorów i najpóźniej w dniu ogłoszenia wyborów ukończył 40 lat¹². W toku prac konstytucyjnych zastanawiano się nad sposobem wyboru senatorów. Tradycje I Rzeczypospolitej zdawały się być przestarzałe, pomysłem było poszukanie wzoru drugiej izby w takim kraju, gdzie skład jej był mieszany. Stosunek liczby mandatów sejmowych przeznaczonych danemu okręgowi wyborczemu, do mandatów senackich miał stanowić $\frac{1}{4}$ liczby posłów. Najważniejszym uprawnieniem Senatu było uczestnictwo w Zgromadzeniu Narodowym, które wybierało Prezydenta, zaprzysiężało go oraz dokonywało rewizji konstytucji. Izbie nadano również kompetencje legislacyjne, ale nie miała prawa inicjatywy ustawodawczej. Mogła natomiast, w terminie 30 dni od uchwalenia projektu przez Sejm zgłosić sprzeciw albo wskazać zmiany do projektu. Sejm mógł przyjąć je zwykłą większością gło-

¹⁰ M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 63; J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999, s. 115.

¹¹ J. Michalski, A. Ajnenkiel, J. Bardach, *Historia sejmów polskiego*, t. II cz. 2, Warszawa 1989, s. 93.

¹² Art. 36 ustawy z 17 marca 1921 r., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U.R.P. Nr 44 poz. 267); zob. A. Burda, *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983, s. 75.

sów lub odrzucić poprawki większością kwalifikowaną 11/20¹³. Senat powoływany był na 5 lat i kończył swoją kadencję wraz z końcem kadencji izby poselskiej¹⁴. Zgodnie z art. 26 Konstytucji, Prezydent za zgodą 3/5 Senatu mógł rozwiązać Sejm, co automatycznie oznaczało rozwiązanie Senatu. Obradom izby przewodniczył marszałek lub wicemarszałek, których wybierano zazwyczaj na pierwszym posiedzeniu, któremu z kolei przewodniczył marszałek senior. Do pomocy marszałkowi w prowadzeniu obrad wybierano także sześciu sekretarzy. Co warto podkreślić, to Prezydent zarządzał otwarciem, odraczeniem czy zamknięciem posiedzeń sesji Senatu, był więc z nim związany formalnie. Parlamentarzyści otrzymali immunitet parlamentarny oraz przyznano im przywilej nietykalności. Nie wiązały ich instrukcje wyborców. Zakazano im łączenia stanowisk w służbie państwowej za wyjątkiem pełnienia funkcji ministra, bądź profesora uczelni wyższej¹⁵.

Warto podkreślić, że art. 125 ustawy zasadniczej wskazywał na możliwość zmiany konstytucji. Mogło się to odbyć uchwałą, którą przegłosuje 3/5 posłów, przy obecności co najmniej połowy z nich. Senat nie brał w tej decyzji udziału, co także potwierdzało jego marginalną pozycję¹⁶.

Od momentu uchwalenia konstytucji marcowej, spotykała się ona z częstą krytyką ze względu na (zdaniem krytyków) wadliwe rozwiązania instytucjonalne oraz niedomagania funkcjonalne ustroju parlamentarnego. Wskazywano, że Senat pełnił rolę marginalną. Był izbą drugą, ale nie wyższą. Jak wskazywał Waław Komarnicki, konstytucja ustanowiła przestrzeń dla przewagi izby poselskiej nad Senatem. Wprowadziła ona „suro-

¹³ Art. 35–36 ustawy z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44 poz. 267), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19210440267> (13.04.2016); S. Bożyk, op.cit., s. 34–35.

¹⁴ Zob. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921r.*, [w:] *Konstytucje polskie. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 93.

¹⁵ Zob. S. Gajewski, K. Nawacka, *Historia ustroju Polski*, Olsztyn 2008, s. 129–130; S. Bożyk, op.cit., s. 36; R. Hayden, *New European Constitutions: In Poland, Czechoslovakia and the Kingdom of the Serbs, Croates and Slovenes*, „The American Political Science Review” 1922, nr 16(2), s. 212 i dalsze. Tekst dostępny na: https://www.jstor.org/stable/1943960?seq=1#metadata_info_tab_contents (15.06.2020).

¹⁶ M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985, s. 248.

gat dwuizbowości”, ponieważ była jedynie instytucją podrzędną i pomocniczą¹⁷. Jednakże, jak wskazuje Ewa Gdulewicz, kryzys parlamentarny był wyrazem ciągle pogłębiających się sprzeczności klasowych, nie zaś wadliwych rozwiązań¹⁸. Uznano silną potrzebę reform, którą zaaprobowały nawet stronnictwa sejmowe. Po przewrocie majowym, którego dokonał Józef Piłsudski, kwestia reform ustrojowych okazała się być niezwykle ważna¹⁹. W momencie przejęcia przez niego władzy, rozpoczął się okres, w którym decyzje o składzie rządu podejmował sam marszałek. Nowo powołany rząd pod przewodnictwem Kazimierza Bartla złożył projekt zmiany konstytucji. Jednocześnie takowe projekty złożyły również ugrupowania, które zostały odsunięte od władzy w maju. I tak w wyniku licznych modyfikacji w toku prac Sejmu oraz Senatu uchwalono ustawę zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r., która zwana była nowelą sierpniową²⁰. Zgodnie z jej postanowieniami, Prezydent mógł samodzielnie rozwiązać Sejm i Senat przed upływem kadencji. Dodatkowo, jeżeli Sejm i Senat nie uchwałyły ani nie odrzuciły projektu ustawy budżetowej w terminie pięciu miesięcy przed końcem roku budżetowego, to wówczas Prezydent ogłaszał projekt budżetu jako ustawę²¹.

Postanowienia konstytucji marcowej i utworzony przez nią system rządów nie zdołały się zakorzenić. W Polsce przyczyną tego był zamach majowy, przeprowadzony przez Józefa Piłsudskiego w 1926 r. Stanowił on odpowiedź na ułomność systemu, spowodowaną głównie brakiem mechanizmów równoważących kompetencyjną przewagę izby pierwszej parlamentu nad ciałami władzy wykonawczej. Sejm borykał się również z problemem wyłonienia stabilnej większości, a także gabinetu, który działałby sprawnie. Ponadto ważną kwestią było sprowadzenie funkcji Prezydenta do jedynie kwestii ceremonialnych, co uniemożliwiło Piłsudskiemu podejmowania decyzji w spo-

¹⁷ W. Komarnicki, *Ustrój Państwowy Polski Współczesnej. Geneza i ustrój*, Kraków 2006, s. 62.

¹⁸ E. Gdulewicz, *Konstytucja kwietniowa z 1935 roku, mity i rzeczywistość*, Warszawa 1985, s. 8.

¹⁹ A. Ajnekiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 278 i n.

²⁰ Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 442).

²¹ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op.cit., s. 496; A. Ajnekiel, op.cit., s. 281 i n.

sób samodzielny i znaczący dla całego systemu²². Praktyka ustrojowa skłoniła ugrupowania polityczne do dążeń ku wzmocnieniu pozycji Senatu. Idea ta nie powiodła się podczas nowelizacji konstytucji z 1926 r., sprawa jednak odżyła wraz z początkiem prac nad kolejną ustawą zasadniczą. To właśnie Senat stał się miejscem, w którym usilnie pracowano nad kształtem nowej konstytucji, którą ostatecznie Prezydent podpisał 23 kwietnia 1935 r. Jednakże wejście w życie tej konstytucji oznaczało zmianę ustroju państwa.

Podział władzy został doprecyzowany, a kompetencje poszczególnych władz zostały od siebie oddzielone. Jak wskazał Maciej Starzewski, Sejm nie utracił swoich uprawnień, które są charakterystyczne dla systemu gabinetowego. Pozbawiono go jedynie szczególnych uprawnień przyznanych na mocy konstytucji marcowej. Co warto również w tym miejscu podkreślić, nowa konstytucja poszerzała kompetencje nie tylko Prezydenta, ale także izby drugiej²³.

Już w art. 3 wskazano, że to Prezydent ma władzę najwyższą i sprawuje zwierzchnictwo m.in. nad Senatem²⁴. Kompetencje parlamentu zostały ograniczone na rzecz Prezydenta, który mógł rozwiązać obie izby. Dodatkowo do kompetencji Prezydenta należało mianowanie 1/3 składu Senatu (32 senatorów), co znacząco zmieniało jej skład w porównaniu do rozwiązań z konstytucji marcowej. Pozostałe 2/3 składu (64 senatorów) powoływane było w drodze wyborów²⁵. Cenzus wiekowy czynnego i biernego prawa wyborczego do Senatu nie zmienił się w porównaniu do konstytucji marcowej²⁶. Z racji zmniejszenia składu Senatu, zmianie uległa również liczba senatorów (od 2 do 6), którzy wybierani byli w określonych, wojewódzkich okręgach wyborczych. Ograniczono również czynne prawo wyborcze. Wyboru dokonywały kolegia wyborcze. Prawo wybierania kolegów posiadali obywatele, wy-

²² Zob. T. Smoliński, *Dyktatura Józefa Piłsudskiego w świetle konstytucji marcowej w latach 1926–1930: parlament, prezydent, rząd*, Poznań 1970; J. Czajowski, *Pozycja prawno-ustrojowa Senatu RP (1922–1926) w świetle Konstytucji Marcowej i praktyki ustrojowej*, Kraków 1999.

²³ S. Car, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935, s. 12.

²⁴ Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30 poz. 227), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19350300227> (16.06.2020), zwana dalej „Konstytucją kwietniową”.

²⁵ Art. 47 Konstytucji kwietniowej.

²⁶ W. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 40–47; J. Czajowski, *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 65–76.

różnieni ze względu na zasługi, wykształcenie czy zaufanie²⁷. Wybory stały się więc pośrednie. Partie polityczne pozbawiono możliwości wskazywania swoich kandydatów. Senat razem z Sejmem zaczynał i kończył swoją kadencję, która niezmiennie trwała 5 lat. Izba druga na mocy nowych rozwiązań ustrojowych otrzymała znacznie szersze kompetencje²⁸.

Senatorowie w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów wybierali Marszałka Senatu. Miał on trzech zastępców-wicemarszałków, których pracę wspierali sekretarze (wybierani spośród najmłodszych senatorów). Ważnym wskazania jest, że to właśnie Marszałek Senatu w sytuacji opróżnienia urzędu Prezydenta, zastępował go na tym stanowisku.

Konstytucja kwietniowa podwyższyła do 3/5 większość w Sejmie, która była wymagana dla odrzucenia lub wprowadzenia zmiany w projekcie ustawy zaproponowanej przez Senat, nie miał on jednak inicjatywy ustawodawczej. Uzyskał równe prawa w stosunku do Sejmu w sprawach decydowania o przyjęciu, bądź odrzuceniu prezydenckiego weta wobec projektu ustawy, zmianie konstytucji czy uchyleniu zarządzeń dotyczących wprowadzenia stanu wyjątkowego. Oprócz tego Senat mógł również wybrać przedstawicieli, którzy wchodziłi w skład Zgromadzenia Elektorów, mających prawo do wyboru Prezydenta²⁹. Ponadto właśnie izba druga rozstrzygała o wniosku żądającym ustąpienia rządu lub ministra. Konstytucja kwietniowa nie znalazła miejsca dla Zgromadzenia Narodowego. W zamian ustanowiła Izby Połączone. W jej ramach izby rozstrzygały o tym, czy urząd Prezydenta został opróżniony, a także mogli pociągnąć ministrów lub premiera do odpowiedzialności konstytucyjnej³⁰.

W czasie dwudziestolecia międzywojennego wybory do izby drugiej odbyły się ledwie pięć razy. Zaraz po wybuchu II wojny światowej, 2 września 1939 r., Senat zwołano na nadzwyczajne posiedzenie, na który z przyczyn trudności komunikacyjnych nie dotarli wszyscy senatorowie. Zadeklarowa-

²⁷ Zasługi – obywatele, którzy zostali odznaczeni orderami państwowymi, wykształcenie – warunkiem było ukończenie szkoły wyższej lub zawodowej o stopniu idealnym, zaufania – obywatele, którzy zostali wybrani do samorządu terytorialnego i gospodarczego, S. Bożyk, *op.cit.*, s. 36.

²⁸ R. Łaszewski, S. Salmonowicz, *Historia ustroju polski*, Toruń 1997, s. 148.

²⁹ M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 123–130.

³⁰ E. Gdulewicz, *op.cit.*, s. 34.

no na nim walkę w obronie niepodległości. Senat został rozwiązany 2 listopada 1939 r. przez prezydenta Raczkiewicza przebywającego na uchodźstwie w Paryżu. Kolejne wybory miały się odbyć w terminie 60 dni od zakończenia działań wojennych³¹.

Również parlamentaryzm czeski sięga czasów międzywojnia. Wcześniej bowiem naród Czeski przynależał do Cesarstwa Austro-Węgier, wchodząc w skład Przedlitawii i korzystając z autonomii w ramach państwa Habsburgów. I wojna światowa wprowadziła wiele zmian na mapie Europy. Politycy czescy i słowaccy jak Tomáš Garrigue Masaryk, Edvard Beneš czy Milan Rastislav Stefanik walczyli przebywając na emigracji o utworzenie niepodległego państwa. To się udało, gdyż 28 października 1918 r. w Pradze proklamowano Republikę Czechosłowacką, co rozumiane było jako przedłużenie czeskiej państwowości³². Jednocześnie Zgromadzeniu Narodowemu nadano kompetencje do podjęcia decyzji o przyszłym kształcie ustrojowym państwa. Dla uniknięcia chaosu określono, że w mocy pozostaną także obowiązujące przepisy austro-węgierskie, do czasu zastąpienia ich kolejnymi.

Ustrój państwa określono jako republikę parlamentarną, co zamknęło dyskusje na temat kształtu przyszłego państwa. Około dwa tygodnie później, bo 13 listopada Komitet Narodowy, który ówczesnie sprawował władzę polityczną, wydał ustawę o ustroju państwa, a 20 lutego 1918 r. Kartę Konstytucyjną Republiki Czechosłowackiej³³. Powoływała ona do życia trzy organy władzy państwowej, czyli Zgromadzenie Narodowe, Prezydenta Republiki oraz rząd. Zgromadzenie Narodowe, jako ciało jednoizbowe, stanowiło władzę prawodawczą oraz miało za zadanie kontrolować władzę wykonawczą. Początkowo organ ten liczył 256 członków, jednak 11 marca 1919 r. liczba ta zwiększyła się do 270. Co ważne, członkowie nie pochodzili z wyborów³⁴.

Nie obowiązywała ona jednak długo. W krótkim bowiem czasie rozpoczęto prace nad kolejną konstytucją. Komitet Konstytucyjny opracowujący jej

³¹ A. Jankiewicz, *Rzeczpospolita bez parlamentu. Organa reprezentacji politycznej w latach 1939–1945*, [w:] *Dzieje Sejmu Polskiego Dzieje sejm polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 2011, s. 206; <https://senat.edu.pl/senat/senat-rp-w-latach-1922-1939> (22.06.2020).

³² L. Cutler, H. Schwartz, op.cit., s. 514.

³³ E. Gdulewicz, *Republika Czeska* [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Warszawa 2002, s. 66; *Nowe Konstytucje*, przekład pod kierunkiem J. Makowskiego, Warszawa 1925, s. 337.

³⁴ V. Jirásková, K. Skotnicki, *Parlament Republiki Czeskiej*, Warszawa 2009, s. 5.

projekt liczył 32 członków, reprezentujących poszczególne partie polityczne, a Meissner został jego przewodniczącym. Prace nad dokumentem przebiegały w szybkim tempie, w związku z tym rząd był w stanie przedstawić projekt już w lutym 1920 r. Debatę przeprowadzono 27 lutego, a konstytucję Zgromadzenie Narodowe, zwane „rewolucyjnym”, uchwaliło 29 lutego 1920 r. Stabilizowała ona dotychczasowy porządek państwowy. W myśl jej przepisów Czechosłowacja miała stać się republiką demokratyczną, której władza należała do narodu. Zorganizowała władzę wykonawczą, ustawodawczą i sędziowską w tradycyjny europejski sposób³⁵. W kwestii parlamentu postawiono na model bikameralny. Ustrojodawca bowiem liczył, że dwie izby zapewnią odpowiedni, wysoki poziom stanowienia prawa³⁶. Zgodnie z jej przepisami, władzę ustawodawczą Czechosłowacji stanowiło Zgromadzenie Narodowe, na które to składała się Izba Poselska i Senat³⁷.

Zgromadzenie, oprócz tego, że jest najwyższym organem ustawodawczym, wybrało prezydenta i uczestniczyło w powoływaniu Sądu Konstytucyjnego, tworzeniu traktatów i wypowiedaniu wojny. Podobnie jak w brytyjskich i francuskich modelach parlamentarnych, prymat prawny nad ustawodawstwem należał do Zgromadzenia Czechosłowacji, ale prawdziwa władza do opracowywania i inicjowania ustawodawstwa spoczywała na rządzie³⁸. Zdecydowanie dominującą rolę w systemie ustrojowym odgrywała właśnie Izba Poselska. Wynika z tego, że ustrojodawca oparł się na modelu bikameralizmu niezrównoważonego. Za przykład dominacji może tu posłużyć kwestia procedury ustawodawczej, gdzie stanowisko Senatu mogło zostać odrzucone właśnie przez tę izbę, bezwzględną liczbą głosów. W momencie, gdy Senat podjął uchwałę większością 3/4 wszystkich senatorów, Izba Poselska mogła podjąć ją większością 3/5³⁹. Ostatnie słowo w kwestii ustawy zawetowanej przez Prezydenta, czy uchwalenia wotum nieufności dla rządu, również należało do Izby Poselskiej. Senat traktowany był więc jako izba „refleksji i ha-

³⁵ L. Cutler, H. Schwartz, op.cit., s. 513.

³⁶ *The Constitutional charter of the Czechoslovak Republic*. Dane za stroną: <https://archive.org/details/cu31924014118222/page/n5/mode/2up> (22.06.2020), zwana dalej „Konstytucją Czechosłowacji z 1920”; M.B. Graham, *Constitutional and political structure*, [w:] *Czechoslovakia, The United Nation Series*, red. R.J. Kerner, California 1940, s. 113.

³⁷ Art. 6 Konstytucji Czechosłowacji z 1920.

³⁸ L. Cutler, H. Schwartz, op.cit., s. 515.

³⁹ *Ibidem*.

mowania”, bowiem w praktyce nie odgrywał on znaczniejszej roli⁴⁰. Druga izba składała się ze 150 senatorów, wybieranych w wyborach powszechnych, tajnych, równych, bezpośrednich i proporcjonalnych, a deputowani byli powoływani na 8 lat⁴¹. Przyjęto podobny model wyborczy co w Izbie Poselskiej, jednakże z różną liczbą okręgów wyborczych. Obywatele Czechosłowacji posiadali w wyborach do Senatu czynne prawo wyborcze po ukończeniu 25 roku życia, zaś cenzus wiekowy dla prawa biernego wynosił 45 lat, co spotykało się z krytyką bowiem wskazywano, że Senat stał się „przechowalnią” emerytów. Ponadto kandydat na senatora musiał co najmniej od 3 miesięcy zamieszkiwać na terenie jednej z gmin, w granicach państwa, nie mógł być osobą pozbawioną prawomocnym wyrokiem sądowym prawa samodzielnego rozporządzania swoim majątkiem, osobą prawomocnie skazaną za przestępstwo, czy być niewypłacalnym dłużnikiem. Osoba ta nie mogła również przebywać w zakładzie pracy przymusowej⁴².

Co warto wskazać, uczestnictwo w wyborach było obowiązkiem, którego niedopełnienie karane było grzywną albo aresztem od kilku godzin nawet do miesiąca. Czechosłowacja w wyborach do Senatu podzielona została na 12 okręgów, gdzie liczba mandatów zależna była od liczby mieszkańców. Podziału mandatów dokonywano w trzech turach, które stanowiły gwarancję dla każdej partii na uzyskanie mandatów w liczbie jak najbardziej odpowiadającej liczbie głosów na nią oddanych. W praktyce Senat był rozwiązywany po wyborach do Izby Deputowanych. Argumentem było stwierdzenie, że jego skład nie odzwierciedla nastrojów elektoratu. Dodatkowo, proporcjonalnie identyczny skład polityczny obu izb zgromadzenia pogorszył pozycję Senatu, w efekcie czego odegrała ona znikomą rolę w systemie politycznym państwa.

Senatorowie posiadali mandat wolny, w rzeczywistości jednakże byli oni w pełni zależni od partii politycznych. Rozstrzygano o utracie mandatu, gdy parlamentarzysta z powodu swojej nieuczciwości i niskiego zachowania przestawał być członkiem tej partii politycznej, z której startował podczas wyborów i został wybrany. Kandydat przed wyborami do danej izby podpisywał z partią polityczną tzw. rewers, zgodnie z którym zobowiązany był do wier-

⁴⁰ W. Sokół, *System polityczny Czech*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005 s. 224.

⁴¹ Art. 16 Konstytucji Czechosłowacji z 1920.

⁴² Art. 13–15 Konstytucji Czechosłowacji z 1920; V. Jirásková, K. Skotnicki, op.cit., s. 6.

ności partii oraz do zrzeczenia się swojego mandatu w momencie, gdy nie zostanie udzielone mu wotum nieufności ze strony właściwego organu partii politycznej, z której startował. Senatorowie zostali w trakcie sprawowanie swojego mandatu obdarowani immunitetem materialnym i formalnym⁴³.

Obie izby Zgromadzenia Narodowego pracowały równocześnie w trybie sesyjnym (sesja wiosenna, która rozpoczynała się w marcu i jesienna w październiku), które formalnie zwoływał Prezydent. Mógł on je również zamykać, a raz w ciągu roku odroczyć na okres jednego miesiąca. Posiedzenia były jawne, jedynie w nadzwyczajnych przypadkach można je było utajniać. Aby obrady były uznane za ważne, musiała w nich wziąć udział przynajmniej 1/3 członków izby. Uchwały były podejmowane bezwzględną większością głosów. Wyjątek stanowiły jedynie kwestie zmiany konstytucji czy wypowiedzenia wojny, do czego potrzebna była większość 3/5 wszystkich członków izby⁴⁴.

W okresach, gdy nie odbywały się posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, zbierał się Komitet Państwowy. Składał się on z 16 deputowanych i 8 senatorów. Zostało mu nadane prawo przyjęcia, w razie potrzeby, nadzwyczajnych środków o mocy równiej prawu, które musiały zostać zatwierdzone na następnej sesji Zgromadzenia Narodowego⁴⁵.

Senat razem z Izbą Poselską dokonywał wyboru Prezydenta oraz zastępcy Prezydenta. Wspólnie wybierano również 12 asesorów i 12 zastępców asesorów Trybunału Wyborczego. Ponadto obie izby przedstawiały Prezydentowi po 3 kandydatów na sędziów Sądu Konstytucyjnego. Senat orzekał również w kwestii postawienia Prezydenta w stan oskarżenia o zdradę stanu⁴⁶. Rząd był powoływany przez Prezydenta, jednakże odpowiedzialny przed parlamentem, z naciskiem na Izbę Poselską. To ona bowiem głosowała nad wotum zaufania czy nieufności, bez udziału Senatu.

Wybory do Senatu odbyły się razem z wyborami do Izby Poselskiej 15 listopada 1925 r. Były to wybory szczególne, ponieważ pierwszy raz odbyły się one we wszystkich częściach państwa. Dla Senatu utworzono 12 regionów wyborczych. Frekwencja wynosiła aż 91%, a 150 senackich foteli rozdzielo-

⁴³ Ibidem, s. 7.

⁴⁴ Art. 28 Konstytucji Czechosłowacji 1920.

⁴⁵ Dane za stronę: <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/constitution-1920-68721> (17.06.2020).

⁴⁶ V. Jirásková, K. Skotnicki, op.cit., s. 7.

nych zostało pomiędzy 14 partii politycznych, z czego najwięcej, bo aż 23 zebrała Czechosłowacka Partia Republikańska. Wybór Prezydium Senatu odbył się 18 lutego 1926 r. Przewodniczącym został Václav Klofáč, jednakże już 30 listopada tego roku dokonano kolejnych wyborów do Prezydium Senatu. Tym razem przewodniczącym został dr Moric Hruban. Kolejne wybory z 27 października 1929 r. wyróżniały się tym, że zgodnie z ustawą nr 56 z 1927 r., aktywni członkowie armii i policji nie brali udziału w głosowaniu. Podobnie jak i w poprzedniej kadencji, to Partia Republikańska zdobyła najwięcej głosów, bo aż 24. Głosowanie nad Prezydium Senatu odbyło się 12 grudnia 1929 r., a przewodniczącym został František Soukup. W kolejnych wyborach w 1935 r. frekwencja wzrosła do 93%. Partia Republikańska znów triumfowała i zdobyła 23 mandaty. Tym razem Przewodniczącym Prezydium Senatu został ponownie František Soukup⁴⁷.

Model wyborczy pozwalał wejść do parlamentu wielu partiom politycznym, nawet tym najmniejszym, co spowodowało, że wszystkie rządy Czechosłowacji były rządami koalicyjnymi. W większości powstawały one w oparciu o szeroką koalicję, co oznaczało, że wszystkie partie, które chciały wspierać Republikę Czechosłowacją w jej demokratycznym charakterze, mogły podzielić władzę rządową. Jednakże tak przyjęta zasada stała się zaczątkiem problemów, szczególnie w latach 30. XX w., kiedy to na scenie politycznej pojawiło się wiele partii nacjonalistycznych lub społecznie marginalnych. Dla uzyskania politycznego kompromisu, w latach 20. XX w. powstał organ pozakonstytucyjny nazwany *Wielką Piątką*. W jej skład wchodził przedstawiciel pięciu największych partii politycznych. W kolejnym dziesięcioleciu ciało to wróciło w postaci Wielkiej Ósemki⁴⁸.

W chwilę przed rozpoczęciem drugiej wojny światowej Czechosłowacja borykała się z wieloma problemami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Z jednej strony silne ruchy narodowościowe Niemców, Słowaków, Ukraińców i Węgrów rozbijały ją od środka, z drugiej strony zaś kraje sąsiadujące zgłaszały roszczenia terytorialne. W wyniku tego, doszło do rozpadu I Republiki poprzez narzucenie dyktatu przez Trzecią Rzeszę, Włochy i Wielką Brytanię

⁴⁷ Dane za stroną: http://www.senat.cz/informace/z_historie/senat1r/indexeng.php?ke_dni=1.2.20&O=10 (17.06.2020).

⁴⁸ Dane za stroną: <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/constitution-1920-68721> (17.06.2020).

28 września 1938 r. w Monachium⁴⁹. W jej wyniku Konstytucja z 1920 r. została obalona⁵⁰. Ostatecznie Czechosłowacja utraciła znaczne terytoria (Anschluss Sudetów, ustanowienie Protektoratu Czech i Moraw, aneksja Zaolzia przez Polskę czy oderwanie Słowacji) jeszcze przed II wojną światową oraz przekształcona została w II Republikę (Republikę Czecho-Słowacką). W efekcie stanowiła ona federację Czech, Słowacji oraz Rusi Zakarpackiej, bowiem 22 listopada 1938 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło ustawy konstytucyjne o autonomii Słowacji oraz o autonomii Rusi Zakarpackiej. Warto zaznaczyć, że Czechy i Morawy nie posiadały takowej autonomii. Kolejna ustawa konstytucyjna z 15 grudnia 1938 r. przeniosła większość kompetencji na Prezydenta, a w efekcie wydarzeń historycznych państwo zostało rozwiązane na czas nieokreślony⁵¹.

III. Zakończenie

Po odzyskaniu niepodległości przez omawiane państwa, Senaty Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Czechosłowacji w dwudziestoleciu międzywojennym niewątpliwie pełniły skromniejsze role w porównaniu do pierwszych izb parlamentu. Należy zaznaczyć, że początkowym rozwiązaniem w Czechosłowacji było powołanie jednoizbowego parlamentu, jednakże było ono chwilowe.

Modele przyjęte przez Konstytucję Czechosłowacji w 1920 r. oraz Konstytucję RP z 1921 r., były do siebie bardzo zbliżone. Bez wątpienia miał na to wpływ fakt czerpania z rozwiązań francuskich. Polski ustrojodawca brał także pod uwagę przepisy zawarte w ustawie zasadniczej swoich południowych sąsiadów. Pierwszym z powodów marginalizacji izb drugich był podobny sposób wyboru jej członków, w porównaniu z izbą pierwszą. Pomimo kosmetycznych różnic, dotyczących wieku wyborców (40 i 45 lat, co i tak spotykało się z krytyką), czy zastosowania w Czechosłowacji innych okręgów wyborczych,

⁴⁹ J. Piekalkiewicz, *Kalendarium wydarzeń II wojny światowej*, Warszawa 1985; P. M. Majewski, *Niemcy Sudeccy 1848–1948: Historia pewnego nacjonalizmu*, Warszawa 2007; M. Eckert, *Historia Polski 1914–1939*, Warszawa 1990.

⁵⁰ H.G. Skilling *The Czechoslovak Constitutional System: The Soviet Impact*, „Political Science Quarterly” 1952, nr 67 (2), s. 215–217, https://www.jstor.org/stable/2145722?read-now=1&seq=6#page_scan_tab_contents (17.06.2020).

⁵¹ V. Jirásková, K. Skotnicki, op.cit. s. 11.

ich skład przypominał Izbę Poselską i Sejm. Ciała te otrzymały także znikome kompetencje ustawodawcze. Ich głos mógł zostać przełamany przez izby pierwsze. Nie brały udziału w powoływaniu na kluczowe stanowiska w państwie. Obie izby były także w pewnym stopniu zależne od Prezydenta. To on zwoływał sesje i je zamykał. W Polsce do zmian kompetencji izby drugiej doszło za sprawą uchwalenia konstytucji kwietniowej. Poszerzyła ona uprawnienia Senatu, w porównaniu do rozwiązań konstytucji marcowej, ale model ten nie utrzymał się długo.

Literatura

- Adamczyk M., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985.
- Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982.
- Bardach J., *Dzieje sejmu polskiego*, Warszawa 2011.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994.
- Burda A., *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983.
- Car S., *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935.
- Cutler L., Schwartz H., *Constitutional Reform in Czechoslovakia: E Duobus Unum*, „The University of Chicago Law Review” 1991, nr 58/2.
- Czajowski J., *Pozycja prawno-ustrojowa Senatu RP (1922–1926) w świetle Konstytucji Marcowej i praktyki ustrojowej*, Kraków 1999.
- Czajowski J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999.
- Czajowski J., *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Eckert M., *Historia Polski 1914–1939*, Warszawa 1990.
- Gajewski S., Nawacka K., *Historia ustroju Polski*, Olsztyn 2008.
- Gdulewicz E., *Konstytucja kwietniowa z 1935 roku, mity i rzeczywistość*, Warszawa 1985.
- Gdulewicz E., *Republika Czeska [w:] Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Warszawa 2002.
- Graham M.B., *Constitutional and political structure*, [w:] *Czechoslovakia, The United Nation Series*, red. R.J. Kerner, California 1940.
- Hayden R., *New European Constitutions: In Poland, Czechoslovakia and the Kingdom of the Serbs, Croates and Slovenes*, „The American Political Science Review” 1922, nr 16(2).

- Jankiewicz A., *Rzeczpospolita bez parlamentu. Organa reprezentacji politycznej w latach 1939–1945*, [w:] *Dzieje Sejmu Polskiego Dzieje sejm polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 2011.
- Jirásiková V., Skotnicki K., *Parlament Republiki Czeskiej*, Warszawa 2009.
- Komarnicki W., *Ustrój Państwowy Polski Współczesnej. Geneza i ustrój*, Kraków 2006.
- Krzyżanowski L., *Historia ustroju i prawa w Polsce*, Warszawa 2013.
- Kulesza W., *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Łaszewski R., Salmonowicz S., *Historia ustroju polski*, Toruń 1997.
- Majewski P.M., *Niemcy Sudeccy 1848–1948: Historia pewnego nacjonalizmu*, Warszawa 2007.
- Michalski J., Ajnenkiel A., Bardach J., *Historia sejm polskiego*, t. II cz. 2, Warszawa 1989.
- Nowe Konstytucje*, przekład pod kierunkiem J. Makowskiego, Warszawa 1925.
- Okrzesik J., *Polski Senat, studium politologiczne*, Warszawa 2008.
- Piekałkiewicz J., *Kalendarium wydarzeń II wojny światowej*, Warszawa 1985.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Skilling H.G., *The Czechoslovak Constitutional System: The Soviet Impact*, „Political Science Quarterly” 1952, nr 67 (2).
- Smoliński T., *Dyktatura Józefa Piłsudskiego w świetle konstytucji marcowej w latach 1926–1930: parlament, prezydent, rząd*, Poznań 1970.
- Sokół W., *System polityczny Czech*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.