

Marek Woźnicki¹

**O potrzebie zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.
w zakresie kadencji oraz funkcji Sejmu i Senatu –
kilka uwag na tle konstytucji Czech i Słowacji**

Słowa kluczowe: kadencja parlamentu, Sejm, Senat, funkcja kreacyjna, Trybunał Konstytucyjny, Krajowa Rada Sądownictwa, poprawki Senatu

Keywords: parliamentary term, Sejm, Senate, creative function, Constitutional Court, National Council of the Judiciary, amendments of the Senate.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie proponowanych zmian Konstytucji RP z 1997 r. w zakresie kadencji i funkcji Sejmu i Senatu w Polsce. Przeprowadzona analiza wskazuje, że przepisy zawarte w konstytucjach Czech i Słowacji są w tym zakresie bardziej precyzyjne, między innymi wyraźniej określają kompetencje kreacyjne parlamentu w stosunku do organów władzy sądowniczej. Ponadto czeskie regulacje dotyczące Senatu pozwalają na wzmocnienie jego pozycji względem pierwszej izby parlamentu, między innymi ze względu na jego większą rolę w procedurze ustawodawczej. Z kolei przepisy zawarte w Konstytucji słowackiej zabezpieczają parlament przed zaniechaniami ze strony głowy państwa. Te unormowania powinny być wzorem przy dokonywaniu zmian polskiej ustawy zasadniczej.

¹ ORCID ID: 0000-0001-7010-134X, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: marek.kamil.woznicki@gmail.com.

Abstract**On the Need to Amend the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 with Regard to the Term and Functions of the Sejm and the Senate – Some Remarks on the Background of the Constitution of Czechia and Slovakia**

The scope of this article is to show the proposed amendments to the Constitution of the Republic of Poland of 1997 with regard to the term and functions of the Sejm and the Senate in Poland. The analysis shows that the provisions of the constitutions of Czechia and Slovakia are more precise, among other things, they more clearly define the parliament's creative function in relation to the organs of the judicial power. Moreover, the Czech regulation concerning the Senate allows it to strengthen its political significance and position in relation to the first chamber of parliament, i.a. because of its greater role in the legislative procedure. In turn, the provisions contained in the Slovak Constitution protect the parliament against omissions of the head of state. These regulations should serve as a model for amending the Polish basic law.

✱

I.

Ponad 20 lat obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.² pozwala na dokonanie oceny, iż niektóre przepisy ustawy zasadniczej wymagają doprecyzowania ze względu na istniejące wątpliwości interpretacyjne. Inne unormowania wymagają istotnej korekty, gdyż ich obecna treść okazuje się być dysfunkcyjna z punktu widzenia praktyki ustrojowej. Zastrzeżenia te w ostatnim czasie dotyczą między innymi konstytucyjnych regulacji odnoszących się do funkcjonowania parlamentu w Polsce, w tym relacji między Sejmem i Senatem w „polskim” modelu dwuizbowości, a także kolizji między kompetencjami Sejmu a zasadą niezależności władzy sądowniczej³.

² Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

³ Por. np. R. Balicki, *Senat po nowemu. Taśmociąg legislacyjny zostanie zatrzymany*, „Forbes” z 24 października 2019 r.; R. Grabowski, *Refleksje nad polskim systemem parlamentaryzmu*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5, s. 49–59; B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie*

Niniejszy artykuł jest poświęcony próbie odpowiedzi na pytanie jakie zmiany w Konstytucji RP winny być wprowadzone w celu uniknięcia wskazanych wyżej problemów. Za materiał porównawczy posłużą konstytucje dwóch sąsiednich państw: Republiki Czeskiej⁴ i Republiki Słowackiej⁵. Wybór tych państw jest podyktowany ich wspólnym położeniem geograficznym i geopolitycznym oraz doświadczeniami historycznymi i związkami kulturowymi, co stanowi istotny walor przy dokonywaniu porównań prawnoustrojowych⁶. Jako wstępną hipotezę badawczą można wskazać założenie, iż zawarte w konstytucjach tych państw przepisy dotyczące kadencji i zasad kreowania składu parlamentu oraz jego kompetencji kreacyjnych w odniesieniu do organów władzy sądowniczej są bardziej precyzyjne i powinny stać się podstawą do dalszej dyskusji nad kształtem polskiego parlamentaryzmu. Zastrzec przy tym należy, że niniejsze opracowanie nie aspiruje do roli wyczerpującego omówienia tematu. Jest to przede wszystkim przyczynek do dyskusji nad kierunkiem zmian Konstytucji RP.

II.

Analizując kwestię roli parlamentu w ustrojach badanych państw, należy w pierwszej kolejności odnieść się do kwestii wyboru między parlamentem dwuizbowym a jednoizbowym. Zauważyć należy, że w badanych państwach parlamenty dwuizbowe istnieją w Polsce (Sejm i Senat)⁷ i w Czechach (Izba Poselska i Senat)⁸, natomiast parlament słowacki (Rada Narodowa)⁹ jest jed-

modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 77–91; S. Zwolak, *Wzmocnienie pozycji Senatu na tle problemu jego koncepcji*, „Ius et Administratio” 2014, nr 3, s. 77–91.

⁴ Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r., tłum. M. Kruk-Jarosz, tekst za: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2012, s. 191–212; cytowana dalej jako Konstytucja RC.

⁵ Konstytucja Republiki Słowacji z 1 września 1992 r., tłum. K. Skotnicki, tekst za: *Konstytucje państw Unii...*, s. 693–723, cytowana dalej jako Konstytucja RS.

⁶ Por. K. Skotnicki, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej i Senat Republiki Czeskiej. Analiza porównawczo-prawna*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica” 2009, nr 70, s. 103.

⁷ Art. 10 ust. 2 i art. 95 Konstytucji RP.

⁸ Art. 15 ust. 2 Konstytucji RC.

⁹ Art. 72 Konstytucji RS.

noizbowy. Warto wskazać, że unikameralizm jest typowym rozwiązaniem ustrojowym w państwach Europy Środkowo-Wschodniej¹⁰, aktualnie bowiem drugie izby parlamentu funkcjonują tylko w Białorusi¹¹, Bośni i Hercegowinie¹², Rumunii¹³ i w Słowenii¹⁴, zaś pozostałe państwa tego regionu posiadają parlamenty jednoizbowe¹⁵.

¹⁰ Przyjmuję tutaj najpopularniejsze określenie obszaru Europy Środkowo-Wschodniej jako państw europejskich pozostających do 1989 r. w orbicie wpływów ZSRR lub funkcjonujących jako republiki radzieckie, położonych geograficznie między Niemcami i Rosją oraz między Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym; zob.: J. Kłoczowski, *Europa Środkowo-Wschodnia i jej miejsce w Europie*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2007, z. 1, s. 11–33.

¹¹ Art. 90 Konstytucji Republiki Białoruś z 15 marca 1994 r., tekst za: <http://law.by/document/?guid=3871&p0=V19402875e> (10.09.2021).

¹² Art. IV Konstytucji Republiki Bośni i Hercegowiny z 14 grudnia 1995 r., tekst za: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/09/Bo%C5%9Bnia-i-Hercegowina_ang_010716.pdf (10.09.2021).

¹³ Zaznaczyć należy, że w Rumunii w referendum z 2009 r. większość obywateli Rumunii opowiedziała się za likwidacją Senatu, jednakże wyniki referendum nie przełożyły się na zmianę dwuizbowego parlamentu, gdyż w świetle Konstytucji Republiki Rumunii referendum ma charakter konsultacyjny; zob.: art. 90 Konstytucji Republiki Rumunii z 21 listopada 1991 r., tekst za: *Konstytucje państw Unii...*, s. 680; M. Sebe, E. Vas, *The Untapped Potential of Direct Democracy in Romania*, [w:] *Direct Democracy in the European Union. The Myth of a Citizens' Union*, edited by S. Blockmans, S. Russack, Brussels 2018, s. 345–346. Z kolei w Chorwacji w okresie 1990–2001 parlament był dwuizbowy; druga izba została zniesiona wraz z nowelizacją konstytucji w 2001 r.; zob.: *Konstytucja Republiki Chorwacji*, wstęp A. i L. Garliccy, Warszawa 2007, s. 10–11.

¹⁴ Art. 80–97 Konstytucji Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r., tekst za: *Konstytucje państw Unii...*, s. 736–738.

¹⁵ Jednoizbowe parlamenty funkcjonują w Albanii, Bułgarii, Chorwacji, Czarnogórze, Estonii, Kosowie, Litwie, Łotwie, Macedonii Północnej, Mołdawii, Serbii, Słowacji, Ukrainie, Węgrzech; zob.: art. 64 Konstytucji Republiki Albanii z 21 października 1998 r., tekst za: *Konstytucja Albanii*, Warszawa 2001; art. 62–63 Konstytucji Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 r., tekst za: *Konstytucje państw Unii...*, s. 121–122; art. 70 Konstytucji Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r., tekst za: *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 2007; art. 11 ust. 2 Konstytucji Republiki Czarnogóry z 4 maja 2007 r., tekst za: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2017/01/Czarnogora_ang_010117.pdf (10.09.2021); §59–60 Konstytucji Republiki Estonii z 28 czerwca 1992 r., tekst za: *Konstytucje państw Unii...*, s. 235; art. 4 ust. 2 Konstytucji Republiki Kosowa z 9 kwietnia 2008 r., tekst za: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2017/05/Kosowo_ang_010117.pdf (10.09.2021); art. 55 Konstytucji Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r., tekst za: *Konstytucje państw Unii...*, s. 426;

Przyjęcie w Polsce bikameralnej struktury parlamentu nie było się bez sporów i nadal w przestrzeni publicznej można spotkać głosy kwestionujące polski model dwuizbowości parlamentu m.in. ze względu na niedostateczne zróżnicowanie składu politycznego obu izb oraz niewielkie kompetencje Senatu¹⁶. Zwłaszcza ten pierwszy zarzut wydaje się być godny rozważenia, gdy weźmie się pod uwagę fakt, iż zgodnie z obecną ustawą zasadniczą Sejm i Senat mają tę samą kadencję, a wybory do tych organów odbywają się tego samego dnia, przez co wybory do Senatu pozostają niejako w cieniu wyborów do Sejmu¹⁷. Jedyną istotną różnicą jest odmienność zasad wyborczych w wyborach do pierwszej i drugiej izby polskiego parlamentu¹⁸.

W odróżnieniu od polskich unormowań, w Czechach wprowadzono nie tylko inny sposób wyboru członków pierwszej i drugiej izby, ale też inny okres i sposób liczenia kadencji tych organów. O ile Izba Poselska jest wybierana na kadencję 4-letnią według ordynacji proporcjonalnej, o tyle senatorowie wybierani są na kadencję 6-letnią w wyborach większościowych¹⁹. Co 2 lata wybieranych jest 1/3 senatorów²⁰, co stanowi wyraźne nawiązanie do zasad wyboru członków Senatu Stanów Zjednoczonych

art. 5 Konstytucji Republiki Łotewskiej z 15 lutego 1922 r., tekst za: *Konstytucje państw Unii...*, s. 461; art. 61 Konstytucji Republiki Macedonii z 17 listopada 1991 r., tekst za: *Konstytucja Republiki Macedonii*, Warszawa 1999; art. 60 ust. 1 i 2 Konstytucji Republiki Mołdawii z 29 lipca 1994 r., tekst za: *Konstytucja Republiki Mołdawii*, Warszawa 2014; art. 98 i 100 Konstytucji Republiki Serbii z 30 września 2006 r., tekst za: *Konstytucja Republiki Serbii*, Warszawa 2018; art. 75 Konstytucji Ukrainy z 28 czerwca 1996 r., tekst za: *Konstytucja Ukrainy*, Warszawa 1999; art. 1 Ustawy Zasadniczej Węgier z 25 kwietnia 2011 r., tekst za: *Konstytucje państw Unii...*, s. 817–843.

¹⁶ B. Opaliński, op.cit., s. 78; G. Wasiewski, *Czy Polsce potrzebny jest Senat?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2006, t. 3, s. 211.

¹⁷ Art. 98 Konstytucji RP; R. Grabowski, op.cit., s. 57–58; K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i na system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 23 i n.

¹⁸ Od 1991 r. obowiązuje reguła, że wybory do Sejmu przeprowadzane są proporcjonalnie, a do Senatu – większościowe; zob.: art. 96 ust. 2 i 97 ust. 2 Konstytucji RP; M. Woźnicki, *Ewolucja podstawowych zasad polskiego prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i w wyborach parlamentarnych w Polsce po 1989 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1, s. 75–89.

¹⁹ Art. 16 i 18 Konstytucji RC.

²⁰ Art. 16 ust. 2 Konstytucji RC.

Ameryki²¹. Zatem Senat czeski został pomyślany jako instytucja niekadencyjna, która m.in. gwarantuje ciągłość władzy ustawodawczej²². Należy się zgodzić z poglądem, że przyjęcie rozwiązania podobnego do czeskiego, proponowane w trakcie prac nad Konstytucją RP z 1997 r., byłoby korzystne dla funkcjonowania Senatu w Polsce²³. Dla dopełnienia obrazu warto dodać, że słowacka Rada Narodowa jest wybierana na czteroletnią kadencję w wyborach proporcjonalnych²⁴, przy czym warto zauważyć chęć uniezależnienia kwestii wyborów parlamentarnych i rozpoczęcia kadencji od woli prezydenta²⁵.

III.

Spośród trzech głównych funkcji parlamentu przewidzianych w polskiej ustawie zasadniczej²⁶ Senat uczestniczy w ograniczonym zakresie w wykonywaniu funkcji ustawodawczej i kreacyjnej, zaś nie wykonuje funkcji kontrolnej wobec Rady Ministrów²⁷. Proces ustawodawczy w Polsce rozpoczyna się zawsze w Sejmie przy czym Sejm nie jest ograniczony sztywnymi ramami cza-

²¹ Art. 1 §3 ust. 1 i 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 17.09.1787 r., tekst za: *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002.

²² Senat na wniosek rządu może uchylać dekrety z mocą ustawy w okresie, gdy Izba Poselska jest rozwiązana. Jest to unormowanie nawiązujące do regulacji niemieckich, które również przewidują w drodze wyjątku możliwość stanowienia aktów ustawodawczych przez drugą izbę parlamentu na wniosek rządu, zob.: M. Chrzanowski, *Kompetencje ustawodawcze Senatu – zakres poprawek w praktyce ustrojowej i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5, s. 70; K. Skotnicki, *Senat Rzeczypospolitej...*, s. 109, 112, 118.

²³ B. Opaliński, op.cit., s. 85–86.

²⁴ Art. 73–74 Konstytucji RS; A. Krasnowolski, *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Warszawa 2015, s. 86.

²⁵ Wybory zarządzane są przez przewodniczącego Rady Narodowej, a nie Prezydenta; nadto to głowa państwa zwołuje pierwsze posiedzenie parlamentu, ale jeżeli tego zaniecha, to parlament zbiera się z mocy prawa 30 dnia po wyborach; zob.: art. 82 ust. 2 i art. 87 ust. 2 pkt d) Konstytucji RS.

²⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 258–261; na temat różnych ujęć funkcji Sejmu w doktrynie zob.: R. Balicki, *Klasyfikacja funkcji Sejmu RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przeгляд Prawa i Administracji” 2020, CXX/1, s. 123–125.

²⁷ Co wynika wprost z art. 95 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; R. Grabowski, op.cit., s. 57.

sowymi²⁸. Warto w tym miejscu przywołać rozwiązania czeskie i słowackie, które pozwalają na zdyscyplinowanie Izby Poselskiej przez Radę Ministrów²⁹. Po rozpatrzeniu ustawy przez Sejm trafia ona do Senatu, który może ją przyjąć, odrzucić albo wprowadzić poprawki. Uchwała Senatu o odrzuceniu ustawy albo o wprowadzeniu poprawek może być odrzucona przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów³⁰. Tym samym ewentualny „opór” Senatu w kwestii przyjęcia ustawy oraz jej brzmienia może być dość łatwo przełamany przez większość sejmową. Jedynie w przypadku uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji RP rola Senatu jest większa, bowiem w tej procedurze zgoda Senatu jest potrzebna do przyjęcia takiej ustawy³¹.

Tymczasem w Czechach rola drugiej izby parlamentu w procedurze ustawodawczej jest silniejsza, co uwidocznione jest także w terminologii. Senat rozpatruje projekt ustawy, a nie ustawę, a jego sprzeciw w stosunku do projektu, albo zgłoszone poprawki, mogą być zakwestionowane przez Izbę Poselską, jeżeli Izba ponownie uchwali projekt ustawy większością głosów wszystkich posłów w brzmieniu, w jakim został on przedstawiony Senatowi³². Nadto w przypadku pewnych kategorii ustaw konieczne jest uzyskanie zgody obydwu izb parlamentu³³. Wydaje się, że w warunkach polskich zasadne byłoby na pewno zwiększenia progu wymaganej większości do odrzucenia poprawek senackich³⁴, natomiast do rozważenia jest także przyjęcie w Polsce kategorii *sui generis* ustaw organicznych w wersji podobnej do unormowań czeskich³⁵.

²⁸ Za wyjątkiem ustawy budżetowej, która powinna być przyjęta przez Sejm i Senat w ciągu 4 miesięcy od dnia złożenia projektu, pod rygorem ewentualnego skrócenia kadencji parlamentu, por. art. 225 Konstytucji RP.

²⁹ Dotyczy to możliwości związania z rządowym projektem ustawy kwestii zaufania do rządu. Nieprzyjęcie projektu w ciągu 3 miesięcy skutkuje rozwiązaniem Izby Poselskiej (odpowiednio Rady Narodowej) i zarządzeniem nowych wyborów; zob.: art. 35 ust. 1 pkt b) Konstytucji RC; art. 102 ust. 1 pkt e) Konstytucji RS.

³⁰ Art. 121 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

³¹ Art. 235 ust. 2 Konstytucji RP.

³² Art. 47 ust. 1–3 Konstytucji RC.

³³ Taka zgoda jest wymagana np. dla uchwalenia ordynacji wyborczej, ustawy o regulaminie Senatu, czy też ustawy zezwalającej na ratyfikację pewnych kategorii umów międzynarodowych, zob.: art. 40 i 49 Konstytucji RC.

³⁴ B. Opaliński, *op.cit.*, s. 89.

³⁵ K. Skotnicki, *Senat Rzeczypospolitej...*, s. 115–116.

IV.

Wykonywanie przez parlament funkcji kreacyjnej w Polsce wiąże się z problemem właściwego ukształtowania relacji między Sejmem a organami władzy sądowniczej³⁶. Również w tym wypadku należy stwierdzić zarówno nadmierną lakoniczność przepisów polskiej ustawy zasadniczej, jak i przyjęcie w niej dyskusyjnych rozwiązań ustrojowych. Zauważyć należy, że art. 194 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego „spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”; wybór następuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów³⁷. Wyłączną kompetencją Sejmu do wyboru sędziów TK wydaje się być reliktem z okresu PRL, kiedy Sejm był naczelnym organem władzy państwowej³⁸. Odpowiednie regulacje badanych państw zakładają wybór sędziów sądów konstytucyjnych przy współdziałaniu parlamentu i prezydenta, nadto przewidują bardziej szczegółowe wymogi dla kandydatów na to stanowisko³⁹.

Z kolei art. 187 ust. 1 pkt 2) Konstytucji RP nie określa sposobu wyboru sędziów – członków Krajowej Rady Sądownictwa, co stało się jedną z przyczyn

³⁶ R. Grabowski, *op.cit.*, s. 54–55.

³⁷ Art. 26 ust. 1 i 29 Regulaminu Sejmu RP (M.P. 2021, poz. 607).

³⁸ Por. art. 20 ust. 1 oraz art. 33a ust. 4 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. 1976, Nr 7, poz. 36); L. Garlicki, *Komentarz do art. 194 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 4–5.

³⁹ W Czechach sędziów Sądu Konstytucyjnego mianuje Prezydent za zgodą Senatu spośród osób nieskazitelnego charakteru, które mają prawo wybieralności do Senatu, wyższe wykształcenie prawnicze i przez co najmniej dziesięć lat wykonywały zawód prawniczy (art. 84 ust. 2 i 3 Konstytucji RC). W Słowacji sędziów Sądu Konstytucyjnego również mianuje Prezydent, ale czyni to na wniosek Rady Narodowej, przy czym Rada Narodowa wnioskuje podwójną liczbę kandydatów spośród osób, które posiadają obywatelstwo słowackie, bierne prawo wyborcze do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, osiągnęły wiek 40 lat, mają wyższe wykształcenie prawnicze i są co najmniej od 15 lat czynni w zawodzie prawniczym (art. 134 ust. 2 i 3 Konstytucji RS). Nota bene warto zwrócić uwagę na fakt, że wśród zgłaszanych propozycji zmian polskiej ustawy zasadniczej znajdują się również takie dotyczące zmiany trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, poprzez przyznanie takiego prawa także Prezydentowi i Senatowi; zob.: J. Kuciński, *W kierunku prezydenckiego systemu rządów – postulaty dokonania zmian w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Problemy zmiany Konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017, s. 223–224.

przyznania tych kompetencji Sejmowi w nowelizacji ustawy o KRS z 2017 r. Regulacje słowackie są w tym zakresie bardziej precyzyjne⁴⁰.

V.

Jak wynika z powyższych przykładów, rozwiązania konstytucyjne przyjęte w Czechach i Słowacji wydają się lepiej normować kadencję i kompetencje parlamentu, niż odpowiednie regulacje polskie. Cytowane wyżej czeskie unormowania dotyczące Senatu pozwalają na wzmocnienie pozycji ustrojowej drugiej izby parlamentu i nadanie jej innego oblicza politycznego niż pierwsza izba. Bardziej precyzyjne przepisy zawarte w konstytucjach wspomnianych państw pozwalają na uniknięcie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących relacji między parlamentem a organami władzy sądowniczej, jak również ograniczają kompetencje kreacyjne parlamentu do rozsądnego zakresu. W ten sposób możliwe jest realizowanie zasady podziału i równowagi władz, o co w praktyce trudno w warunkach polskich, pomimo wyraźnego brzmienia art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Na marginesie można przytoczyć również inne przykłady lakoniczności regulacji polskich w porównaniu do unormowań obecnych w konstytucjach badanych państw, zarówno w zakresie praw i obowiązków parlamentarzystów⁴¹, jak i relacji parlamentu z innymi organami państwowymi⁴².

⁴⁰ Zgodnie z art. 141a ust. 1 pkt a) Konstytucji RS w skład Rady Sądownictwa Republiki Słowackiej wchodzi m.in. 8 sędziów wybieranych i odwoływanych przez sędziów Republiki Słowackiej.

⁴¹ Przykładowo art. 105 ust. 1 Konstytucji RP określa instytucję immunitetu materialnego parlamentarzystów jako brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności za „działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu”, z zastrzeżeniem, że za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem (odpowiednio senator – przed Senatem). Tymczasem według regulacji czeskich i słowackich parlamentarzyści nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za głosowanie w izbie albo w komisjach (zakaz jest bezwzględny) oraz za oświadczenia przy wykonywaniu funkcji parlamentarzysty wypowiedziane w izbie albo w jej organach (jednak parlamentarzysta podlega władzy dyscyplinarnej izby), zob.: art. 27 ust. 1 i 2 Konstytucji RC; art. 78 ust. 1 i 2 Konstytucji RS.

⁴² Szczególnie należy zwrócić uwagę na słowackie regulacje stanowiące swoiste gwarancje zabezpieczające parlament przed zaniechaniami głowy państwa, np. ustawa wchodzi w życie nawet bez podpisu prezydenta, jeżeli głowa państwa nie chce podpisać ustawy

Wspomniane wyżej niedoskonałości aktualnej polskiej ustawy zasadniczej na tle rozwiązań czeskich i słowackich stanowią jedynie przyczynek do ewentualnej dyskusji nad zmianami Konstytucji z 1997 r. Tym niemniej widać wyraźnie, że przy projektowaniu takich zmian należy odwoływać się nie tylko do dorobku ustrojowego państw Europy Zachodniej, ale także do rozwiązań konstytucyjnych obecnych w ustawach zasadniczych państw Europy Środkowo-Wschodniej⁴³. Nadto należy zwrócić uwagę na większą precyzję regulacji konstytucyjnych, nie pozostawiających zbyt wiele miejsca na dowolne interpretacje. Polska praktyka ustrojowa dowodzi bowiem, że zawsze dochodzi do prób wykładni takich nieostrych unormowań zgodnie z doraźnym interesem politycznym. Aktualnie widoczna jest tendencja do rozszerzania kompetencji pierwszej izby parlamentu⁴⁴, dlatego ewentualne zmiany Konstytucji RP powinny uwzględniać potrzebę wprowadzenia silniejszych gwarancji przestrzegania zasady podziału i równowagi władzy.

Literatura

- Balicki R., *Klasyfikacja funkcji Sejmu RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, CXX/1.
- Balicki R., *Senat po nowemu. Taśmociąg legislacyjny zostanie zatrzymany*, „Forbes” z 24 października 2019 r.
- Chrzanowski M., *Kompetencje ustawodawcze Senatu – zakres poprawek w praktyce ustrojowej i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 194 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Grabowski R., *Refleksje nad polskim systemem parlamentaryzmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5.
- Kłoczowski J., *Europa Środkowo-Wschodnia i jej miejsce w Europie*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2007, z. 1.
- Konstytucja Albanii*, wstęp W. Milanowski, Warszawa 2001.

pomimo odrzucenia weta przez parlament; zob.: art. 87 ust. 3 Konstytucji RS, por. art. 122 ust. 5 Konstytucji RP.

⁴³ K. Skotnicki, *Senat Rzeczypospolitej...*, s. 103.

⁴⁴ R. Grabowski, *op.cit.*, s. 58.

- Konstytucja Republiki Chorwacji*, wstęp A. i L. Garliccy, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Macedonii*, wstęp J. Jackowicz, Warszawa 1999.
- Konstytucja Republiki Mołdawii*, wstęp i tłum. B. Zdaniuk, Warszawa 2014.
- Konstytucja Republiki Serbii*, wstęp i tłum. E. Bujwid-Kurek, Warszawa 2018.
- Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002.
- Konstytucja Ukrainy*, wstęp i tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2012.
- Krasnowolski A., *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Warszawa 2015.
- Kuciński J., *W kierunku prezydenckiego systemu rządów – postulaty dokonania zmian w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Problemy zmiany Konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017.
- Opaliński B., *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
- Sebe M., Vas E., *The Untapped Potential of Direct Democracy in Romania*, [w:] *Direct Democracy in the European Union. The Myth of a Citizens’ Union*, eds. S. Blockmans, S. Russack, Brussels 2018.
- Skotnicki K., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej i Senat Republiki Czeskiej. Analiza porównawczo-prawna*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica” 2009, nr 70.
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i na system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- Wasiewski G., *Czy Polsce potrzebny jest Senat?*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2006, t. 3.
- Woźnicki M., *Ewolucja podstawowych zasad polskiego prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i w wyborach parlamentarnych w Polsce po 1989 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1.
- Zwolak S., *Wzmocnienie pozycji Senatu na tle problemu jego koncepcji*, „Ius et Administratio” 2014, nr 3.