

Senat Republiki Czeskiej

Krzysztof Skotnicki, *Uniwersytet Łódzki*

ORCID ID: 0000-0002-9428-2103

Streszczenie

Artykuł analizuje instytucję Senatu jako jednej z izb Parlamentu Republiki Czeskiej. Przyjęta w 1992 r. konstrukcja bikameralizmu asymetrycznego nawiązuje do rozwiązania z Konstytucji 1920 r. Organizacja wewnętrzna i tryb pracy oraz mandat parlamentarny są typowe dla demokratycznego państwa. Podstawową funkcją Senatu jest ustawodawstwo, jednak ostateczne decyzje należą do Izby Poselskiej. Zrównanie pozycji obu izb jest wyjątkiem. Druga izba nie pełni funkcji kontrolnej, a jej funkcja kreacyjna jest symboliczna. Senat utrwalił się w systemie organów państwa.

Słowa kluczowe: bikameralizm (asymetryczny), druga izba, Parlament Republiki Czeskiej, Republika Czeska, Senat Republiki Czeskiej

The Senate of the Czech Republic

Abstract

The article analyses the institution of the Senate as one of the chambers of the Parliament of the Czech Republic. The asymmetrical bicameralism conception adopted in 1992 refers to the solution of the Constitution of 1920. The internal organisation and the manner of work as well as the parliamentary mandate are typical for a democratic state. The basic function of the Senate is legislation, but the final decisions belong to the Chamber of Deputies. The equalisation of the position of both chambers is an exception. The second chamber does not have a control function, and the creative function is symbolic. The Senate has become established in the system of state organs.

Keywords: bicameralism (asymmetrical), the second chamber, the Parliament of the Czech Republic, the Czech Republic, the Senate of the Czech Republic

Republika Czeska jako samodzielne państwo istnieje na arenie międzynarodowej od 1 stycznia 1993 r. Stało się to w wyniku rozpadu Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, za czym opowiadali się politycy, przy dużym sceptycyzmie społeczeństwa (Kruk 2000: s. 19–22). Decyzja polityczna zapadła po wyborach parlamentarnych w czerwcu 1992 r. Spowodowało to konieczność szybkiego uchwalenia konstytucji, a dodatkowy nacisk wynikał z faktu, że Republika Słowacka swoją Konstytucję uchwaliła już 1 sierpnia 1992 r. Okoliczności te, a zwłaszcza krótki, zaledwie pięciomiesięczny okres od ogłoszenia programu rządu z 13 lipca 1992 r. do przyjęcia Konstytucji sprawiły, że nie jest ona i nie mogła być wynikiem wnikliwego procesu rozważania różnych wariantów i ich oceny przez polityków czy ekspertów, jest raczej rezultatem chwili i potrzeby, co wyraźnie rzutuje na jej jakość (Matulka 1999: s. 151).

Zrozumiałe, że w trakcie prac nad konstytucją pojawił się problem struktury parlamentu. Znane jest nawet stanowisko na temat pozycji i kompetencji drugiej izby parlamentu przyjęte przez członków i ekspertów rządowej komisji opracowującej jej projekt (Syllová 2016: s. 62). Jak podkreśla Dalibor Matulka, w krótkiej, bardzo intensywnej dyskusji o nowej konstytucji, był to nawet – jak pisze – swoisty „hit polityczny i medialny”, jedna z najbardziej dyskutowanych i gorących kwestii (Matulka 1999: s. 151). Za jednoizbowością opowiadała się lewica, która uważała, że w przypadku państwa unitarnego nie ma konieczności istnienia bikameralizmu. Zdaniem lewicowych polityków był on zbyteczny, spowodowałby niepotrzebne skomplikowanie funkcjonowania parlamentu i wydłużenie procesu ustawodawczego. Lewica używała również dosyć typowego w takim przypadku argumentu o powstaniu dodatkowych i nieuzasadnionych kosztów. Jej głos był jednak słaby, tak jak i słaba była pozycja całej opozycji. Dominujące na scenie politycznej partie prawicowe widziały natomiast korzyści wynikające z istnienia drugiej izby, które polegały na tym, iż będzie ona odgrywać rolę stabilizującą i kontrolną, a ponieważ nie będzie można jej rozwiązać – stanie się gwarancją kontynuacji władzy ustawodawczej w państwie (Bankowicz 1998: s. 142; Matulka 1999: s. 151; Jiráskova, Skotnicki 2009: s. 16). Widziano w niej nawet organ reprezentujący regiony, ale brak wizji jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla sprawił, że odstąpiono od tej idei, koncentrując uwagę na sporze o kompetencje drugiej izby parlamentu (Syllová 2016: s. 53–54). Pojawiały się też koncepcje uczynienia z niej „izby mędrców”, w której miałyby zasiadać autorytety niezależne od partii politycznych, organu stojącego na straży zasady prawidłowej procedury bądź prawa prywatnego (Klíma et al. 2005: s. 135). I chociaż trudno jest

jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie o przyczyny utworzenia Senatu, wydaje się, że można wskazać trzy zasadnicze:

- w ten sposób nawiązywano do tradycji i rozwiązań międzywojennej Czecho-słowacji;
- wzorowano się na rozwiązaniach przyjmowanych w innych państwach post-socjalistycznych;
- poszukiwano warunków (o czym niżej) do wykonywania mandatu przez posłów wybranych w 1992 r. do Zgromadzenia Federalnego (Skotnicki 1996: s. 39; Syllová 2016: s. 49 i n.).

W konstytucji uchwalonej 16 grudnia 1992 r. ostatecznie przyjęto, że dwuizbowy Parlament Republiki Czeskiej (RCz) będzie się składać z liczącej 200 posłów Izby Poselskiej, która będzie wybierana na cztery lata w wyborach proporcjonalnych, oraz z Senatu, w którym będzie zasiadać 81 senatorów wybieranych w większościowych wyborach na kadencję 6 lat, przy czym co 2 lata będzie wybierana 1/3 składu Senatu (art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2).

Celem artykułu jest całościowe przedstawienie instytucji Senatu jako jednej z izb Parlamentu Republiki Czeskiej. Przyjęta główna hipoteza badawcza zakłada, że jest to autonomiczny organ, o którym można powiedzieć, że po ćwierćwieczu istnienia samodzielnego państwa i ponad 20 latach funkcjonowania utrwalił swoje funkcjonowanie w systemie politycznym państwa. W artykule zostało postawionych kilka pytań badawczych:

- Jaka była geneza tej izby?
- W jaki sposób wybierani są senatorowie i jakie ma to znaczenie dla legitymacji Senatu?
- Jakie są kompetencje tego organu i jak się to ma do uprawnień Izby Poselskiej?
- Jaka jest organizacja wewnętrzna i tryb pracy Senatu oraz jakie to ma znaczenie dla wypełnienia powierzonych mu zadań?
- Jak w Republice Czeskiej rysuje się przyszłość drugiej izby Parlamentu i jakie zmiany dotyczące tej izby są proponowane?

Dla realizacji celu artykułu i uzyskania odpowiedzi na pytania badawcze zastosowano przede wszystkim metodę dogmatyczną.

Sposób wyboru Senatu

Pomimo ustanowienia Senatu w Konstytucji RCz z 1992 r., utworzenie tego organu napotkało na duże trudności. Konstytucja w „Postanowieniach przejściowych

i końcowych” przewidziała, że z dniem jej wejścia w życie, a więc 1 stycznia 1993 r., Czeska Rada Narodowa stanie się Izbą Poselską, natomiast do czasu wyboru Senatu w przewidzianym trybie, jego funkcje będzie sprawować Senat Tymczasowy. Sposób powołania tego organu ureguje odrębna ustawa konstytucyjna, a do momentu kiedy to nastąpi funkcje Senatu będzie pełnił Izba Poselska (art. 106 ust. 1 i 2). Zamyśl polityczny był przy tym taki, aby w skład Senatu Tymczasowego weszli czescy posłowie Zgromadzenia Federalnego. I chociaż rząd przedłożył projekt stosownej ustawy konstytucyjnej, to z uwagi na sprzeciw posłów Izby Poselskiej nie została ona uchwalona, podobnie jak inne późniejsze projekty, pojawiły się nawet propozycje likwidacji tej izby (Bankowicz 1998: s. 140–141). Ostatecznie byli posłowie federalni nie zostali dopuszczeni do rządzenia państwem.

W tej sytuacji wbrew Konstytucji jedynym organem władzy ustawodawczej funkcjonującym w pierwszych latach istnienia samodzielnej Republiki Czeskiej była Izba Poselska. Tym samym wyłącznie Izba Poselska dokonała wyboru pierwszego prezydenta RCz, uchwaliła ustawę o wyborach do Parlamentu RCz i inne ustawy, do których przyjęcia wymagana jest zgoda obu izb, a także w zastępstwie Senatu wyraziła zgodę na mianowanie pierwszych sędziów Sądu Konstytucyjnego (Suchánek, Jiráskova et al. 2009: s. 116).

Tryb wyboru Senatu został uregulowany w ustawie z dnia 27 września 1995 r. o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych innych ustaw. Jej uchwalenie było poprzedzone poważnym sporem o sposób tworzenia Senatu, a także dyskusją o tym, czy wybór pierwszej i drugiej izby parlamentu ma być regulowany jednym aktem prawnym, czy też dwoma. Zgodnie z konstytucją wybory do obu izb są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne, odmiennosc polega natomiast na tym, że wybory do Izby Poselskiej są proporcjonalne, a do Senatu – większościowe. Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom czeskim, którzy najdalej w drugim dniu wyborów kończą 18 lat i zamieszkują na terytorium kraju. Głosować nie mogą natomiast osoby uznane za umysłowo chore oraz pozbawione praw obywatelskich prawomocnym wyrokiem sądu. W przypadku biernego prawa wyborczego podczas wyborów do Senatu wymagane jest ponadto ukończenie najdalej w drugim dniu wyborów 40 lat, co jest jedną z najwyższych granic wiekowych na świecie. Kandydatów na senatorów mogą zgłaszać partie polityczne i ruchy polityczne oraz ich koalicje, istnieje także możliwość (której nie ma w przypadku zgłaszania kandydatów do Izby Poselskiej) zgłoszenia kandydata niezależnego, co jednak musi być poparte podpisami

co najmniej 1000 wyborców z okręgu wyborczego, w którym ubiega się on o mandat. Istotnym ograniczeniem w przypadku zgłaszania kandydatów jest obowiązek wpłacenia za każdego z nich kaucji w wysokości 20 tys. koron, która jest zwracana, jeśli kandydat uzyska co najmniej 6% ogólnej liczby ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym, w którym kandydował. Pozostałe kaucje przejmuje budżet państwa. Kaucja ta jest na tyle wysoka, że groźba jej utraty skutecznie zapobiega zgłaszaniu kandydatów bez zaplecza politycznego i poparcia społecznego, którzy „udział w wyborach traktują jedynie jako swoistą przygodę bądź okazję do publicznego zaistnienia” (Bankowicz 1998: s. 148).

Konstytucyjny wymóg odnawiania 1/3 składu Senatu co 2 lata wywołał przed uchwaleniem ustawy z 1995 r. dyskusję na temat wielkości okręgów wyborczych, w których mają odbywać się wybory do tej izby. Pojawiły się dwie koncepcje. Zgodnie z pierwszą, okręgi miały być trzymandatowe i w każdym z nich co 2 lata miano dokonywać wyboru jednego senatora. Druga koncepcja zakładała natomiast dokonywanie wyboru senatorów w okręgach jednomandatowych, lecz co 2 lata wybory miały się odbywać w co trzecim z nich. Ta koncepcja została ostatecznie przyjęta w ustawie, a jednocześnie wskazano numery okręgów, w których podczas pierwszych wyborów senatorowie mieli być wybierani na 2 lata, a w których na 4 lata (Skotnicki 1996: s. 41–42). Mandat senatora zdobywa ten spośród kandydatów, który otrzyma bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzyma wymaganej liczby głosów, oznacza to, że senator nie zostanie wybrany, a po 6 dniach odbywa się druga tura głosowania, w której uczestniczą tylko dwaj kandydaci, na których oddano kolejno największą liczbę głosów (jeżeli taką samą liczbę głosów otrzymało więcej niż dwóch kandydatów, to kandydują oni wszyscy). Wybrany zostaje ten spośród nich, który uzyska największą liczbę głosów, a w przypadku otrzymania równej liczby głosów o wyborze rozstrzyga losowanie. W czeskiej literaturze przedmiotu zasadnie – moim zdaniem – wyrażana jest ocena, że sposób wyboru składu Senatu jest mniej demokratyczny niż proporcjonalny sposób wyboru członków Izby Poselskiej (Suchánek et al. 2009: s. 123). Jeżeli mandat senatora zostanie opróżniony w trakcie kadencji, to przeprowadzane są wybory uzupełniające.

Pierwsze posiedzenie Senatu odbyło się 9 grudnia 1996 r. (wybory zostały przeprowadzone w listopadzie), który traktowany jest jako dzień powstania tej izby.

W praktyce zainteresowanie wyborami do Senatu jest nikłe (Skotnicki 2000: s. 34), czasami wręcz kilkunastoprocentowe, a w przypadku wyborów uzupełniających

w miejsce opróżnionego mandatu – nawet mniejsze, co prowadzi do pytania o legitymację całego organu do wypełniania powierzonych mu zadań. Ostatnie wybory odbyły się 7–8 października 2016 r. w pierwszej turze oraz 14–15 października 2016 r. w drugiej turze. Frekwencja w pierwszej turze wynosiła 33,54% i w żadnym z 27 okręgów wyborczych nie doszło do wyboru senatora, natomiast w drugiej turze frekwencja wyniosła zaledwie 15,38%. W pierwszej turze tylko sporadycznie dochodzi do wyboru senatorów – przez pierwszych 20 lat istnienia drugiej izby zdarzyło się tak tylko 9 razy na 361 wybranych w tym czasie senatorów (Lebeda 2016: s. 291). Senat nie jest też mniej rozczłonkowany politycznie niż Izba Poselska, czego obawiano się w związku z tym, że nie jest wybierany w wyborach proporcjonalnych. Jednocześnie odnawianie co 2 lata 1/3 jego składu nie powoduje zasadniczych zmian struktury politycznej drugiej izby ani nie prowadzi do sytuacji, w której jedna partia dysponuje ponad połową mandatów (Lebeda 2016: s. 307).

Konsekwencją odnawiania co 2 lata 1/3 składu Senatu jest rozpoczynanie i numerowanie co 2 lata kolejnej (funkcjonalnej) kadencji tej izby. Ostatnie wybory do Senatu w październiku 2016 r. zapoczątkowały jedenastą kadencję tej izby na lata 2016–2018.

Status senatora

Status senatora jest taki sam jak posła. Posiada on mandat wolny. Konstytucja i ustawa z dnia 16 marca 2006 r. o konflikcie interesów ustanawiają rozbudowany katalog niepołączalności formalnej i materialnej mandatu parlamentarnego. Mandatu senatora nie wolno łączyć z mandatem posła, ze sprawowaniem urzędu Prezydenta RCz, pełnieniem funkcji sędziego bądź innych funkcji (Jirásková, Skotnicki 2009: s. 31–32). W czeskiej literaturze przedmiotu podkreśla się, że współczesna regulacja immunitetu parlamentarnego w tym państwie jest nawiązaniem do rozwiązania obowiązującego na gruncie ustawy z 1918 r., w porównaniu z którym jest zmieniona tylko w minimalnym stopniu (Bahýľová, Filip, Molek et al. 2010: uwaga 4 do art. 27: s. 393). Parlamentarzyści nie ponoszą odpowiedzialności za głosowanie w izbie, której są członkami, nie ponoszą również odpowiedzialności karnej za wypowiedzi w izbach bądź w ich organach, jednak w tym przypadku ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną przed swoją izbą. Korzystają też z immunitetu nietykalności. Bez zgody izby pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej jest wykluczone i to na zawsze (Skotnicki 2017: s. 77–85), a wszelkie dotychczasowe próby jego ograniczenia nie powiodły się (Jirásková, Skotnicki 2009: s. 37).

Senatorowie mogą łączyć się w kluby, przy czym potrzeba do tego co najmniej 5 senatorów.

Organizacja wewnętrzna Senatu

Dla każdego parlamentu duże znaczenie ma jego organizacja wewnętrzna i procedury funkcjonowania. W Parlamencie Republiki Czeskiej kwestie te są uregulowane odrębnymi ustawami dla każdej z izb. W przypadku Senatu przyjęcie tych uregulowań napotkało jednak na trudności, dlatego początkowo posługiwano się w nim regulaminem Izby Poselskiej z 19 kwietnia 1995 r. normującym również zasady obrad wspólnego posiedzenia izb, stosunki zewnętrzne pierwszej izby, status posłów, organów i funkcjonariuszy Izby. Regulamin obrad Senatu został uchwalony dopiero 11 maja 1999 r., jednak w pełni nawiązuje on do wcześniejszych regulacji (Klíma 2002: s. 452). Do dzisiaj nie uchwalono natomiast (pomimo występowania z inicjatywą ustawodawczą) przewidzianej w art. 40 Konstytucji i oczekiwanej od dawna ustawy o zasadach obradowania i wzajemnych kontaktach obu izb. Z tego powodu w czeskiej literaturze przedmiotu uważa się, że nie można jej uznać za podstawę prawa parlamentarnego (Kysela 2001: s. 23) albo że powinna być uznana za zbędną (Suchánek et al. 2009: s. 127). Prace nad tą regulacją zostały podjęte już w 1997 r., a pierwszy projekt został złożony w 2000 r., prace nie zastały jednak zakończone, gdyż uważa się, że jest to jeden z ostatnich problemów, którymi należy się zająć (Klíma et al. 2005: s. 215). Senat w dziesiątej funkcyjnej kadencji wystąpił z inicjatywą ustawodawczą w tej sprawie, ale prace nie zostały zakończone.

Specyfika czeskich regulacji przejawia się w tym, że regulaminy izb nie określają przewodniczących i wiceprzewodniczących mianem organów izb, lecz nazywają ich funkcjonariuszami. Liczba wiceprzewodniczących nie została ustalona w przepisach prawa – jest to pozostawione praktyce. Do przewodniczącego Senatu należą głównie sprawy organizacyjne i reprezentacyjne, nie posiada on natomiast wielu uprawnień odnośnie do innych organów państwa, jakie przysługują przewodniczącemu Izby Poselskiej (np. przyjmowanie ślubowania od konstytucyjnych organów państwa czy urzędników, wykonywanie – w przypadku opróżnienia urzędu – niektórych kompetencji prezydenta państwa). W praktyce najczęściej jest 4 wiceprzewodniczących, ale zdarzały się kadencje, w których było ich mniej. Wiceprzewodniczący nie mają własnych uprawnień i zastępują przewodniczącego w zakresie przez niego wskazanym.

Organami obu izb, zgodnie z Konstytucją RCz, są komitety i komisje. Konstytucja nie przesądza o ich charakterze i liczbie, jest to więc samodzielna decyzja każdej z izb. Ich liczba w Senacie jest oczywiście mniejsza niż w Izbie Poselskiej. Regulamin obrad Senatu przewiduje obligatoryjne tworzenie Komitetu Organizacyjnego oraz

Komitetu Mandatowego i Immunitetowego. Senator może przy tym wchodzić w skład tylko jednego komitetu, z wyjątkiem członkostwa w komitetach, które są tworzone obligatoryjnie. W praktyce od lat w Senacie funkcjonuje dziewięć komitetów¹, liczba komisji jest natomiast zmienna, nie przekracza jednak ośmiu². Senat może też powoływać komisje nadzwyczajne, natomiast w przeciwieństwie do Izby Poselskiej nie może powołać komisji śledczej.

Specyficznym rozwiązaniem, mającym swój rodowód jeszcze w czasach Czechosłowacji, jest funkcjonowanie w każdej izbie Parlamentu mężów zaufania. Są to parlamentarzyści, którzy swoim autorytetem potwierdzają prawidłowość pracy izb. W Senacie musi ich być nie mniej niż 10.

Przedstawiciele Senatu wchodzi również w skład stałych delegacji Parlamentu RCz do: Unii Międzyparlamentarnej, Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, Zgromadzenia Parlamentarnego Unii Śródziemnomorskiej oraz Inicjatywy Środkowoeuropejskiej.

Funkcjonowanie Senatu zabezpiecza jego kancelaria, na czele z szefem, który ponosi odpowiedzialność przed przewodniczącym Senatu.

Tryb pracy Senatu

Konstytucja RCz odstąpiła od wcześniejszego czechosłowackiego sesyjnego trybu pracy parlamentu i zastąpiła go systemem pracy permanentnej (art. 37 ust. 1), nadal posługuje się jednak pojęciem sesji, co zwłaszcza w przypadku Senatu jest nieco mylące (Skotnicki 1996: s. 47). Sesję I kadencji Senatu zwołał Prezydent Republiki, a sesje kolejnych kadencji – z uwagi na fakt, że Senat nie może być rozwiązany – zwołuje przewodniczący Senatu lub jego zastępca, bądź najstarszy wiekiem senator.

Izba Poselska oraz Senat mogą przerwać swoje prace (sesje), jednak nie na dłużej niż 120 dni, przy czym przewodniczący izby może z własnej inicjatywy lub na żądanie Prezydenta RCz, rządu lub co najmniej 1/5 członków izby zwołać jej posiedzenie przed wyznaczonym terminem.

¹ Są to komitety: 1) Organizacyjny; 2) Mandatowy i Immunitetowy; 3) Konstytucyjnoprawny; 4) do spraw Gospodarki, Rolnictwa i Transportu; 5) do spraw Rozwoju Terytorialnego, Administracji Publicznej i Środowiska Naturalnego; 6) do spraw Kształcenia, Wiedzy, Kultury, Praw Człowieka i Petycji; 7) do spraw Zdrowia i Polityki Socjalnej; 8) do spraw Unii Europejskiej; 9) do spraw Zdrowia i Polityki Socjalnej.

² Obecnie jest ich 6 i są to komisje: 1) do spraw Rodaków Żyjących za Granicą; 2) do spraw Pracy Kancelarii Senatu; 3) do spraw Rozwoju Obszarów Wiejskich; 4) do spraw Mediów; 5) do spraw Konstytucji Republiki Czeskiej i procedury parlamentarnej; 6) Wyborcza.

W praktyce harmonogram prac Senatu jest dostosowany do przebiegu prac Izby Poselskiej, co wiąże się z konstytucyjnym terminem 30 dni na rozpoznanie ustaw skierowanych w trybie legislacyjnym do drugiej izby. Jest to cykl sześciotygodniowy, w którym 2 ostatnie tygodnie przeznaczone są na obrady plenarne Izby Poselskiej (Jirásková, Skotnicki 2009: s. 47).

Na podstawie zapisów konstytucyjnych obrady toczą się niezależne od liczby członków obecnych na sali, jednak do podjęcia uchwały konieczny jest udział co najmniej 1/3 członków izby (art. 39 ust. 1). Zgodnie z ogólną zasadą uchwały zapadają większością bezwzględną liczoną od ogólnej liczby obecnych senatorów (art. 39 ust. 2). Od tej ogólnej zasady przewidziane są jednak wyjątki. W przypadku podejmowania uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego bądź o wyrażeniu zgody na pobyt obcych wojsk na terytorium Republiki Czeskiej w każdej z izb wymagana jest zgoda bezwzględnej większości wszystkich jej członków (art. 39 ust. 3). Natomiast w myśl art. 39 ust. 4, w przypadku uchwalania ustawy konstytucyjnej bądź zatwierdzaniu umowy międzynarodowej o prawach i podstawowych wolnościach człowieka w Senacie jest wymagana zgoda 3/5 obecnych senatorów (w Izbie Deputowanych jest to wymóg 3/5 wszystkich posłów).

Do czasu ustanowienia w Republice Czeskiej powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenta państwa, Senat i Izba Poselska zbierały się na wspólnym posiedzeniu w celu wyboru głowy państwa oraz przyjęcia od niego ślubowania (art. 54 ust. 2 i art. 59 ust. 1 Konstytucji) (Jirásková 2016: s. 77–79). Obecnie takie wspólne posiedzenie musi odbyć się tylko w tym drugim przypadku, uznaje się jednak, że izby mogą zdecydować o odbywaniu wspólnych posiedzeń również w innych sytuacjach. Wspólne posiedzenie zwołuje przewodniczący Izby Poselskiej, on też mu przewodniczy. W praktyce takie wspólne posiedzenia nie są zwoływane, co jest nawet zaskakujące w sytuacji, gdy prezydent występuje tylko przed jedną z nich, a mógłby przed obiema.

Funkcje i kompetencje Senatu

Podstawową funkcją Senatu jest (podobnie jak Izby Poselskiej) stanowienie prawa. Przy tworzeniu tej izby dążono do tego, aby miała ona inne spojrzenie na projekt ustawy niż Izba Poselska, pojawiała się nawet koncepcja, aby zajmowała się ona np. tylko kodeksami i ustawami związanymi z decentralizacją, pozostałe ustawy miała zaś uchylać wyłącznie izba pierwsza (Syllová 2016: s. 55–57).

W procesie ustawodawczym pozycja Senatu jest dużo słabsza niż pierwszej izby i tylko wyjątkowo, w kilku sytuacjach, jest on izbą równorzędną Izbie Poselskiej. Przede

wszystkim Senat nie jest władny uchylać ustawy o budżecie państwa i ustawy związanej z zamknięciem rachunku państwowego (art. 42 ust. 2 Konstytucji). Rozwiązanie to wynika z nieprzyznania Senatowi funkcji kontrolnej (Suchánek et al. 2009: s. 123).

W przypadku innych ustaw jego uprawnienia są mocno okrojone, co zostało niżej wskazane.

1. Zgodnie z Konstytucją projekty ustaw mogą być wnoszone wyłącznie do Izby Poselskiej (art. 41 ust. 1).
2. Jednym z podmiotów mających prawo do inicjatywy ustawodawczej jest Senat jako całość, nie mają tego prawa ani pojedynczy senatorowie, ani ich grupa (art. 41 ust. 2). W praktyce nie korzysta on z tej kompetencji zbyt często. Na przykład w dziesiątej kadencji (lata 2014–2016) Senat wystąpił z inicjatywą ustawodawczą tylko trzykrotnie (w tym z projektem ustawy o trybie pracy i kontaktach obu izb – druk Izby Poselskiej nr 736), a w jedenastej kadencji nie wystąpił dotychczas z żadną inicjatywą. Obecnie, uwzględniając inicjatywy ustawodawcze podjęte przed 2016 r., w Izbie Poselskiej trwają prace łącznie nad sześcioma projektami ustaw zainicjowanymi przez drugą izbę. Trzeba jednak pamiętać, że z uwagi na brak rozróżnienia w konstytucji inicjatywy konstytucyjnej od inicjatywy ustawodawczej, druga izba jest władna wnosić projekty ustaw nowelizujących konstytucję (Bahýřová et al. 2010: uwaga 2 do art. 41: s. 500).
3. Senat rozpoznaje dopiero taki projekt ustawy, na który wyraziła zgodę (uchwaliła) Izba Poselska. Ma na to 30 dni (art. 45 i art. 46 ust. 1). Dyskusyjna jest kwestia, czy odnosi się to wyłącznie do ustaw, czy również do ustaw konstytucyjnych (Pavliček, Hřebejk 1998: s. 186), wydaje się jednak, że dotyczy to także drugiego przypadku. Zdaniem czeskich ekspertów dziwi natomiast fakt, że na tym etapie w pracach Senatu uczestniczy wnioskodawca lub jego przedstawiciel, gdyż przedmiotem prac drugiej izby jest przecież projekt ustawy już uchwalony przez Izbę Poselską (Ibidem: s. 187). Druga izba może projekt przyjąć, odrzucić, zwrócić Izbie Poselskiej z propozycjami zmian lub oświadczyć, że nie będzie się nim zajmować – zarówno nie zajęcie stanowiska we wskazanym terminie, jak i oświadczenie, że izba nie będzie się zajmować projektem, oznacza jego przyjęcie (art. 46 ust. 2 i 3). Odrzucony projekt ustawy jest ponownie głosowany przez Izbę Poselską, która może go uchwalić większością głosów wszystkich posłów. Jeżeli Senat wprowadzi do projektu ustawy poprawki, to w pierwszej izbie

najpierw jest on głosowany w wersji senackiej. W przypadku gdy nie dojdzie do jego przyjęcia, wówczas ponownie jest głosowana wersja pierwotna projektu, a do jego przyjęcia potrzebna jest większość głosów wszystkich posłów. Oznacza to, że Izba Poselska może uchwalić ustawę wbrew stanowisku Senatu.

4. Jeżeli prezydent odmówi podpisania ustawy, to ponownie głosuje ją wyłącznie Izba Poselska.
5. Ustawa nie jest podpisywana przez przewodniczącego Senatu, lecz przez przewodniczącego Izby Poselskiej oraz przez prezydenta i premiera.

W czeskiej literaturze przedmiotu proces ustawodawczy jest oceniany jako mało profesjonalny i wielce polityczny. Teza ta nie jest jednak w jakiś szczególny sposób uzasadniona (Matulka 1999: s. 154–155). Uważa się przy tym, że jej celem jest „stosunkowo «gładkie» i szybkie uchwalanie ustaw” (Suchánek et al. 2009: s. 134), a rola Senatu jest podrzędna i uzupełniająca (Ibidem: s. 136).

Senat i Izba Poselska mają równorzędną pozycję wyłącznie w przypadkach:

- uchwalania ustaw konstytucyjnych i umów międzynarodowych o prawach i podstawowych wolnościach człowieka (art. 39 ust. 4);
- uchwalania ordynacji wyborczej oraz ustawy o zasadach obradowania i wzajemnych kontaktach obu izb, a także o stosunkach zewnętrznych, a więc kwestiach związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem drugiej izby (art. 40);
- rozstrzygania o tym, że Prezydent Republiki nie może z ważnych powodów sprawować urzędu (art. 66);
- wprowadzania stanu wojennego;
- wyrażania zgody na pobyt obcych wojsk na terytorium Republiki Czeskiej;
- wysyłanie sił zbrojnych poza terytorium państwa (art. 43).

W czeskiej literaturze przedmiotu powstał spór dotyczący rozumienia pojęcia „ordynacja wyborcza” użytego w art. 40, gdyż niektórzy autorzy zawężali go wyłącznie do regulacji wyboru parlamentu. Sąd Konstytucyjny w wyroku z 2005 r. stanął jednak na stanowisku, że odnosi się on do procedur wyborczych wszystkich organów (Jiráskova 2016: s. 86).

Wymienione akty prawne i decyzje muszą być uchwalone w jednakowym brzmieniu, a w sprawach personalnych wymagana jest zgoda obu izb. Czescy autorzy zajmujący się tymi zagadnieniami nazywają nawet te akty „ustawami organicznymi na czeski sposób” (Kysela 1999: s. 20–21; Klíma et al. 2005: s. 211). Konstytucja nie reguluje jednak, w jaki sposób należy postępować wówczas, gdy zgoda nie zostanie osiągnięta. W doktrynie wskazuje

się, że w takim przypadku można próbować dokonać jej trzech interpretacji. Zgodnie z pierwszą, brak zgody jednej z izb kończy procedurę. W myśl drugiej – izby przekazują sobie projekt ustawy aż do momentu osiągnięcia zgody. Wreszcie trzecia możliwość, to postępowanie zgodnie z procedurą ustawodawczą przewidzianą w przypadku uchwalania każdej innej ustawy (Kysela 2000: s. 129–130; Klíma et al. 2005: s. 211). Dyskusyjny był też problem możliwości zgłaszania przez Senat poprawek do projektów ustaw konstytucyjnych (Kysela 2000: s. 130), w praktyce były one jednak zgłaszane przez drugą izbę i akceptowane przez Izbę Poselską (Suchánek et al. 2009: s. 146).

Senat, na podstawie Konstytucji RCz, ma też kilka kompetencji, które należą do jego wyłącznych uprawnień. Są to: oskarżenie Prezydenta RCz przed Sądem Konstytucyjnym za zdradę stanu (art. 65 ust. 2), wyrażenie zgody na mianowanie przez Prezydenta RCz sędziów Sądu Konstytucyjnego oraz na ich ściganie. Bardzo istotnym uprawnieniem drugiej izby jest uchwalanie na wniosek rządu, w okresie, gdy Izba Poselska jest rozwiązana, postanowień ustawowych (art. 33), które są odpowiednikami polskich rozporządzeń (dekretów) z mocą ustawy. Jest to wyraźne zachowanie rozwiązania obowiązującego we wcześniejszych czzechosłowackich przepisach konstytucyjnych, w których uprawnienie to należało do Prezydium Zgromadzenia Narodowego, a później do Prezydium Zgromadzenia Federalnego (Pavlíček, Hřebejk 1998: s. 163). Aktami tymi nie można jednak regulować materii konstytucyjnej, budżetu państwa, zamknięcia rachunków państwowych, ordynacji wyborczej i umów międzynarodowych o prawach człowieka i podstawowych wolnościach. Postanowienia te muszą być następnie zatwierdzone przez Izbę Poselską na jej pierwszym posiedzeniu, gdyż inaczej tracą moc prawną.

Senatowi nie przysługuje funkcja kontrolna, nie ma on zwłaszcza możliwości wyrażenia rządowi wotum zaufania, a tym bardziej wotum nieufności. Senatorowie nie mają też prawa interpelować ani przewodniczącego rządu, ani ministrów. Nowelizacja Konstytucji z 2001 r. nałożyła jedynie na rząd obowiązek regularnego (i z wyprzedzeniem) informowania Parlamentu (a więc również Senatu) o sprawach związanych ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa Republiki Czeskiej w organizacji międzynarodowej lub instytucji, na które zostały przeniesione niektóre kompetencje organów państwa (art. 10b w związku z art. 10a).

Bardzo ograniczona jest też funkcja kreacyjna Senatu, co wynika z niewielkiej roli, jaką w tym zakresie odgrywa cały Parlament. W trakcie prac nad konstytucją pojawiała się propozycja, aby druga izba, jako jedyny organ, wybierała wszystkich bądź

przynajmniej połowę sędziów Sądu Konstytucyjnego (Syllová 2016: s. 60). Ostatecznie wyraża ona jedynie zgodę na powołanie przez prezydenta sędziów i wnioskuje do prezydenta o mianowanie przewodniczącego i inspektorów Urzędu do spraw Ochrony Danych Osobowych. Ponadto rząd w porozumieniu z Parlamentem wyznacza szefa służb specjalnych.

W przypadku wprowadzania przez Parlament stanu wojennego, wyrażania zgody na pobyt obcych wojsk na terytorium Republiki Czeskiej i wysyłania sił zbrojnych poza terytorium państwa uprawnienie Senatu wynika z ustanowienia transparentności podejmowania takich decyzji w państwie (Ibidem: s. 61). Zarazem podnosi się kwestię, że regulacja ustanowiona w nowelizującej ustawie konstytucyjnej z 2000 r. nie przesądza, czy wprowadzenie stanu wojennego ma charakter deklaratoryjny czy konstytucyjny (Bahýřová et al. 2010: uwaga 3 do art. 43: s. 528).

Gdy w 2012 r. została uchwalona ustawa nowelizująca konstytucję i wprowadzająca bezpośredni wybór prezydenta, wówczas dokonano jednej bardzo drobnej i często pomijanej w piśmiennictwie zmiany, zgodnie z którą głowa państwa składa zarówno ślubowanie, jak i rezygnację ze sprawowania urzędu na ręce przewodniczącego Senatu, a nie jak wcześniej – na ręce przewodniczącego Izby Poselskiej (Jiráskova 2016: s. 94).

Przyszłość Senatu

Od ustanowienia Senatu w Konstytucji RCz upłynęło już ponad 25 lat, a rzeczywiste funkcjonowanie drugiej izby trwa ponad 21 lat. Początkowo wydawało się, że bardzo szybko nastąpi likwidacja Senatu i że jest to stosunkowo proste do zrealizowania. Dowodzi tego projekt ustawy zgłoszony na początku 2000 r. przez posłów klubu poselskiego Komunistycznej Partii Czech i Moraw (KSČM), który przewidywał poprzedzenie podjęcia tej decyzji przeprowadzeniem referendum (Matulka 1999: s. 155). Z czasem jednak stawało się to coraz trudniejsze zarówno z powodu coraz dłuższego istnienia drugiej izby, jak i z uwagi na fakt, że musieliby na to wyrazić zgodę senatorowie (Matulka 1999: s. 154).

Oceniając konstrukcję Senatu RCz, czy szerzej – całego Parlamentu RCz, trudno nie podzielić poglądu wyrażanego w czeskiej literaturze przedmiotu, że przede wszystkim widać w niej inspirację konstytucyjnym asymetrycznym modelem istniejącym w okresie I Republiki, z prymatem Izby Poselskiej. Porównanie uprawnień drugich izb z obu okresów pokazuje jednak, że obecnie pozycja drugiej izby jest wyraźnie słabsza (Suchánek et al. 2009: s. 119, 121 i 123). W związku z tym postuluje się wprowadzenie wielu różnych modyfikacji, których celem byłaby zmiana tej sytuacji.

W przypadku sposobu wyboru członków Senatu nie jest to wprawdzie propozycja powrotu do rozwiązania z okresu międzywojennego i tworzenia drugiej izby w ten sam proporcjonalny sposób jak Izby Poselskiej, jestem jednak zdania, że zasadnie uważa się, iż ustanowienie mieszanego sposobu wyboru mogłoby jeszcze bardziej osłabić pozycję tej izby (Gerloch 1999: s. 100).

Wiele zgłaszanych propozycji dotyczy zmian w procedurze ustawodawczej, przy czym część z nich pochodzi z Senatu. Najmniejszą szansę na akceptację ma – moim zdaniem – postulat przyznania prawa występowania z inicjatywą ustawodawczą grupie senatorów (a nie tylko całemu Senatowi), ponieważ aktualnie popularne są idee pozabawienia tego prawa indywidualnych posłów bądź zwiększenie liczby posłów wymaganej do przedłożenia projektu. Powszechnie akceptowana, podobnie jak w Polsce, wydaje się propozycja wydłużenia czasu na rozpoznawanie przez Senat projektu ustawy z 30 do 60 dni. Jest to szczególnie ważne w przypadku procedury uchwalania ustaw konstytucyjnych. Proponuje się, że gdyby druga izba odrzuciła projekt ustawy, wówczas kończyłoby to drogę ustawodawczą. Jeżeli jednak zgłosiłaby ona poprawki, to każda z nich powinna być rozpatrywana oddzielnie przez Izbę Poselską. Postuluje się również rozszerzenie liczby ustaw, do których przyjęcia wymagana byłaby zgoda obu izb, co miałyby dotyczyć szczególnie regulacji odnoszących się do organów władzy publicznej i kodeksów. W przypadku ustaw, dla których obecnie jest wymagana większość 3/5 składu obecnych senatorów, oczekuje się, że będzie to większość 3/5 ustawowego składu Senatu. Powinna być też zlikwidowana możliwość podjęcia przez drugą izbę uchwały, że nie będzie się zajmować projektem ustawy (Gerloch 1999: s. 101; Suchánek et al. 2009: s. 142).

Podsumowując, należy stwierdzić, że Senat utrwalił się w systemie politycznym Republiki Czeskiej, trudno jednak dostrzec wyraźną koncepcję tego organu, dlatego w jego przypadku można mówić – podobnie jak w odniesieniu do polskiej drugiej izby – o inercji.

Krzysztof Skotnicki – profesor nauk prawnych, profesor zwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego. Specjalizuje się m.in. w prawie wyborczym i czeskim systemie konstytucyjnym. Prezes Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego. Jest konsulem honorowym Republiki Czeskiej w Łodzi.
Adres e-mail: Kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl

Krzysztof Skotnicki – professor of legal sciences, full professor at the University of Lodz (UL). He specialises, among others in the electoral law and the Czech constitutional system. President of the Polish Society of Constitutional Law. He is the honorary consul of the Czech Republic in Łódź.
E-mail: Kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl

Bibliografia

- BAHÝĽOVÁ Lenka, FILIP Jan, MOLEK Pavel et al. (2010), *Ústava České republiky. Komentář*, Praha.
- BANKOWICZ Marek (1998), *Systemy vlády państwowej Czechosłowacji i Czech*, Kraków.
- GERLOCH Aleš (1999), *K problematice vyváženosti postavení a vzájemných vztahů ústavních orgánů České republiky*, w: Břetislav Dančák, Vojtěch Šimíček (red.), *Aktuálnost změn Ústavy ČR*, Brno.
- JIRÁSKOVÁ Věra (2016), *Wybory prezydenta Republiki Czeskiej (wariant czeski)*, „Studia Wyborcze”, vol. XXI.
- JIRÁSKOVÁ Věra, SKOTNICKI Krzysztof (2009), *Parlament Republiki Czeskiej*, Warszawa.
- KLÍMA Karel (2002), *Ústavní právo*, Dobrá Voda.
- KLÍMA Karel et al. (2005), *Komentář k Ústavě a Listině*, Pilzeň.
- KONSTYTUCJA REPUBLIKI CZESKIEJ (1993/1) z dnia 16 grudnia 1992 r., Sbirka zákonů České republiky, nr 1/993 ze zm.; Konstytucja Republiki Czeskiej (2011), Maria Kruk-Jarosz (tłum.), w: Wiesław Staškiewicz (red.), *Konstytucja państw Unii Europejskiej*, Warszawa.
- KONSTYTUCJA REPUBLIKI SŁOWACKIEJ (1992/440) z dnia 1 sierpnia 1992 r., Zbierka zákonov nr 460/1992 ze zm.; Konstytucja Republiki Słowackiej (2011), Krzysztof Skotnicki (tłum.), w: Wiesław Staškiewicz (red.), *Konstytucja państw Unii Europejskiej*, Warszawa.
- KRUK Maria (2000), *Wstęp*, w: *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, Maria Kruk (tłum.), Warszawa.
- KYSELA Jan (1999), *Způsob projednávání zákonů podle č 40 Ústavy*, w: „Parlamentni zpravodaj”, nr 6.
- KYSELA Jan (2000), *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvukomorových soustav*, Praha.
- KYSELA Jan (2001), *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu v návzicích tzv. stykového zákona*, w: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky*, Sborník referátů ze semináře, Praha.
- LANGER Ivan (1999), *Co přináší novela Ústavy České republiky a proč?*, w: Břetislav Dančák, Vojtěch Šimíček (red.), *Aktuálnost změn Ústavy ČR*, Brno.
- LEBEDA Tomáš (2016), *Dvacet let voleb do Senátu*, w: Jan Kysela (red.), *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*, Praha.

- MATULKA Dalibor (1999), *Jednokomorový parlament ano či ne a jak k němu dojit*, w: Břetislav Dančák, Vojtěch Šimíček (red.), *Aktuálnost změn Ústavy ČR*, Brno.
- PAVLÍČEK Václav, HŘEBEJK Jiří (1998), *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*, vol. 1: *Ústavní systém*, Praha.
- SKOTNICKI Krzysztof (1994), *Konstytucyjna pozycja Senatu w Republice Czeskiej*, w: *Senat w Rumunii i Republice Czeskiej*, Warszawa.
- SKOTNICKI Krzysztof (1996), *Republika Czeska*, w: Witold Brodziński, Dariusz Górecki, Krzysztof Skotnicki, Tadeusz Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)*, Łódź.
- SKOTNICKI Krzysztof (2000), *System konstytucyjny Czech*, Warszawa.
- SKOTNICKI Krzysztof (2017), *Immunitet parlamentarny w Czechach*, w: Sabina Grabowska, Joanna Juchniewicz (red.), *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów.
- SUCHÁNEK Radovan, JIRÁSKOVÁ Věra et al. (2009), *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*, Praha.
- SYLLOVÁ Jindřiška (2016), *Komora minimalnych funkcí, nebo komora „odlišného ohledu“?*, w: Jan Kysela (red.), *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*, Praha.
- USTAWA KONSTYTUCYJNA z 8 stycznia 2012 r., która zmienia ustawę konstytucyjną nr 1/1993 Sb., Konstytucja Republiki Czeskiej, w brzmieniu późniejszych ustaw konstytucyjnych (nr 71/2012 Sb.).
- USTAWA z 9 listopada 1918 r. o nietykalności osobistej (immunitacie) członków Zgromadzenia Narodowego (nr 35/1918 Sb.).
- USTAWA z 19 kwietnia 1995 r. Regulamin pracy Izby Poselskiej (nr 90/1995 Sb. ze zm.).
- USTAWA z 27 września 1995 r. o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych innych ustaw (nr 247/1995 Sb.).
- USTAWA z 11 maja 1999 r. Regulamin obrad Senatu (nr 107/1999 Sb. ze zm.).
- USTAWA z 16 marca 2006 r. o konflikcie interesów (nr 159/2006 Sb. ze zm.).
- WYROK (2005) Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z 22 czerwca 2005 r. Pl. ÚS 13/05 (nr 283/2005 Sb.).