

Bartosz Modzelewski

(Uniwersytet Wrocławski)

Współczesny bikameralizm – czyli kształt i sens istnienia dwuizbowego modelu parlamentu

ABSTRACT

Modern bicameralism – the shape and meaning of the existence of a bicameral model of the parliament

Functioning of the bicameral model of a parliament is, at this time, a hot topic of many debates and discussions. The sense of its existence is continuously being challenged, and there is a number of questions being asked about the democracy aspect of this solution. Could it be that an appropriate form and adequate procedures will contribute to an increase of its functionality? May the bicameralism be used for the more profound realisation of new assignments on an empirical and normative level? Pointing at its origins and showing examples of currently operating parliaments in Poland and Great Britain, the author of this article do his best to answer all the above questions and perhaps more – continuously arising ones.

Słowa kluczowe: bikameralizm, parlament, prawo konstytucyjne

Podjmując się rozważań nad zagadnieniem dwuizbowości w budowie parlamentu pragnę na wstępie podkreślić rangę i aktualność tego tematu. Ma na to wpływ między innymi wzmagająca się – w dobie wciąż postępującej demokratyzacji procedur wyłaniania członków parlamentów¹) debata nad kształtem izb wyższych oraz kontestacja samego faktu ich istnienia. Ponadto bikameralizm wiąże się również z tzw. prawem parlamentarnym, które w najszerszym swoim ujęciu dotyka niezwykle ważnych dla demokratycznego państwa

¹ Z. Kiełmiński, *Współczesny parlamentaryzm burżuazyjny*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1977, s. 46.

prawnego kwestii, takich jak chociażby prawo wyborcze. Wynika z tego, że szersze spojrzenie na omawiane zagadnienie pozwoli na refleksję nad istotą i sposobem funkcjonowania współczesnych demokracji.

Andrzej Frycz-Modrzewski w 1551 roku w swoim dziele *O poprawie Rzeczypospolitej* w Księdze I pisał, że „Senat (...) namiętności studzi oraz bez niego w Rzeczypospolitej ani poza jej granicami czynić się nie godzi”. Ten punkt widzenia mógł być w połowie XVI wieku rzeczywiście zasadny. Wątpliwość pojawia się przy odpowiedzi na pytanie czy jednak przystaje on do funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawnego. Kraje skandynawskie stawiając w II połowie XX wieku na jednoizbową budowę parlamentu (Dania w 1953 r. a Szwecja w 1971 r.) uznały, że izba wyższa jest już anachronizmem. W mojej jednak ocenie, izba druga działająca w określony konstytucyjnie sposób oraz funkcjonująca w odpowiednim kształcie – wolnym od politycznych kompromisów, a najpełniej urzeczywistniającym cele, dla których została powołana, ma szansę rzeczywiście stać się „izbą rozważli, czy powściągliwości ustawodawczej”². Podkreślając rolę jakie może odgrywać izba wyższa, wskaże na najważniejsze – z mojego punktu widzenia – egzemplifikacje funkcjonujących współcześnie bikameralnych parlamentów.

Geneza bikameralizmu

Pierwsze izby wyższe wyodrębnione zostały *de facto* z najbliższego otoczenia panującego monarchy – z rady królewskiej. W dobie ewolucji ustroju monarchistycznego władca wraz z arystokracją poszukiwał realnej płaszczyzny do współpracy, która stanowiłaby przeciwwagę na wypadek nadmiernie radykalnych żądań rosnącej w siłę izby pierwszej. Być może prążyć ową współpracę była już Cycerońska zgoda stanów (*concordia ordinum*). Dwuczłonowe przedstawicielstwo państwowe odzwierciedlało zatem kompromis pomiędzy uprzywilejowanymi warstwami społecznymi a burżuazją³. W tym właśnie okresie powstało funkcjonujące do dziś i niezupełnie praktyczne nazewnictwo poszczególnych izb parlamentu. Koncepcja izby reprezentującej interesy korony i arystokracji przestała istnieć wraz z

² J. Szymanek, *Dwuizbowość Parlamentu RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 134.

³ Z. Kiełmiński, dz. cyt., s. 44.

odejściem tej klasy⁴. Jak wiadomo, idea bikameralizmu okazała się trwalsza. Dzisiejsze wyrażenie „izba wyższa” to jedynie wyraźna reminiscencja wspomnianej historycznej roli tego organu oraz jego pierwotnie silnego umocowania polityczno-społecznego⁵, niekoniecznie już dziś pożądanego. W tym miejscu warto chociażby zwrócić uwagę na głośny sprzeciw samych konserwatystów podczas debatowania nad niedoszłą reformą izby wyższej parlamentu brytyjskiego w 2012 roku. Postulowane wyposażenie lordów w silny, bo pochodzący bezpośrednio od wyborców mandat miałby naruszyć supremację Izby Gmin⁶.

Proces rozwoju parlamentaryzmu był długotrwały, a o jego kierunku i tempie decydowały doświadczenia historyczne i tradycje polityczne poszczególnych krajów. Sam przebieg demokratyzacji w większym stopniu dotyczył izb niższych niż wyższych. Do tej pory widoczna jest ta dysproporcja w mechanizmach funkcjonowania ustrojów parlamentarnych, procedurach wyłaniania poszczególnych izb parlamentu, czy w konstrukcji prawa wyborczego⁷. Najniższy stopień demokratyzacji w procesie wyłaniania składu istnieje wciąż w Izbie Lordów w Wielkiej Brytanii. Nawet po kilku poważnych ustawach reformujących w XX i XXI wieku – zasiadają w niej parowie posiadający dziedziczne tytuły szlacheckie oraz *ex officio* osoby piastujące funkcje religijne w Kościele anglikańskim. Nie pozostaje to bez wpływu na ograniczoną rolę tej izby w procesie legislacyjnym⁸ oraz stanowi ciekawy – z punktu widzenia podejmowanego tematu – przykład funkcjonowania bikameralizmu w państwie, które już w XIX wieku było nazywane „prastarym krajem parlamentów”⁹.

Funkcje spełniane przez dwuizbową budowę parlamentów

Zastany stan rzeczy próbowali opisywać twórcy doktryn oraz wybitni prawnicy epoki. W XVIII wieku zaczęto doszukiwać się i wyliczać funkcje, jakim mogła służyć dwuizbowa budowa parlamentu, a ściślej – jakie mogła spełniać jego izba druga. Monteskiusz wskazywał

⁴ Z. Kędzia, *Parlament Socjalistyczny, ustrój wewnętrzny, studium porównawcze z zakresu europejskich państw socjalistycznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975, s. 58 – 59.

⁵ T. Soroka, *Rola i pozycja ustrojowa izb wyższych we współczesnych demokracjach. Casus brytyjskiej Izby Lordów*, w: „Horyzonty Polityki 3 (5)” 2012, s. 163.

⁶ Ł. Danel, *Izba Lordów w parlamentaryzmie brytyjskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 176 – 177.

⁷ Tamże, s. 164.

⁸ Tamże, s. 173.

⁹ Cyt. za: B. Cash, *John Bright. Statesman, orator, agitator*, I. B. Tauris & Co., Londyn 2012, s. 96.

na element hamujący władzę legislatywy wobec władzy wykonawczej oraz pisał on m.in. o tym, że dla ludzi wyróżniających się rodem, bogactwem czy zaszczytami, wspólna wolność w postaci równego głosu z ludem, jest niewolą¹⁰. Adhémair Esmein podkreślał już wówczas istotną rolę izb wyższych w zapobieganiu „uniesieniom i błędom”¹¹ popełnionym w procesie legislacyjnym przez izbę pierwszą. W efekcie czego decyzje dwuizbowego parlamentu miałyby być efektem bardziej wnikliwego działania niż w przypadku ciała jednoizbowego¹². Część głosów była jednak przeciwna istnieniu dwuizbowej budowy parlamentu i izbę drugą uważała za zbędną. Tak np. Benjamin Franklin porównał bikameralizm do wozu ciągniętego przez dwa konie – jednego do przodu a drugiego wstecz¹³. Emmanuel J. Sieyes twierdził, że „jeśli izby wyższe czynią to samo [co niższe], są niepotrzebne, jeśli czynią co innego – są szkodliwe”¹⁴.

Współcześnie większość ustrojodawców decyduje się na aplikację zasady dwuizbowości asymetrycznej, która w wyraźny sposób uprzywilejowuje status izby pierwszej¹⁵. Wiąże się ona z jednoczesnością zmiany składów izb, uzależnieniem długości ich kadencji, czy tożsamością zasad wyborczych¹⁶. Takie mechanizmy zmniejszają heterogeniczność składu politycznego, co z reguły implikuje ograniczenie funkcji i kompetencji izby wyższej. Wówczas dwuizbowość staje się już nierównorzędna. Warto także dodać, że inny charakter miały izby wyższe w państwach o złożonym ustroju terytorialnym. Nadal spełniają one odmienne – niż w państwach unitarnych – cele polityczne. Stanowią one niejako instytucjonalną gwarancję równouprawnienia podmiotów państwa federalnego¹⁷.

Bikameralizm w państwach socjalistycznych

¹⁰ Monteskiusz, *O duchu praw*, F. Hoesick, Warszawa 1927, s. 83 [dostępny w wersji elektronicznej: Fundacja Nowoczesna Polska, dostęp: 30.12.2018, <<https://wolnelektury.pl/media/book/pdf/o-duchu-praw.pdf>>].

¹¹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 427 i n.

¹² K. Löwenstein, *Verfassungslehre*, Tübingen 1969, s. 167 – 168 oraz s. 181 – 187.

¹³ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 366.

¹⁴ J. Szymanek, *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, w: *Studia nad polityką*, t. VI, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 9 i n.

¹⁵ J. Szymanek, *Dwuizbowość Parlamentu RP w orzecznictwie ...*, s. 133.

¹⁶ G. Wąsiewski, *Czy Polsce potrzebny jest Senat?*, w: K. Kamińska (red.), „*Studia Iuridica Toruniensis*”, Toruń 2006, s. 215 – 216.

¹⁷ Z. Kędzia, dz. cyt., s. 73.

W dobie rozwoju państw socjalistycznych należących do tzw. bloku wschodniego poszukiwano nowego spojrzenia na bikameralizm oraz wyznaczano nowe cele polityczne, w spełnianiu których mogła pomóc właśnie dwuizbowa struktura parlamentu. Podkreślano niedemokratyczną genezę i zasady kreacji izb drugich oraz taki ich sposób działania w państwach burżuazyjnych, który cementował istniejące tam stosunki klasowe¹⁸. Trzeba przyznać, że część tej krytyki była uzasadniona z punktu widzenia samej zasady reprezentacji politycznej. Dała temu wyraz opinia Unii Międzyparlamentarnej, która stwierdzała, że w państwach unitarnych cechy izby wyższej są bardziej lub mniej świadomym dążeniem do ograniczenia demokratycznego dynamizmu izby niższej¹⁹. Jednakże należy zadać sobie pytanie, czy przy ograniczonej roli izby drugiej, każde odejście od demokratycznych reguł wyboru przedstawicieli oznaczać musi brak usankcjonowania ich mandatu. Być może niektóre mechanizmy mogą oznaczać faktycznie pełniejszą legitymizację całego parlamentu poprzez „doreprezentowanie tych opinii, które giną w izbie niższej”²⁰. Ponadto warto również zastanowić się nad sensem istnienia pewnych ograniczeń i cenzusów przy biernym prawie wyborczym. Odmienne spojrzenie izb na analizowaną kwestię może sprzyjać tworzeniu dobrego prawa, czyli realizacji najważniejszej funkcji legislatywy. Takiej sytuacji służyłby odmienny skład polityczny obu izb parlamentu²¹, a jest on możliwy właśnie przy zróżnicowaniu np. cenzusów wieku kandydatów na przedstawicieli.

Sytuacja, w której najwyższą władzę w państwie urzeczywistniają dwa organy, stanowi poważne naruszenie zasady jednolitości władzy państwowej. Stąd też bikameralizm nie był popularny w państwach socjalistycznych. Z nielicznymi wyjątkami (w unitarnej od 1952 roku NRD funkcjonował do 8 grudnia 1959 roku parlament dwuizbowy) aprobatę uzyskiwała albo dwuizbowość jedynie formalna albo realizująca określone cele polityczne²². Przykład struktury jugosłowiańskiej Związkowej Skupsztiny Ludowej, która od uchwalenia konstytucji z 1953 roku zawierała elementy federalne i samorządowe²³, ilustruje jak potężnym narzędziem w rękach ustrojodawcy może być budowa parlamentu. Pomimo

¹⁸ Tamże, s. 60 – 67.

¹⁹ Opracowanie Unii Międzyparlamentarnej: *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, Londyn 1962, s. 10.

²⁰ J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu (w europejskich państwach unitarnych)*, w: *Studia nad Polityką*, t. X, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004, s. 10.

²¹ B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, w: „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 81 – 82.

²² Z. Kędzia, dz. cyt., s. 67 – 73.

²³ Tamże, s. 97.

złożonego ustroju terytorialnego Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, obok Rady Związkowej i Rady Narodowości, funkcjonowała jeszcze Rada Wytwórców, której posłów wybierała *de facto* klasa robotnicza i członkowie spółdzielni rolniczych (art. 28 konstytucji FLRJ z 13 stycznia 1953 roku). W Jugosławii dokonano przekształceń, które miały odzwierciedlać samorządową organizację społeczeństwa. W efekcie czego ograniczono powszechne czynne prawo wyborcze na rzecz określonej klasy społecznej. W wieloizbowej Skupstzinie zasiadały aż trzy kategorie przedstawicieli, a Rada Wytwórców miała charakter *stricte* klasowy²⁴.

Polski model dwuizbowości

Polskiej tradycji ustrojowej od zawsze była bliska zasada bikameralizmu. Kształt obu izb oczywiście różnił się w polskich parlamentach, które na przestrzeni wieków pełniły wiele funkcji

i miały różne pozycje. Do istnienia izby drugiej w strukturze ciała przedstawicielskiego powracano zarówno w Księstwie Warszawskim, jak i w Królestwie Polskim²⁵. W II Rzeczypospolitej obraz izby wyższej różny był w Konstytucji marcowej i kwietniowej. Ustrojodawca w ustawie zasadniczej z 1921 roku stawiał na dwuizbowość niepełną, a zatem raczej symetryczną i nierównorzędną. Z kolei pod rządami Konstytucji kwietniowej dwuizbowość dążyła do bycia pełną²⁶. W tym miejscu znamienne są słowa Józefa Piłsudskiego, który w mowie podczas inauguracyjnego posiedzenia Senatu I kadencji 28 listopada 1922 roku stwierdził, że „Senat (...) jest rzecznikiem rozsądku, rozwagi i miary przy spełnianiu zadań, poruczonych naczelnym organom władzy państwowej”²⁷. Z drugiej strony obce nam tradycje polityczne i ustrojowe zmierzały z reguły do stworzenia w Polsce jednoizbowego modelu parlamentu. Zewnętrzne naciski wpłynęły zarówno na wynik reform sejmu grodzieńskiego z 1793 roku, jak również na kształt i rezultat referendum ludowego, które odbyło się 30 czerwca 1946 roku i dotyczyło m.in. likwidacji izby wyższej. W III

²⁴ Tamże, s. 84 – 97.

²⁵ G. Wąsiewski, dz. cyt., s. 218.

²⁶ M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 277.

²⁷ G. Wąsiewski, dz. cyt., s. 218.

Rzeczypospolitej restytucja Senatu wiązała się z kompromisem politycznym²⁸. Chcąc nawiązać do sprawdzonych form ustrojowych i włączyć opozycję Solidarnościową do życia politycznego – wobec niemożliwości przeprowadzenia w pełni wolnych wyborów do Sejmu RP – zaproponowano przeprowadzenie wyborów do Senatu w sposób całkowicie demokratyczny²⁹. W zamian za to opozycja musiała zgodzić się na instytucję Prezydenta PRL, która przez tryb swojej elekcji była gwarantem dotychczasowego ładu ustrojowego. Wydaje się, że Adam Michnik trafnie podsumował końcowy efekt tamtych porozumień w tytule artykułu wstępnego *Wasz prezydent, nasz premier* opublikowanego 3 lipca 1989 roku na łamach Gazety Wyborczej³⁰. Warto sobie zatem odpowiedzieć na pytanie czy potraktowanie Senatu RP jak swoisty substytut demokracji³¹ implikuje jego ujemną wartość dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Moim zdaniem izba wyższa działająca według konkretnych, konstytucyjnie określonych reguł oraz obradująca w odpowiednim kształcie może być wartościowa nie tylko w procesie legislacyjnym.

Od czasu reaktywowania w Polsce izby drugiej nowelą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 roku nie dokonywano poważniejszych modyfikacji w jej funkcjonowaniu³². Od samego początku przyjęto model bikameralizmu asymetrycznego, co determinowało linię orzeczniczą TK dotyczącą prawa parlamentarnego. Niemniej jednak już pod rządami Konstytucji z 1997 roku orzecznictwo to wypracowało odmienną regułę w ważnym – z punktu widzenia podejmowanego tematu – orzeczeniu europejskim³³, do którego jeszcze powrócę. Omawiając jednak polską koncepcję dwuizbowości należy zwrócić uwagę, że art. 10 ust. 2 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji RP stwarzają w Polsce model bikameralizmu oznaczający łączne wykonywanie władzy ustawodawczej przez obie izby parlamentu tj. Sejm RP i Senat RP³⁴. Z tego też powodu pojawił się w debacie publicznej szereg wątpliwości dotyczący realnej roli izby drugiej w procesie legislacyjnym. Orzecznictwo konstytucyjne jednoznacznie wskazuje, że tylko Sejmowi RP przypada rola wiodąca i dominująca oraz rola gospodarza każdej ustawy³⁵, a „izby nie zajmują równorzędnej pozycji w procesie ustawodawczym”³⁶. Warto

²⁸ J. Szymanek, *Senat RP. Uwagi de lege ferenda*, w: A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 165.

²⁹ B. Opaliński, dz. cyt., s. 79.

³⁰ A. Michnik, *Nasz prezydent, nasz premier*, „Gazeta Wyborcza” 1989, nr 40, s. 1 [dostępny w wersji elektronicznej, dostęp: 30.12.2018, <<http://wyborcza.pl/duzyformat/1,127290,3645049.html>>].

³¹ L. Garlicki, *Uwaga nr 8 do rozdziału IV Konstytucji*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 5.

³² B. Opaliński, dz. cyt., s. 80.

³³ J. Szymanek, *Dwuizbowość Parlamentu RP w orzecznictwie ...*, s. 129 – 130.

³⁴ Tamże, s. 129.

³⁵ Por. orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK 1993, cz. II, poz. 39.

³⁶ Por. wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.

zwrócić uwagę, że „tylko Sejm, a nie obie izby parlamentu, jest władny ponownie uchwalić ustawę, gdy jest ona przedmiotem tzw. weta prezydenckiego”³⁷. Art. 118 ust. 3 Konstytucji traktuje o tym, iż postępowanie legislacyjne może być wszczęte tylko w Sejmie, a zgodnie z art. 121 ust. 1 ustawy zasadniczej – Senat zajmuje się uchwalonym już tekstem będącym ustawą, a nie projektem ustawy³⁸. Ta nieścisłość terminologiczna wprowadzająca dwa znaczenia *ustawy* – formalne (uchwała Sejmu po przejściu procedury czytań) i materialne (finalny produkt procesu ustawodawczego) powoduje kolejną degradację Senatu. Odmienne rozwiązania w tej materii przyjęto w II RP³⁹. Najważniejsza funkcja jaką pełni Senat RP w procesie ustawodawczym, czyli możliwość wprowadzenia poprawek do ustawy (art. 121 ust. 2 Konstytucji RP) – jest ograniczana zasadą *désintéressement*, która oznacza preasumpcję akceptacji ustawy w wersji przekazanej izbie wyższej w razie braku zajęcia przez nią stanowiska w prekluzyjnym terminie trzydziestu dni⁴⁰. Orzecznictwo TK ogranicza także charakter poprawek zgłaszanych przez Senat poprzez zdefiniowanie ich „szerokości” (granic przedmiotowych) i „głębokości” (materii zawartej w ustawie)⁴¹. Sam fakt, że ustrojodawca dopuścił w Polsce ekstraordynaryjne potraktowanie Senatu (zrównując go niejako z Sejmem) zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* np. w art. 235 Konstytucji RP⁴², tylko potwierdza regułę, zgodnie z którą izba wyższa bywa w Polsce sprowadzana do roli „biura legislacyjnego i to biura o średniej jakości”⁴³. Jeśli zaś chodzi o funkcje kontrolne spełniane przez izbę drugą w Polsce, to redakcja art. 95 ust. 2 wprowadza wątpliwość czy Senat został w ogóle wyposażony w jakiekolwiek funkcje tego rodzaju. W kontekście kontroli izby wyższej na płaszczyźnie polityki społeczno-gospodarczej państwa – pewne ograniczenia wydają się zasadne. Wynikać mogą chociażby z faktu, że w Polsce wyłącznie Sejm powołuje Radę Ministrów⁴⁴. Warto przywołać przykład Republiki Czeskiej, w której Senat w ogóle nie bierze udziału w procesie uchwalania ustawy budżetowej, a zatem nie ma nawet możliwości sugerowania swoich poprawek do projektu budżetowego⁴⁵. Mniej natomiast satysfakcjonuje, że z powodu braku wyraźnej regulacji konstytucyjnej, polskiej izbie drugiej można zarzucać

³⁷ Por. orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r., K 25/97, OTK ZU 1997, nr 3/4, poz. 35.

³⁸ J. Szymanek, *Dwuizbowość Parlamentu RP w orzecznictwie...*, s. 131 – 132.

³⁹ B. Opaliński, dz. cyt., s. 87.

⁴⁰ J. Szymanek, *Dwuizbowość Parlamentu RP w orzecznictwie...*, s. 131 – 132.

⁴¹ J. Ciapała, *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, w: A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 103.

⁴² Tamże, s. 132 – 133.

⁴³ M. Dobrowolski, *W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, w: „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 35.

⁴⁴ G. Wąsiewski, dz. cyt., s. 226.

⁴⁵ E. Nowacka, *Udział Senatu RP w tworzeniu prawa i kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa*, w: „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 4.

samodzielne przypisywanie funkcji kontrolnej w kontekście interpelacji i zapytań, które muszą być zastępowane przez konstrukcję tzw. oświadczeń senatorskich w art. 49 Regulaminu Senatu RP⁴⁶.

Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie podkreślił, że „każda z obu izb ma w całokształcie procesu ustawodawczego swój odrębny (...) udział”⁴⁷. Na korzyść dwuizbowości warto również przypomnieć, że samo uchwalenie pierwotnej wersji ustawy dopiero zaczyna proces legislacyjny – a nie go kończy⁴⁸. Każdą przyjętą ustawę należy więc traktować jako wspólne dzieło izby wyższej i niższej. Ta i podobne kontastacje przyczyniły się do niemałych wątpliwości w związku z postępującą integracją europejską oraz rodzącym się pytaniem o udział w niej polskiego Senatu. Powrócono do rozważań nad korzyściami, które można by osiągnąć poprzez fakt istnienia w naszym kraju bikameralnego ustroju parlamentu. TK oceniając konstytucyjność uregulowań zawartych w ustawie z 11 marca 2004 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Z 2010 r. Nr 213, poz. 1395) doszedł do odmiennego niż dotychczas wniosku dotyczącego wzajemnych relacji między izbami w polskim modelu dwuizbowości⁴⁹. Wychodząc od tego, że zarówno Sejm RP, jak i Senat RP mają status władzy ustawodawczej. Demokratyczny charakter przedstawicielski obu izb oraz chęć zapewnienia jednakowego udziału w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w tworzeniu *acquis communautaire* zdeterminowało kierunek wykładni TK. Orzeczenie K 24/04, OTK ZU 2005, nr 1, poz. 3 było już bliższe przyznaniu bikameralizmowi w Polsce statusu symetrycznego⁵⁰.

Podsumowując polski model dwuizbowości podkreślić należy, że racjonalna i pragmatyczna chęć urzeczywistniania celu tworzenia tzw. *dobrego prawa*, zdeterminowała obecny kształt izb w Polsce oraz doprowadziła do wprowadzenia dwóch kontekstów. Mamy zatem do czynienia z modelem niesymetrycznym, dowartościowującym izbę niższą, ale nieniwieczącym możliwości „wyznaczania sobie przez Senat pola mniejszego bądź większego

⁴⁶ B. Opaliński, dz. cyt., s. 89.

⁴⁷ Por. orzeczenie TK z dnia 17 listopada 1992 r., U 14/92, OTK 1993, cz. II, poz. 25.

⁴⁸ Por. Z. Witkowski, J. Galster, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 XI 1993 r. (sygn. akt K.5/93)*, w: „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 246.

⁴⁹ J. Szymanek, *Dwuizbowość Parlamentu RP w orzecznictwie...*, s. 137.

⁵⁰ Tamże, s. 138.

oddziaływania na proces ustawodawczy”⁵¹ oraz – na szczeblu zewnętrznym (unijnym) – model symetryczny.

Bikameralizm brytyjski

Po omówieniu polskiego modelu bikameralizmu warto wrócić jeszcze do rozwiązań brytyjskich. Trwałość wypracowanych tam mechanizmów stanowi wyraz szacunku dla procedur funkcjonujących przez setki lat⁵² oraz paradoksalnie ilustruje zdolność tamtejszego modelu bikameralizmu do ewolucyjnych przekształceń, które mają na celu realizowanie nowych funkcji przez parlament. Struktura Izby Lordów jest skrajnie anachroniczna, jednakże zarówno zakres zadań przez nią pełnionych, jak również wypracowane i sformalizowane już metody jej działania, dowodzą dlaczego brytyjska opinia publiczna nadal nie uważa reformy izby drugiej za istotną⁵³.

Najliczniejszą grupę w Izbie Lordów stanowią dożywotni parowie polityczni nobilitowani przez monarchę na wniosek premiera – najczęściej z grona zaufanych współpracowników oraz zwyczajowo nominaci z partii opozycyjnych⁵⁴. Pozostałe grupy członków izby drugiej stanowi: dziewięćdziesięciu dwóch parów dziedzicznych, lordowie duchowni oraz dożywotni lordowie niepolityczni, którym parostwo przyznawane jest za zasługi dla kraju bądź nieprzeciętne osiągnięcia promujące Wielką Brytanię w świecie⁵⁵. Często ich rozległe kwalifikacje świadczą o realnej pozycji i szacunku, jakim cieszy się Izba Lordów⁵⁶. Podobne rozwiązania nominacyjne przyjęte zostały nie tylko w niektórych innych państwach tzw. typu westminsterskiego jak np. w Kanadzie (gdzie dodatkowo art. 23 ust. 3 ustawy zasadniczej obwarowuje cenzusem majątkowym bierne prawo wyborcze)⁵⁷, ale również w innych systemach parlamentarnych w Europie. Przykład bikameralizmu włoskiego stanowi doskonałą ilustrację systemu mieszanego i dwuizbowości pełnej. Wybory do

⁵¹ Por. wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 43.

⁵² Ł. Danel, dz. cyt., s. 6.

⁵³ Zob. I. Cruse, *Public Attitudes Towards the House of Lords and House of Lords Reform*, House of Lords Library Note, LLN 2012/021.

⁵⁴ T. Soroka, dz. cyt., s. 176.

⁵⁵ Tamże, s. 177 – 178.

⁵⁶ Ł. Danel, dz. cyt., s. 187.

⁵⁷ Konstytucja Kanady, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 50 [dostępny w wersji elektronicznej: Biblioteka Sejmowa, dostęp: 30.12.2018, <http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/Kanada_pol_010496.pdf>].

tamtejszej izby wyższej są powszechne pomimo bardzo wysokich cenzusów. Jednakże mechanizm ustrojowy zapewnia udział w pracach tej izby także *ex officio* każdemu byłemu prezydentowi oraz pięciu wybranym przez niego obywatelom zasłużonym na polu społecznym, artystycznym bądź literackim⁵⁸. Wspomniany model westminsterski i europejski jest przykładem dwuizbowości asymetrycznej i różni się od rozwiązań bikameralizmu Stanów Zjednoczonych i państw Ameryki Łacińskiej⁵⁹.

Funkcje spełniane przez Izbę Lordów są znacznie liczniejsze na płaszczyźnie empirycznej (pozaprawnej), niż na płaszczyźnie normatywnej⁶⁰. Jest to typowe dla brytyjskiego modelu bikameralizmu, w którym czynności prawnie i te podejmowane przez izbę drugą nie wyróżniają się niczym szczególnym na tle innych rozwiązań ustrojowych państw europejskich. Wobec braku jednolitego dokumentu o randze konstytucyjnej, to właśnie dwuizbowy parlament jest w Wielkiej Brytanii instytucją legitymującą porządek prawny w państwie⁶¹. Kolejną konsekwencją braku skodyfikowanej ustawy zasadniczej, jest brak możliwości wyodrębnienia funkcji ustrojotwórczej parlamentu⁶². Ranga ustaw o charakterze ustrojowym nie odbiega bowiem od rangi innych ustaw. Najlepiej ocenianą i najbardziej aktywną komisją specjalną Izby Lordów była Komisja Unii Europejskiej. Jej praca uznawana za niezrównaną pozwalała wyodrębnić w brytyjskim modelu dwuizbowości funkcję europejską⁶³. Z kolei fakt, że dyskusje podczas obrad omawianej izby drugiej były merytoryczne i faktycznie przyciągały uwagę opinii publicznej – pozwalało wyodrębnić jeszcze funkcję deliberacyjną⁶⁴.

Podsumowanie

Dawny model bikameralizmu jest w stałym odwrocie⁶⁵. Świadectwem tego jest reforma brytyjskiej izby wyższej z 1999 roku uchwałą *House of Lords Act*, która spowodowała, że zasada dziedziczenia dotyczyć zaczęła wyłącznie tytułu arystokratycznego,

⁵⁸ G. Ulicka, *Parlament Republiki Włoskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992, s. 10.

⁵⁹ T. Soroka, dz. cyt., s. 161.

⁶⁰ Ł. Danel, dz. cyt., s. 256.

⁶¹ Tamże, s. 257.

⁶² Tamże s. 258.

⁶³ Tamże, s. 262 – 263.

⁶⁴ Tamże, s. 264.

⁶⁵ T. Soroka, dz. cyt., s. 183.

a sam mandat parlamentarny przestał przechodzić z pokolenia na pokolenie⁶⁶. Wynikała ona właśnie z postępującej demokratyzacji Izby Lordów, pragmatycznego podejścia do wykorzystywania modelu dwuizbowego dla pełniejszego urzeczywistnienia celów politycznych oraz stanowiła wyraz bezkompromisowości względem przestarzałych rozwiązań. Inny przykład współczesnego dążenia do zdemokratyzowania wyborów do izby wyższej na gruncie europejskim stanowi Nowergia, w której do 2009 roku występowała tzw. dwuizbowość jednoizbowa, w której wszyscy członkowie parlamentu byli wybierani na tych samych zasadach, a dopiero później następował drogą wyboru podział przedstawicieli na dwie izby⁶⁷.

Występowanie izb wyższych, a w konsekwencji bikameralizmu we współczesnych państwach demokratycznych należy już uznać za nadobowiązkowe. Wynika z tego, że w aby zwiększyć funkcjonalność izb drugich oraz wykorzystać dwuizbowość do określonych celów państwowych należy nie tylko zróżnicować skład obu izb w państwach unitarnych⁶⁸, ale również dostosować ich kształt i uprawnienia, tak by były one w danym momencie dziejowym najbardziej praktyczne. Bikameralizm świadczyć ma jednak bardziej o złożonej budowie jednego ciała przedstawicielskiego niż istnieniu dwóch odrębnych organów.

Bibliografia

Akty prawne:

Orzeczenie TK z dnia 17 listopada 1992 r., U 14/92, OTK 1993, cz. II, poz. 25.

Orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r., K.5/93, OTK 1993, cz. II, poz. 39.

Orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r., K 25/97, OTK ZU 1997, nr 3/4, poz. 35.

Wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.

Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 43.

Konstytucja Kanady, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.

⁶⁶ Ł. Danel, dz. cyt., s. 185.

⁶⁷ Z. Kędzia, dz. cyt., s. 67.

⁶⁸ J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb...*, s. 67.

Książki, monografie i opracowania naukowe:

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze, Kraków 2004.

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.

Cash B., *John Bright. Statesman, orator, agitator*, I. B. Tauris & Co., Londyn 2012.

Ciapała J., *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, w: A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.

Danel Ł., *Izba Lordów w parlamentarzystwie brytyjskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.

Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

Garlicki L., *Uwaga nr 8 do rozdziału IV Konstytucji*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, Warszawa 1999.

Kędzia Z., *Parlament Socjalistyczny : ustrój wewnętrzny : studium porównawcze z zakresu europejskich państw socjalistycznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975.

Kiełmiński Z., *Współczesny parlamentarystm burżuazyjny*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1977.

Löwenstein K., *Verfassungslehre*, Tübingen 1969.

Monteskusz, *O duchu praw*, F. Hoesick, Warszawa 1927.

Szymanek J., *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, w: *Studia nad politykę*, t. VI, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999.

Szymanek J., *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu (w europejskich państwach unitarnych)*, w: *Studia nad Politykę*, t. X, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004.

Szymanek J., *Senat RP. Uwagi de lege ferenda*, w: A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.

Ulicka G., *Parlament Republiki Włoskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992.

Artykuły w czasopismach i monografiach:

Dobrowolski M., *W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, w: „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2.

Michnik A., *Nasz prezydent, wasz premier*, „Gazeta Wyborcza” 1989, nr 40.

Nowacka E., *Udział Senatu RP w tworzeniu prawa i kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa*, w: „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 4.

Opaliński B., *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, w: „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.

Szymanek J., *Dwuizbowość Parlamentu RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011.

Soroka T., *Rola i pozycja ustrojowa izb wyższych we współczesnych demokracjach. Casus brytyjskiej Izby Lordów*, w: „Horyzonty Polityki 3 (5)” 2012.

Wąsiewski G., *Czy Polsce potrzebny jest Senat?*, w: K. Kamińska (red.), „Studia Iuridica Toruniensis”, Toruń 2006.

Witkowski Z., Galster J., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 XI 1993 r. (sygn. akt K.5/93)*, w: „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1.

Raporty:

Cruse I., *Public Attitudes Towards the House of Lords and House of Lords Reform*, House of Lords Library Note, LLN 2012/021.

Opracowanie Unii Międzyparlamentarnej: *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, Londyn 1962.

ABSTRAKT

Funkcjonowanie dwuizbowego modelu parlamentu stanowi współcześnie gorący temat wielu debat i dyskusji. W wielu państwach kontestuje się sam sens istnienia izby wyższej oraz stawia się szereg pytań o demokratyzm takiego rozwiązania. Czy jednak odpowiednio nadany kształt i właściwe procedury funkcjonowania parlamentu nie przyczynią się do wzrostu jego funkcjonalności? Czy można wykorzystać dwuizbowość do pełniejszego realizowania nowych zadań zarówno na płaszczyźnie empirycznej, jak i normatywnej? Wskazując na genezę bikameralizmu oraz

przedstawiając egzemplifikacje funkcjonujących współcześnie parlamentów w Polsce i Wielkiej Brytanii – autor niniejszego artykułu stara się odpowiedzieć na wspomniane oraz być może inne, wciąż pojawiające się pytania.

e-mail: modzelewski.bartosz@interia.eu