

Andrzej Jackiewicz

Uniwersytet w Białymstoku

Konstytucyjne ramy ustalania składu Senatu Królestwa Hiszpanii jako falsyfikacja charakteru izby reprezentacji terytorialnej

1. Wśród wielu kierunków badawczych podejmowanych przez Profesora Krzysztofa Skotnickiego, takich jak zagadnienia polskiego prawa konstytucyjnego (zwłaszcza parlamentaryzmu¹, władzy sądowniczej² i samorządu terytorialnego³) oraz prawa konstytucyjnego państw Europy Środkowej

543

¹ Zob. m.in. autorstwa Krzysztofa Skotnickiego: *(Nie)realne postulaty reform Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. 30-Jahre Deutsch-Polnische Juristen-Vereinigung. Festschrift zum Jubiläum. Praworządność i prawa zasadnicze. Niemiecko-Polskie Stowarzyszenie Prawników. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 30-lecia*, red. E. Tuora-Schwierskott, Toruń 2020, s. 81–92; *Senát v Polsku jako druhá komora parlamentu*, „Časopis pro právní vědu a praxi” 1999, t. 7, nr 3, s. 232–236.

² Zob. m.in. autorstwa Krzysztofa Skotnickiego: *Problem konstytucyjności składu obecnej Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce = The problem of constitutionality of the composition of the current National Council of the Judiciary in Poland*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2020, nr 93, s. 47–59; *Powolywanie i odwoływanie prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych – aktualny stan prawny i propozycja jego zmiany*, [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serowaniec, Toruń 2017, s. 285–301.

³ Zob. m.in. autorstwa Krzysztofa Skotnickiego: *Prawo do samorządu a członkowie wspólnoty samorządowej pominięci w możliwości udziału w wyborach organów samorządu terytorialnego i referendum lokalnym*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, red. K. Małyśa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021, s. 87–103; *Możliwości kandydowania i sprawowania po wygranych wyborach funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego przestępstwo popełnione z winy umyślnej na inną karę niż pozbawienie wolności*, [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018, s. 709–718; *Niepołączalność stanowisk członków organów jednostek pomocniczych w gminach*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2018, R. 15, nr 3(59), s. 210–215.

i Wschodniej (w tym szczególnie Republiki Czeskiej⁴), zdecydowanie pierwszoplanową rolę odgrywają zainteresowania naukowe dotyczące prawa wyborczego, którym Profesor poświęcił wiele ważnych opracowań naukowych. Zainspirowany tą problematyką autor niniejszego tekstu postanowił poświęcić uwagę zagadnieniu kreacji hiszpańskiego Senatu, czyli izby drugiej Kortezów Generalnych. Zagadnienie to zostanie przeanalizowane w kontekście specyfiki ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii. Celem badawczym będzie zatem odpowiedź na pytania, na ile sposób kształtowania składu przedmiotowej izby jest skorelowany z ustrojem terytorialnym tego państwa i czy w kontekście dyskusyjnej tezy o quasi-federalnej strukturze tego państwa można go uznać za cechę strukturalną typową dla państw federalnych, czy też może stanowi *signum specificum* hiszpańskiego ustroju terytorialnego.

544

2. Analiza sposobu kształtowania hiszpańskiej izby drugiej musi być poprzedzona uwagami wprowadzającymi, odnoszącymi się do charakteru ustrojowego Senatu, który jest definiowany przez art. 69 ust. 1 Konstytucji Królestwa Hiszpanii⁵ jako izba reprezentacji terytorialnej. Kwestią fundamentalną w tym zakresie jest genetyczna etiologia hiszpańskiej dwuizbowości, nierozzerwalnie związana z formą ustroju terytorialnego państwa⁶. O ile bowiem w państwach unitarnych dwuizbowość jest zjawiskiem znacznie rzadszym, uzasadnianym zwykle tradycjami ustrojowymi, będąc przedmiotem niekończących się dyskusji na temat zasadności utrzymywania w systemach konstytucyjnych tych państw izby drugiej, to nie ma wątpliwości, że w przypadku państw złożonych zasada dwuizbowości pozostaje ważnym elementem strukturalnym ich definicji, za pomocą której zapewnia się udział części składowych tych państw w procesie decyzyjnym na szczeblu centralnym, zwłaszcza w zakresie gwarancji i pozycji ustrojowej tych podmiotów (zazwyczaj podmiotów federacji). Niezależnie od tego, czy uznamy Hiszpanię za tzw. państwo regionalne, państwo autonomiczne, quasi-federację czy federację asymetryczną⁷,

⁴ Zob. m.in. autorstwa Krzysztofa Skotnickiego: *Prawo do oporu w Republice Czeskiej*, [w:] *Regionalne systemy ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia – bariery – nowe wyzwania i rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2019, s. 664–672; *Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Czeskiej*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 2018, nr 84, s. 99–109; *Senat Republiki Czeskiej*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, s. 159–174.

⁵ Constitución Española (BOE nr 311, 29.12.1978), dalej: CE.

⁶ J.L. Miralles, *Las Cortes Generales. Organización y funciones*, [w:] *El Sistema Constitucional Español*, Madrid 2019, s. 204.

⁷ J.J. Ruiz, *La Organización Territorial. El modelo de Estado Autonomico*, [w:] *El Sistema...*, s. 325–330; A. Navas Castillo, F. Navas Castillo, *El Estado de las Autonomías*, Madrid 2018, s. 67–77; R.L. Blanco Valdes, *L Constitución de 1978*, Madrid 2011, s. 107–115, 265–272.

mamy w tym przypadku do czynienia z formą ustroju terytorialnego wyraźnie odróżniającą się od formy państwa unitarnego, i to w sposób uzasadniający rozważanie tej izby jako izby drugiej o charakterze reprezentacji terytorialnej. O ile więc w państwach o złożonej strukturze terytorialnej izba niższa jest izbą reprezentacji politycznej w rozumieniu zasady suwerenności narodu i jest wybierana przez naród w wyborach powszechnych, to kształtowanie składu izby wyższej przybiera zazwyczaj formę procesu zapewniającego reprezentację interesów poszczególnych części terytoriów, w którym decydującą rolę odgrywają terytorialne zgromadzenia przedstawicielskie, ewentualnie wyborcy zamieszkujący poszczególne jednostki terytorialne.

Przyjmując zatem, że zasadniczym elementem strukturalnej definicji państwa federalnego jest kwestia konstytucyjnie gwarantowanej zasady podziału władzy w jej pionowym znaczeniu, a więc zapewnienie wyznaczonej prawem autonomii ustawodawczej części składowych⁸, nie ma wątpliwości, że za takie elementy badacze federalizmu uznają również kwestie związane z izbą drugą, takie jak sposób kształtowania jej składu oraz kompetencje, które to mają zapewniać realny wpływ terytoriów składowych na proces decyzyjny państwa złożonego. Kwestia sposobu kształtowania hiszpańskiej izby drugiej, określonej przez Konstytucję Królestwa Hiszpanii, jak to już było wspomniane, jako izba reprezentacji terytorialnej (art. 69 ust. 1 CE), pozostaje zatem istotna z punktu widzenia formy ustroju terytorialnego państwa, a także uznania Senatu za izbę parlamentarną o naturze (quasi)-federalnej. Trzeba jednak podkreślić, że sposób kształtowania izby parlamentarnej nie jest celem samym w sobie, ale ma zapewniać reprezentatywność interesów części składowych wyrażanych dzięki zakresowi kompetencji tej izby. O ile jednak konfiguracja dwuizbowego parlamentu jako organu centralnego w państwach złożonych opiera się na twierdzeniu, że obok izby reprezentacji narodowej (izby niższej) istnieje druga izba jako izba reprezentacji terytorialnej (izba wyższa), to faktycznie charakter reprezentacji terytorialnej drugiej izby będzie zależał nie tyle od konstytucyjnego określenia „federalnej” lub „regionalnej” formy państwa, ile od systemu wyznaczania jej członków⁹.

Punktem wyjścia analizy sposobu kształtowania składu Senatu jest konstatacja, że izba ta składa się z dwóch kategorii senatorów: wybranych bezpośrednio w wyborach powszechnych (art. 69 ust. 2–4 CE) oraz mianowanych przez Wspólnoty Autonomiczne, a więc dzierżących mandat o charakterze pośrednim (art. 69 ust. 5 CE).

⁸ W ten sposób do formy ustroju terytorialnego Hiszpanii odnosi się hiszpański Trybunał Konstytucyjny, zob. np. wyrok 247/2007 z 12.12.2007 r.

⁹ A. Navas Castillo, F. Navas Castillo, *El Estado...*, s. 69.

3. Pierwsza kategoria senatorów jest zgodnie z art. 69 ust. 2 CE wybierana w wyborach powszechnych, wolnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Liczba senatorów wybieranych bezpośrednio (tzw. *provincionales*)¹⁰ wynosi 208, stanowiąc zdecydowaną większość składu Senatu, co należy uwzględniać, oceniając charakter izby w kontekście treści art. 69 ust. 1 CE¹¹. Co do zasady, okręgami wyborczymi zgodnie z art. 69 ust. 2 CE są prowincje, w których wybiera się po czterech senatorów. Jednakże w prowincjach wyspiarskich okręgami wyborczymi są większe wyspy lub grupy wysp. Na większych wyspach (Gran Canaria, Majorka i Teneryfa) wybiera się po trzech senatorów, a na mniejszych wyspach lub grupach wysp (Ibiza-Formentera, Minorka, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote i La Palma) po jednym senatorze (art. 69 ust. 3 CE). Okręgami wyborczymi są ponadto miasta-enklawy: Ceuta i Melilla, w których wybiera się po dwóch senatorów (art. 69 ust. 4 CE). Wywołuje to oczywiście pytanie, czy te korzyści, które polegają na zagwarantowaniu pewnym obszarom danego poziomu reprezentacji, być może wyższego niż ten, który odpowiadałby im ze względu na liczbę ludności, są zgodne z zasadą równości głosu¹².

Konstytucja, poza wskazaniem przymiotników wyborczych oraz regulacją odnoszącą się do okręgów wyborczych, nie przewiduje szczególnych rozwiązań z zakresu systemu wyborczego, odsyłając do ustawy organicznej (art. 69 ust. 2 CE), którą jest ustawa organiczna o systemie wyborów powszechnych¹³. Pomimo że kwestia została pozostawiona do uregulowania na poziomie ustawy organicznej, trudno sobie wyobrazić zastosowanie któregośkolwiek z systemów proporcjonalnych ze względu na relatywnie małą liczbę mandatów do rozdysponowania w poszczegól-

546

¹⁰ J.L. Miralles, *Las Cortes Generales...*, s. 204.

¹¹ Jak wskazuje Roberto L. Blanco Valdes, od pewnego czasu wysuwana jest hipoteza, że aby osiągnąć cel, jakim jest uczynienie z Senatu prawdziwej izby reprezentacji terytorialnej, wystarczyłoby, z punktu widzenia strukturalnego, przewidzieć, że wszyscy wchodzący w jego skład senatorowie byłiby wybierani przez zgromadzenia regionalne, co wymagałoby jedynie reformy art. 69 CE w celu wyeliminowania senatorów prowincjonalnych. Zdaniem tego autora nie ma jednak powodu (a wręcz przeciwnie), aby przypuszczać, że ci wszyscy senatorowie, którzy po reformie byłiby wybierani przez zgromadzenia regionalne, zachowywaliby się i działali inaczej niż pośrednio wybrani członkowie Izby, którzy przez lata byli mianowani przez różne parlamenty regionalne: jako senatorowie partyjni, tworzący polityczne, a nie terytorialne grupy parlamentarne, i którzy głosują i działają w Senacie na podstawie dyscypliny partyjnej, zob. R.L. Blanco Valdes, *L Constitution...*, s. 132.

¹² L. López Guerra, *Introduction al Derecho Constitucional*, Valencia 1994, s. 147. Zwraca na to uwagę T. Mołdawa, podając skrajne przypadki różnic w zakresie normy przedstawicielstwa, zob. T. Mołdawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 61–62.

¹³ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE nr 147, 20.06.1985), dalej: LOREG.

nych okręgach wyborczych. Dość naturalne jest zatem przyjęcie w art. 166 ust. 1 LOREG zasady większości względnej¹⁴.

Ocena obranego systemu wyborczego wymaga uwzględnienia jeszcze kilku czynników. Jak zauważa R. Punset Blanco¹⁵, sama konstytucja poprzez sformułowania: „w każdej prowincji wybiera się” (a nie „każda prowincja wybiera”) oraz „w prowincjach wyspiarskich, każda wyspa lub grupa wysp stanowi okręg dla wyboru senatorów” sprzyja interpretacji sprowadzającej te jednostki terytorialne jedynie do roli okręgów wyborczych, odmawiając im roli podmiotów terytorialnych wybierających swoich reprezentantów. Inną okolicznością wymagającą uwzględnienia jest fakt, że wybory do obu izb Kortezów Generalnych zawsze odbywały się jednocześnie i obie izby były powoływane przez ten sam korpus wyborczy. W efekcie decyzje wyborcze miały niemal identyczną treść polityczną, co powodowało, że różnice w zakresie układu sił politycznych w obu izbach wynikały niemal wyłącznie z zastosowania różnych systemów wyborczych, a przede wszystkim z efektu nadreprezentacji zwycięskiej partii, która korzystała z tego, że wybory większościowe „nagradzają” partie z najlepszymi wynikami głosowania¹⁶. Różnice te nie mogą jednak zmienić oceny tego, że tak wyłaniane izby były w takim samym stopniu organami reprezentacji politycznej¹⁷. Tym samym zarysowane powyżej ramy systemu wyborczego oraz realia polityczne wyborów do Senatu stawiają pod znakiem zapytania ideę Senatu jako izby reprezentacji terytorialnej¹⁸. Jak pisze J.L. Miralles, odmienna formuła wyborcza Kongresu i Senatu,

¹⁴ Warto przy tym zwrócić uwagę, że LOREG przewiduje instytucję zastępcy senatora, który obejmuje wakujący mandat w przypadku śmierci, niezdolności do wykonywania mandatu lub rezygnacji senatora (art. 166 ust. 2 i art. 171 ust. 1 LOREG). Warto wspomnieć, że nazwiska kandydatów zastępczych umieszcza się przy publikacji informacji o kandydaturach w dzienniku urzędowym (*Boletín Oficial del Estado*) oraz na wszystkich dokumentach wyborczych, ale nie umieszcza się ich na kartach do głosowania (art. 171 ust. 2 LOREG).

¹⁵ R. Punset Blanco, *Artículo 69*, [w:] *Comentarios a la Constitución Española*, t. 2, red. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde, Madrid 2018, s. 61–62.

¹⁶ R. Punset Blanco, *Artículo 69*, s. 61–62; T. Mołdawa, *System...*, s. 78.

¹⁷ Jak pisze R.L. Blanco Valdes, odmienny system wyborczy do Kongresu i Senatu (proporcjonalny/większościowy) sprawił, że układ sił politycznych w obu izbach, mimo że prezentują one skład zasadniczo podobny, rozkładał się w różnych proporcjach w kolejnych legislaturach. Kongres Deputowanych był od 1977 r. izbą o wiele bardziej reprezentatywną niż Senat, co przejawiało się tym, że po pierwsze, liczba podmiotów politycznych, którym udało się uzyskać reprezentację parlamentarną w Kongresie, zawsze była większa niż podmiotów, którym udało się wejść do Senatu, po drugie, Kongres odtwarzał rzeczywisty hiszpański układ sił politycznych przy każdym wyborach z wiernością, do której Senatowi zawsze było bardzo daleko, zob. R.L. Blanco Valdes, *L Constitución...*, s. 130–131.

¹⁸ Por. L. López Guerra, *Introduction...*, s. 146; A. Navas Castillo, F. Navas Castillo, *El Estado...*, s. 70.

mająca na celu nadanie drugiej izbie charakteru izby reprezentacji terytorialnej, została zatem zniweczona przez dotychczasowe konkretne wyniki wyborcze, dlatego też Senatowi brakuje skutecznej zdolności prowadzenia dialogu między państwem a wspólnotami autonomicznymi, co doprowadziło do powszechnej krytyki tej izby, uznania, że konieczna jest jej reforma lub nawet zniesienie¹⁹.

Jest to w opinii autora również rozwiązanie niekoherentne z koncepcją ustroju terytorialnego Hiszpanii jako państwa wspólnot autonomicznych, jako że te nie mają żadnych prawnych instrumentów wpływu na wybór senatorów dokonywany w powszechnych wyborach bezpośrednich w prowincjach wchodzących w skład poszczególnych wspólnot autonomicznych. Jako jednostki terytorialne nie mają więc one swojej reprezentacji politycznej na szczeblu centralnym w formule izby drugiej, co jest przecież typowym rozwiązaniem dla struktury ustrojowej państw złożonych. Senatorowie nie działają w Senacie w interesie ani odpowiedniej „swojej” wspólnoty autonomicznej, ani w interesie ogółu wspólnot autonomicznych. Znajduje to potwierdzenie także w tym, że zgodnie z art. 66 ust. 1 CE jako członkowie jednej z izb Kortezów Generalnych senatorowie należą do organu, który reprezentuje naród hiszpański. Ponadto istotny w tym kontekście jest art. 67 ust. 2 CE, zgodnie z którym parlamentarzyści nie są związani mandatem imperatywnym, co ma znaczenie z punktu widzenia relacji z wyborcami z danej prowincji, nie mogą zatem przyjmować od nich żadnych instrukcji ani nie odpowiadają przed nimi²⁰. Jest to więc dodatkowy mechanizm oddalający formułę reprezentacji izby od koncepcji izby reprezentacji terytorialnej.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej czynniki, trudno uznać fakt przydzielenia wyborcom w każdej prowincji prawa do wyboru konstytucyjnie określonej liczby senatorów za argument na rzecz uznania tej izby jako reprezentacji terytorialnej. Można ewentualnie traktować to jako mechanizm nadreprezentacji w Senacie najslabiej zaludnionych obszarów Hiszpanii, przy czym trudno wskazać cel, jakiemu miałyby to służyć.

¹⁹ J.L. Miralles, *Las Cortes Generales...*, s. 205; T. Mołdawa, *System...*, s. 78.

²⁰ Warto też zwrócić uwagę, że chociaż zgodnie z ustanowionym w art. 67 ust. 1 CE zakazem *incompatibilitas*, który w zakresie łączenia funkcji członka zgromadzenia wspólnoty autonomicznej literalnie odnosi się tylko do deputowanych do Kongresu, senatorowie wybrani w wyborach powszechnych zazwyczaj nie łączą swoich mandatów z mandatami deputowanych do zgromadzeń regionalnych, co jest z jednej strony powodowane wewnętrznymi regulacjami partyjnymi (ze względu na potrzebę rozdzielenia funkcji między coraz szerszą klasę polityczną), a także tym, że stopniowe zwiększanie zakresu uprawnień zgromadzeń regionalnych i zwiększenie liczby sesji wymusiły większą specjalizację i profesjonalizację deputowanych regionalnych, zob. R. Punset Blanco, *Artículo 69*, s. 61.

4. Oprócz senatorów wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich Konstytucja Królestwa Hiszpanii (art. 69 ust. 5 CE) przewiduje drugą kategorię senatorów – mianowanych przez wspólnoty autonomiczne (tzw. *los autonomicos*²¹)²². Zgodnie z tym przepisem wspólnoty autonomiczne desygnują po jednym senatorze oraz dodatkowo po jednym senatorze na każdy milion mieszkańców zamieszkujących ich terytorium. Senatorów mianują zgromadzenia ustawodawcze właściwych wspólnot autonomicznych²³. Konkretna liczba senatorów mianowanych w każdej wspólnocie autonomicznej jest ustalana na podstawie spisu ludności obowiązującego w czasie ostatnich wyborów powszechnych do Senatu (art. 165 ust. 4 LOREG). Obecnie w składzie Senatu XIV kadencji jest 57 senatorów tego pochodzenia (jeszcze w składzie XII kadencji było ich 58), z czego 9 jest mianowanych przez zgromadzenie Andaluzji, 8 Katalonii, 7 Madrytu, 5 Walencji, po 3 Wysp Kanaryjskich, Kastylii-La Manchy, Kastylii i Leónu, Galicji i Kraju Basków, po 2 Aragonii, Asturii, Balearów, Estremadury i Murcji oraz po 1 Kantabrii, Nawarry i La Rioji.

Konstytucja ustanawia ponadto wymóg, aby metoda mianowania senatorów zapewniała odpowiednią – proporcjonalną – reprezentację, co jednak w świetle orzecznictwa hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego nie jest traktowane szczególnie rygorystycznie – raczej jako elastycznie rozumiana wskazówka. W wyroku z dnia 13 stycznia 1992 r.²⁴ Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż jest „powszechnie wiadome, że dokładna proporcjonalność jest trudna do osiągnięcia we wszystkich organach reprezentacji politycznej, co jest tym trudniejsze, im mniejsza jest liczba przedstawicieli, którzy mają być wybrani”. Proporcjonalność wymagana przez art. 69 ust. 5 CE nie jest zatem rozumiana jako proporcjonalność ściśle matematyczna, lecz interpretowana w ramach rozsądnego marginesu elastyczności tak długo, jak długo sama jej istota nie zostanie zmieniona²⁵. R. Punset Blanco przypomina, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 1989 r.²⁶ uznał za zgodne z wymogami Konstytucji mianowanie dwóch senatorów z Autonomicznej Wspólnoty Estremadury przez grupę parlamentarną PSOE liczącą 34 posłów, podczas gdy

²¹ J.L. Miralles, *Las Cortes Generales...*, s. 204.

²² Por. L. López Guerra, *Introduction...*, s. 144.

²³ Konstytucja przewiduje, że w przypadku braku takiego zgromadzenia prawo tu przysługuje najwyższemu organowi kolegialnemu wspólnoty autonomicznej, o czym decyduje statut danej wspólnoty. W każdym razie organ mianujący senatorów ma zapewniać odpowiednią reprezentację proporcjonalną. W związku z tym, że we wszystkich wspólnotach są obecnie zgromadzenia ustawodawcze, regulacja ta nie ma w tym momencie znaczenia.

²⁴ STC 4/1992; zob. też STC 40/1981 z 18.12.1981 r.

²⁵ STC 40/1981; STC 32/1985; STC 75/1985 i 3 STC 6/1990.

²⁶ STC 76/1989.

w zgromadzeniu była także reprezentacja 17 deputowanych PP. Zastosowano metodę D'Hondta, zgodnie z którą przy obsadzie drugiego mandatu iloraz liczby mandatów w zgromadzeniu i liczby senatorów przez nie mianowanych doprowadził do remisu, który został rozstrzygnięty na korzyść tego, kto miał większą liczbę mandatów. Rozwiązanie to, zdaniem Trybunału, nie było sprzeczne z kryterium proporcjonalności, gdyż istotą zastosowanej metody jest, w gruncie rzeczy, zapewnienie pewnej adekwatności między otrzymanymi głosami a liczbą mandatów.

Należy się również odnieść do kwestii kadencji senatorów. O ile zgodnie z art. 69 ust. 6 CE Senat jest wybierany na cztery lata, a mandat senatorów wygasa po upływie czterech lat od dnia wyboru lub z dniem rozwiązania izby²⁷, to jednak senatorowie mianowani przez organy wspólnot autonomicznych przestają pełnić swoje funkcje nie tylko w wyniku zakończenia kadencji Senatu, ale także po zakończeniu kadencji zgromadzenia, które mianowało danego senatora, lub z chwilą utraty przez niego statusu członka tego Zgromadzenia, jeżeli status ten jest warunkiem wstępnym wybieralności na senatora (art. 45 ust. 3 Regulaminu Senatu²⁸)²⁹.

W kontekście oceny relacji senatorów ze wspólnotami autonomicznymi istotny jest też art. 67 ust. 2 CE, zgodnie z którym członkowie Kortezów Generalnych nie są związani mandatem imperatywnym. Dotyczy to więc zarówno deputowanych, jak i senatorów, w tym i senatorów wybieranych w wyborach powszechnych, i mianowanych przez wspólnoty autonomiczne. W związku z tym senatorzy mianowani przez regiony mają status przedstawicieli całego narodu hiszpańskiego i w konsekwencji nie podlegają żadnym instrukcjom ze strony wspólnot autonomicznych³⁰.

²⁷ Z wyjątkiem członków Stałej Deputacji, których kadencja zostaje przedłużona do czasu ukonstytuowania się nowej izby.

²⁸ Reglamento del Senado, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie I, núm. 119, z 9.05.1994 r.

²⁹ Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada reprezentacji terytorialnej (art. 69 ust. 1 CE) w sposób dorozumiany przypisuje zgromadzeniom wspólnot autonomicznych prawo wiązania mandatu senatorów przez nie wyznaczonych z mandatem deputowanego danego zgromadzenia, zob. wyroki: STC 76/1989 z 27.04.1989 r.; STC 40/1981 z 16.12.1981 r.

³⁰ W związku z tym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność walenckiej ustawy 10/2016 z 28 października, która ustanowiła obowiązek senatorów mianowanych przez zgromadzenie do „rozliczania się ze swojej pracy w Senacie” przed tym zgromadzeniem. Zdaniem Trybunału poddanie działalności senatora kontroli lub nadzorowi zgromadzenia, w tym ustanowienie obowiązku jego stawiennictwa, naruszałoby art. 67 ust. 2 CE, przekształcając mandat wolny sprawowany przez senatora do instytucji pełnomocnictwa znanej z prawa cywilnego. Za równie niekonstytucyjny uznany został przepis o możliwości odwołania przez zgromadzenie mianowanych przez nie senatorów w przypadkach „utrąty zaufania” – czy to z powodu nieprzestrzegania obowiązków nałożonych przez wyżej wymienioną ustawę, czy też z powodu „działań przynoszących ujmę instytucjom”.

5. Powyższe uwagi, zarówno te odnoszące się do senatorów wybieranych w prowincjach, jak i tych mianowanych przez zgromadzenia wspólnot autonomicznych, dostarczają niewątpliwie argumentów na rzecz tezy, że charakter ustrojowy hiszpańskiego Senatu jako izby o charakterze reprezentacji terytorialnej jest bardzo ograniczony. Dziwi to tym bardziej, że Konstytucja Hiszpanii, prototypu państwa regionalnego (państwa wspólnot autonomicznych), definiuje Senat jako „izbę reprezentacji terytorialnej”, podczas gdy szczegółowa konstrukcja konstytucyjna tej izby, w tym zasadniczym dla jej konfiguracji ustrojowej aspekcie – kształtowania jej składu – zupełnie temu nie odpowiada, podobnie jak nie odpowiada zaprojektowanemu modelowi terytorialnemu państwa. Jak pisze R.L. Blanco Valdes, „nie jest więc przypadkiem, że dwadzieścia pięć lat po zatwierdzeniu konstytucji ewentualna zmiana konstrukcji ustrojowej Senatu jest jedyną ważną kwestią reformy konstytucyjnej, co do której potrzeba – z pewnością bardziej niż co do jej treści – istnieje szerokie porozumienie zarówno wśród przywódców politycznych, jak i wśród dużej liczby konstytucjonalistów”³¹.

Jest to także dobry argument w dyskusji nad kształtem i rolą izby drugiej w państwach innych niż federalne, co w tym przypadku jest szczególnie interesujące, biorąc pod uwagę wątpliwości samych Hiszpanów odnośnie do jednoznacznego określenia formy organizacji terytorialnej tego państwa. Niekoherentność rozwiązań konstytucyjnych jest zatem ważnym przyczynkiem w dyskusji nad kształtem ustrojowym izb drugich zarówno w zakresie kształtowania ich składu, czego dotyczy niniejsze opracowanie, jak i w zakresie ogólniej sformułowanego pytania o formułę bikameralizmu i poszukiwanie funkcji izb drugich uzasadniających ich byt ustrojowy³².

³¹ L. Blanco Valdes, *L. Constitución...*, s. 131.

³² Na interesujące aktywności polskiego Senatu, które mogą być przykładami tego rodzaju funkcji, wskazują A. Rytel-Warzocho i A. Szmyt, pisząc o roli polskiej izby drugiej w zakresie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz w zakresie realizacji prawa petycji, zob. A. Rytel-Warzocho, A. Szmyt, *W kręgu zagadnień Senatu RP*, Gdańsk 2020, s. 65–109.