

Andrzej Szmyt*

 <https://orcid.org/0000-0003-3101-4838>

Problem samorządowego charakteru drugiej izby parlamentu w Polsce po uchwaleniu Konstytucji z 1997 roku

1. Jako skrótowe wprowadzanie, porządkujące tło problematyki dwuizbowości parlamentu, można poczynić dwie istotne uwagi. Po pierwsze, że dwuizbowość parlamentu nie jest ustrojową koniecznością, nie stanowi ustrojowego standardu w państwie unitarnym, a tam, gdzie funkcjonuje, widać duże zróżnicowania rozwiązań. Po drugie, pozostałością po genezie zjawiska dwuizbowości jest tendencja do szukania odrębnych podmiotów społeczno-politycznych reprezentacji dla każdej z izb oraz, na ogół, ich nierównoprawna pozycja kompetencyjna¹. Istotnym sensem istnienia dwuizbowości w państwie unitarnym jest przede wszystkim próba dopełnienia parlamentarnej reprezentacji tak, aby nie była ona jedynie *stricte* polityczno-partijną. Sprofilowane przedstawicielstwo może, między innymi, oznaczać samorządowy charakter drugiej izby parlamentu.

Narodziny samorządowej wizji drugiej izby parlamentu w Polsce przyniosły prace konstytucyjne okresu początków transformacji ustrojowej. Wizje takie zawarte były w jednym z wariantów przepisów w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Sejmu jeszcze IX kadencji (sierpień 1991 r.) oraz w dwóch projektach „prywatnych” autorstwa A. Mycielskiego, W. Szyszkowskiego i J. Zakrzewskiej, J. Ciemnińskiego. Spotkały się one w zasadzie z krytycznym stanowiskiem doktryny. Co istotne, samorządowych koncepcji senatu nie zawierały natomiast projekty pochodzące od partii politycznych, z wyjątkiem projektu PSL z 1990 roku. Projekt ten przewidywał istnienie drugiej izby parlamentu w postaci Izby Samorządowej i zawierał jej rozwinięty kształt normatywny. Przez długie lata w dalszych

* Prof. dr hab. Andrzej Szmyt – Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

1 Literatura przedmiotu na temat dwuizbowości parlamentu jest tak bogata, że jedynie tytułem przykładu wskazać można nieliczne pozycje – zob. P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Warszawa 1995; W. Orłowski, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003; T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny model dwuizbowości*, Warszawa 2016.

dyskusjach tenże projekt był głównym punktem odniesienia dla analizy materii, choć – zwłaszcza w orbicie zainteresowań senatu – pojawiły się na konferencjach (seminariach) także mniej kompleksowe propozycje. Punktami ciężenia były zawsze próby zaprojektowania samorządowego składu drugiej izby, albo przynajmniej wzmocnienie kompetencyjne drugiej izby w zakresie materii samorządowych, zwłaszcza samorządu terytorialnego.

Koncepcja samorządowego charakteru drugiej izby parlamentu w zasadzie nie wypłynęła istotnie na prace nad Konstytucją RP z 1997 roku², ograniczając się do incydentalnych odniesień w dyskusjach. Żaden wniesiony projekt konstytucji nie przewidywał powołania izby o charakterze samorządowym. Marginalnie pojawiła się kwestia propozycji pytania referendalnego w sprawie powołania Rady Społeczno-Gospodarczej oraz propozycja poprawki przewidującej, że senat otacza troską i dba o rozwój samorządu terytorialnego oraz zawodowego i gospodarczego.

Można więc przyjąć, że w pracach – z lat 1993–1997 – nad nową konstytucją w Komisji Konstytucyjnej i Zgromadzeniu Narodowym bezspornie zwyciężyła koncepcja drugiej izby parlamentu, bazująca na ówczesnie „sprawdzonych” rozwiązaniach, wypracowanych wcześniej przy transformacji ustroju. Inna rzecz, że chyba, w świetle powyższych doświadczeń, można przyjąć, iż koncepcja drugiej izby parlamentu o charakterze samorządowym (w tym reformy Senatu polegającej na dokonaniu przekształcenia istniejącej izby) nie przybrała nigdy w pełni dojrzałej formy, zspalającej charakter reprezentacji z zakresem kompetencji drugiej izby i jej relacjami z izbą pierwszą (sejmem) o charakterze *stricto* politycznym.

Wizje samorządowego charakteru drugiej izby parlamentu pojawiły się w inicjatywach – głównie politycznych – jednak także i po uchwaleniu Konstytucji z 1997 roku. Wskazywałyby to, że choć idea samorządowego charakteru drugiej izby parlamentu nie jest przedmiotem priorytetowych zabiegów polityczno-ustrojowych, to jednak jest stale obecna w dyskusji jako kontekst w poszukiwaniach alternatywy dla obowiązujących *de lege lata* rozwiązań. Te bowiem są przedmiotem nieustającej krytyki.

2. Model funkcjonowania drugiej izby o charakterze samorządowym pojawił się kolejny raz w uchwale Rady Naczelnej PSL z dnia 5 grudnia 2009 roku w sprawie zmian Konstytucji RP. Przy zachowaniu nazwy „Senat” organ ten miałby reprezentować „samorząd terytorialny i zawodowy oraz środowiska obywatelskie, gospodarcze i naukowe”, uczestnicząc aktywnie w procesie stanowienia prawa oraz posiadając elementy uprawnień kontrolnych. W odniesieniu do składu Senatu z ramienia samorządu terytorialnego, to izba miała się składać z przedstawicieli tegoż samorządu wszystkich trzech szczebli³.

2 Zob. szerzej R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002.

3 Szerzej zob. W. Orłowski, J. Sobczak, *Senat RP a samorząd terytorialny*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 83 i n.

Przed wyborami samorządowymi w 2012 roku zaktywizował się ruch społeczny działaczy samorządowych, choć miało to wymiar bardziej polityczny niż prawny, jako że uważano, iż „izba samorządowa” mogłaby powstać w drodze zwycięstwa kandydatów o doświadczeniu samorządowym. W czerwcu 2019 roku w Gdańsku – w trakcie Święta Wolności i Solidarności – samorządowcy ogłosili 21 tez w kierunku budowy „Samorządowej Rzeczypospolitej”, gdzie w tezie trzeciej zakładano „przekształcenie Senatu RP w Izbę Samorządową”. Wykorzystując debaty programowe Inkubatora Umowy Społecznej nad decentralizacją kraju poddano pod rozważenie, by Senat złożony był z marszałków województw, dysponujących głosami ważonymi wielkością reprezentowanej ludności województwa. Dodatkowo miało chodzić też o to, by wybory wojewódzkie, wyłaniające władze wojewódzkie (w tym marszałków – senatorów) odbywały się w zróżnicowanym dla województw kalendarzu, tak aby skład Senatu zmieniał się stopniowo. Trzymiesięczne konsultacje społeczne istotnie zmieniły jednak tezę o przekształceniu składu Senatu, tak by chodziło jedynie o zniesienie zakazu łączenia mandatu senatorskiego i samorządowego⁴. Korespondowało to z postulatem Związku Miast Polskich – od czasu wprowadzenia tej kategorii niepołączalności mandatów w 2001 roku – odpowiednich zmian w ustawach samorządowych⁵. Samorządowy charakter drugiej izby miałby więc dokonywać się poprzez prawo wyborcze szczebla ustawowego, w zakresie dotyczącym potencjalnego składu izby. Nie rozwiązywałoby to normatywnie kwestii szczególnych uprawnień izby, istotnych z samorządowego punktu widzenia.

W ogłoszonym w 100-lecie polskiej niepodległości programie wyborczym na wybory samorządowe 2018 roku „Rzeczpospolita Samorządowa” ludowcy wrócili do koncepcji Senatu jako izby samorządowej, traktując ją jednak jako reprezentanta nie tylko samorządu terytorialnego, ale także gospodarczego, zawodowego i organizacji pozarządowych, z funkcją roli stabilizatora sytuacji politycznej w rozwiązywaniu napięć między administracją rządową a środowiskami samorządowymi i wpływu na bieg spraw państwowych („Cel 1. Przywrócenie prawdziwej samorządności”).

W tym zakresie jako alternatywną drogę wskazano w doktrynie możliwą – teoretycznie biorąc – ewolucję Senatu w kierunku izby samorządowej nie poprzez zmiany konstytucyjne, lecz „poprzez wyposażenie go w szereg ustawowych kompetencji, które nadawałyby mu charakter takiej izby”⁶, bez naruszenia

4 Zob. www.zdecentralizowanaRP.pl (dostęp 2.11.2019); 21 tez samorządowych. Teza 3. Przekształcenie Senatu RP w Izbę Samorządową, www.przebiegkonsultacji.samorzadydlapolski.pl (dostęp 2.11.2019); T. Źóciak, *Już nie landyzacja Polski, ale wciąż pobożne życzenia*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 2.09.2019 r.

5 Szerzej M. Łukaszewski, *Zasada incompatibilitas w samorządowym prawie ustrojowym (relacje samorządowic – parlamentarzysty) i projekt przekształcenia Senatu w Izbę Samorządową*, „Refleksje” 2011, nr 4, s. 148.

6 Tak W. Orłowski, J. Sobczak, *Senat RP a samorząd terytorialny*, [w:] *Samorzady...*, s. 91 i n.

konstytucyjnej charakterystyki Senatu *de lege lata*. Przykładowo wymieniono tu powiązanie z drugą izbą parlamentu regionalnych izb obrachunkowych (wpływ na powoływanie prezesów i ich zastępców poszczególnych izb obrachunkowych), przekazanie Senatowi kompetencji analogicznych do posiadanych *de lege lata* przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu w myśl ustawy z 2005 roku⁷. Jak tamże wskazano, możliwa byłaby też zmiana praktyki ustrojowej i ewentualna zmiana przepisów regulaminowych Senatu w zakresie umownie nazywanej „pieczy” izby w określonych materiałach.

Na marginesie zmiany konstytucyjnego statusu Senatu RP warto przy tym mocno podkreślić, że wśród bardzo wielu projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP z 1997 roku tylko jeden (z 19 lutego 2010 r. – druk 2989, VI kad.) dotyczył problematyki senackiej, ale w żaden sposób nie nawiązując do idei samorządowego charakteru izby⁸. Bardzo symptomatyczne stało się też w 2010 roku stanowisko PSL – wobec braku poparcia sił politycznych dla Senatu jako „izby samorządowej” – proponujące likwidację drugiej izby i pozostawienie sejmu jako parlamentu jednoizbowego⁹. Sytuację tę można określić co najmniej mianem braku wykrystalizowanej, stabilnej wizji ustrojowej co do drugiej izby.

W odpowiedzi z 2010 roku na *Ankiętę konstytucyjną*¹⁰ wypowiedziałem się za utrzymaniem dwuizbowości z podtrzymaniem swego wcześniejszego stanowiska o dyskusyjności koncepcji Senatu. Jako głównie konkurujące dostrzegłem tu dwie wizje izby – „samorządowej” i „zmodyfikowanej izby politycznej”, choć obie wizje, realizowane całościowo i dość konsekwentnie, mogłyby pociągnąć za sobą daleko idące zmiany nie tylko w relacjach obu izb parlamentu, ale i znacznie szerzej, bo w odniesieniu do systemu organów państwa. Wizje te są tak bogate treściowo i wieloaspektowe, że nie sposób przedstawić je – jak na potrzeby ankiety – w krótkiej wypowiedzi. Dlatego chciałem jedynie podkreślić, że wizję „samorządową” traktuję jako mniej naturalną i bardziej odległą od historycznych doświadczeń, bardziej zaś „eksperymentalną”. Bliższa mi się zdała wizja głębokich modyfikacji obecnego modelu Senatu, a tu sensowne możliwości rysują się szeroko (nawet

7 Zob. art. 2 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów (Dz. U. nr 90, poz. 750 z późn. zm.).

8 Zob. A. Szmyt, *Sejm i Senat w projektach zmian Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 33–52.

9 Szerzej L. Jamróz, *W sprawie wzmocnienia statusu ustrojowego Senatu RP*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 140. Po wyborach parlamentarnych w 2019 r. – co charakterystyczne w istniejącej sytuacji – ludowcy zadeklarowali złożenie do Sejmu w pierwszej kolejności ustaw ustrojowych – w sprawie tzw. dnia referendalnego i mieszanej ordynacji wyborczej, potem pakiet dla przedsiębiorców; nie ma tu postulatów odnoszących się do problematyki charakteru drugiej izby. A. Dąbrowska, J. Sawicka, *Chłopi z wielkich miast*, „Polityka” 2019, nr 46.

10 A. Szmyt, *Odpowiedź na Ankiętę konstytucyjną*, [w:] *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 131–132.

„kosztem” Sejmu). Zakres tak przemyślanych zmian obejmować mógłby praktycznie wszystkie aspekty funkcji i kompetencji, dążąc do umocnienia roli Senatu.

3. W dniu 17 lutego 2017 roku jednak europoseł (kadencji 2014–2019) Kazimierz Ujazdowski w wystąpieniu medialnym zaproponował reformę Senatu, tak aby izba ta stała się izbą samorządową parlamentu¹¹. Deklarowana formuła miałyby stanowić gwarancję praw samorządu terytorialnego. Senat – według tej koncepcji – byłby izbą wybieraną tylko przez samorządowców wszystkich szczebli, składałby się z 50 senatorów, jego kadencja nie pokrywałaby się z kadencją Sejmu. Istotny byłby współudział Senatu w ustawodawstwie samorządowym i w sprawach ustrojowych. Zaprezentowana mediom koncepcja wychodziła przy tym poza sprawy *stricte* samorządowe, jako że miała też gwarantować niezależność instytucji publicznych. Propozycja obejmowała współudział Senatu w wyborze prezesów Narodowego Banku Polskiego i Najwyższej Izby Kontroli oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego (naprzemiennie z Sejmem) i Rzecznika Praw Obywatelskich. Poseł zadeklarował, że po etapie konsultacji swej inicjatywy w ciągu dwóch miesięcy przedłoży opinii publicznej gotowy projekt nowelizacji konstytucji, umożliwiającą nowe usytuowanie ustrojowe Senatu.

Zapowiedziany projekt ustawy o zmianie konstytucji, sygnowany datą 27 kwietnia 2017 roku, materializował nieco zmienioną wersję propozycji. Stał się on także później przedmiotem konferencji w Warszawie w dniu 9 kwietnia 2019 roku¹². Projekt zakładał nowelizację dwunastu artykułów obowiązującej Konstytucji RP i dodanie jednego nowego. Z kilku przepisów przejściowych generalnie wynika, że przepisy nowelizacji byłyby zastosowane po raz pierwszy do wyborów do Sejmu i Senatu po zakończeniu kadencji, w czasie której nowelizacja wejdzie w życie.

Z uzasadnienia projektu wynika, że podstawowym założeniem nowelizacji Konstytucji jest ukształtowanie Senatu jako izby gwarantującej prawa wspólnot samorządowych, gwarantującej jakość prawa i chroniącej instytucje o szczególnym znaczeniu dla ochrony praw obywateli i dobrego funkcjonowania państwa. Nowelizacja daje nową podstawę wyboru Senatu i odrębność kadencji oraz zwiększenie kompetencji izby w zakresie ustawodawstwa i powoływania niezależnych konstytucyjnych organów zobowiązanych do bezstronności.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 97 ust. 1–2 Konstytucji, Senat składałby się z 50 senatorów, a wybory do niego byłyby pośrednie i odbywałyby się w głosowaniu tajnym. Nowe ust. 3–4 w tymże artykule konstytucji przewidują, że „Senatorów wybierają wojewódzkie samorządowe kolegia wyborcze złożone z członków organów wykonawczych i jednostek samorządu terytorialnego, przedstawicieli organów stanowiących gmin i jednostek samorządu lokalnego oraz członków organów stanowiących jednostek samorządu regionalnego – z tego województwa”. Liczba

11 www.tvpparlament.pl/aktualności [17.02.2017] (dostęp 2.11.2019).

12 www.plandlapolskiweuropie.pl/zmiana_konstytucji/ (dostęp 2.11.2019).

mandatów przypadających na województwo byłaby proporcjonalna do liczby jego mieszkańców¹³. Zasady tworzenia i organizację samorządowych kolegiów wyborczych oraz zasady wyboru przedstawicieli organów stanowiących gmin i jednostek samorządu lokalnego określałaby ustawa. W związku z brzmieniem art. 97, w art. 62 ust. 1 Konstytucji konieczne stało się wykreślenie obywatelskiego prawa wybierania senatorów.

Dotychczasowa treść art. 98 Konstytucji miałaby zostać ograniczona tylko do Sejmu RP, zaś o Senacie RP traktowałby nowy (dodany) przepis art. 98a Konstytucji. Utrzymywałby on dotychczasową 4-letnią kadencję organu, ale rozpoczynałaby się ona z dniem zebrania się Senatu na pierwsze posiedzenie i trwałaby do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Senatu następnej kadencji. Przepis zrywa więc związek kadencji Senatu z kadencją Sejmu. Nowy przepis – w odniesieniu do Senatu – milczy w przedmiocie ewentualnego skrócenia kadencji własną uchwałą izby lub przez prezydenta. Odbicie zróżnicowanych regulacji co do kadencji i zwoływania pierwszych posiedzeń obu izb, znajdujemy też w nowym brzmieniu art. 109 Konstytucji. W obszarze materii wyborczej istotna jest też zmiana w art. 100 ust. 1 Konstytucji (zgodnie z którą kandydatów na posłów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy – wykreślono zgłaszanie kandydatów na senatorów) oraz w dodanym tu ust. 1a, zgodnie z którym „kandydatów na senatorów mogą zgłaszać członkowie wojewódzkich samorządowych kolegiów wyborczych”. W uzasadnieniu projektu mowa jest, że bierne prawo wyborcze przysługiwałoby wszystkim obywatelom po ukończeniu 30 lat, aczkolwiek sam projekt nowelizacji kwestię tę pomija.

Wyraźnemu wzmocnieniu miałaby ulec pozycja prawna Senatu w zakresie trybu ustawodawczego. Zgodnie z nowym przepisem w art. 121 Konstytucji, w przypadku określonych ustaw, uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważałoby się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Oznaczałoby to odejście od dotychczasowego wymogu większości bezwzględnej i przyjęcie wymaganej większości jak przy wocie prezydenckim. Nowy wymóg większości byłby przewidziany dla „ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, ustaw regulujących sprawy samorządu terytorialnego, kodeksów, a także ustaw regulujących sprawy, o których mowa w art. 72 ust. 4 (Rzecznik Praw Dziecka), art. 176 ust. 2 (ustroj i właściwość

13 Jak wynika z informacyjnego załącznika, przy stanie ludności województw według GUS z dnia 31.12.2016 r. i przy przyjęciu metody najwyższych reszt jako podstawy podziału mandatów między województwa, wyniki byłyby następujące: województwo mazowieckie – siedem mandatów, śląskie – sześć mandatów, po cztery mandaty – dolnośląskie, małopolskie, wielkopolskie, po trzy mandaty – kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, podkarpackie, pomorskie, po dwa mandaty – podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, po jednym mandacie – lubuskie i opolskie.

sądów), art. 187 ust. 4 (Krajowa Rada Sądownictwa), art. 197 (Trybunał Konstytucyjny), art. 201 (Trybunał Stanu), art. 207 (Najwyższa Izba Kontroli), art. 208 ust. 2 i art. 210 (Rzecznik Praw Obywatelskich), art. 215 (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji) i art. 227 ust. 7 (Narodowy Bank Polski)”. Krąg to wprowadzie ograniczony, ale obejmujący ustawy o dużym znaczeniu ustrojowym. Szczególny tryb ustawodawczy wyodrębniałby tu kategorię *sui generis* ustaw organicznych.

Projekt nowelizacji odniósł się także do problematyki zasady dyskontynuacji prac, w zakresie dotyczącym udziału Senatu w procesie ustawodawczym. Zgodnie z proponowanym brzmieniem nowego art. 121 ust. 5–6, w przypadku, gdy Sejm przed upływem kadencji nie rozpatrzy uchwały Senatu odrzucającej ustawę albo poprawki zaproponowanej w uchwale Senatu, uchwałę tę albo poprawkę rozpatruje Sejm kolejnej kadencji. W przypadku zaś, gdy Senat przed upływem kadencji nie podejmie stosownej uchwały, terminy, o których mowa w ust. 2, art. 123 ust. 3 i art. 222 liczyłyby się od początku kolejnej kadencji Senatu. Zmiany te miałyby umocnić pozycję Senatu w procesie ustawodawczym.

Zmiana przepisu art. 191 ust. 1 pkt.1 Konstytucji, dotycząca prawa wystąpienia przez grupę senatorów z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (15 senatorów zamiast 30) jawi się zaś tylko jako proste następstwo zmniejszenia liczebności składu Senatu ze 100 do 50 senatorów.

Gdy chodzi o materie wykraczające poza obszar samorządowy, to projekt nowelizacji Konstytucji zakładał, że to Senat samodzielnie powołuje Rzecznika Praw Obywatelskich i tenże przed Senatem odpowiada (zmienione art. 209 ust. 1 i art. 210). To Senat byłby też właściwym organem w przedmiocie immunitetu Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 211). Senat wszedłby tu w miejsce zarezerwowane dotychczas dla Sejmu przy jedynie zastrzeżonym wymogu zgody Senatu. Również – w myśl projektu – przez Senat miałyby być powoływany Prezes Narodowego Banku Polskiego (zmieniony art. 227 ust. 3 Konstytucji, a w zakresie technicznym w odniesieniu do zwolnienia wniosku Prezydenta z wymogu kontrasygnaty – art. 144 ust. 3 pkt 24). Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu, nowy Senat byłby także opiekunem instytucji konstytucyjnych, które ze względu na swoją szczególną misję powinny zachować niezależność. Druga izba zachowałaby jednak tylko dotychczasowe kompetencje w odniesieniu do udziału w wyborze Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Tylko w uzasadnieniu projektu napomyka się, że „w przyszłości, po dokonaniu naprawy instytucji Trybunału Konstytucyjnego można rozważyć naprzemienny z Sejmem wybór członków tego organu”. Nowe regulacje dotyczące funkcji kreacyjnej Senatu nie dotyczą wprost materii przedmiotowo samorządowej, ale byłoby istotne, że funkcję tę sprawuje druga izba o charakterze samorządowym pod względem ujęcia podmiotowego¹⁴.

14 W odniesieniu do projektu autorstwa K. Ujazdowskiego w niniejszym tekście wykorzystano fragment referatu wygłoszonego 10.10.2019 r. na konferencji „Podmiotowość samorządu terytorialnego. Ustrojowe gwarancje i granice” na WPiA UJ w Krakowie.

Przed jesiennymi wyborami parlamentarnymi 2019 roku Kazimierz Ujazdowski wraz z prezydentami: Warszawy Rafałem Trzaskowskim i Sopotu Jackiem Karnowskim zaproponowali wprowadzenie w Senacie nowego „mechanizmu ochrony praw samorządu”. Na konferencji w dniu 8 października 2019 roku zadeklarowali podjęcie działań na rzecz przywrócenia praw wspólnot samorządowych i realizacji konstytucyjnego celu decentralizacji Polski:

Uczynimy wszystko by Senat stał się szczególnym gwarantem niezależności samorządów i narzędziem wpływu społeczności lokalnych na politykę państwa. Dlatego wprowadzimy następujące rozwiązania:

- 1) prace nad projektami ustaw dotyczącymi funkcjonowania samorządu terytorialnego odbywać się będą w specjalnym trybie wykluczającym ekspresową legislację, takim jak w przypadku zmian w kodeksach;
- 2) Senat uzyska możliwość monitorowania projektów legislacyjnych pod kątem respektowania praw wspólnot samorządowych jeszcze na etapie prac w Sejmie. Specjalne instrumentarium w rękach Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej;
- 3) po uchwaleniu ustawy przez Sejm, Senat stosować będzie wobec niej test wolności i subsidiarności. Procedura będzie stosowana jeszcze przed skierowaniem projektu do senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. W przypadku zagrożenia dla praw wspólnot lokalnych stosowana będzie procedura ostrzeżenia (czerwona kartka);
- 4) w prowadzonych w Senacie pracach legislacyjnych obowiązywać będzie zasada stałego i czynnego uczestnictwa partnerów społecznych i związków samorządowych jako procedura obligatoryjna;
- 5) co roku Senat przygotowywać będzie raport dotyczący funkcjonowania samorządu terytorialnego i respektowania jego praw. Będzie on powstawać przy udziale ekspertów i związków samorządowych. Raport zawierać będzie również rekomendacje dotyczące pożądanych zmian legislacyjnych na rzecz decentralizacji. Standardem będzie konsultowanie ze związkami samorządowymi wszystkich projektów ustaw, także poselskich¹⁵.

4. Jako próbę podsumowania można zaproponować – jak się wydaje – tezę, że idea drugiej izby parlamentu o charakterze samorządowym nie tyle świeci jasnym płomieniem, ile raczej wciąż i nieustannie tli się wśród prób poszukiwań modelu ulepszenia drugiej izby. Jak się przy tym wydaje, jest ona nie tyle wyrazem potrzeb stricte parlamentarnych, co wyrazem braku należytej reprezentacji interesów samorządowych na szczeblu centralnym państwa. Co więcej, nie można przy tym tracić z oczu faktu, iż samorząd to sfera władzy wykonawczej, a nie ustawodawczej. Inna jednak rzecz, że rozwiązania konstytucyjno-ustrojowe innych państw pozwalają na przywołanie przykładów niekonwencjonalnych, jak choćby Bundesrat w RFN, uczestniczący w ustawodawstwie, a składający się z przedstawicieli egzekutyw szczebla krajowego. Nawet gdyby brać pod uwagę potrzebę przede wszystkim centralnej instytucji samorządowej o charakterze wykonawczym, to niezbędnym instrumentem jej działania musiałyby być instytucje wpływu na ustawodawstwo. Jako też symptomatyczne należałoby uznać, że mimo żywotności omawianej idei,

¹⁵ www.ujazdowski.pl (dostęp 2.11.2019).

nie doszło dotychczas do rzeczywiście kompleksowego, szerokiego i głębokiego opracowania koncepcji drugiej izby parlamentu o charakterze samorządowym. Zwraca na tym tle uwagę interesujący postulat znalezienia zupełnie innego punktu wyjścia dla rozważań w omawianej materii¹⁶.

Zgłoszona w literaturze przedmiotu propozycja określona została przez M. Kruk mianem głosu w dyskusji teoretycznej, choć nie trafiającym w moment, w którym proponowane zmiany mogłyby faktycznie być wprowadzone¹⁷. Inspiracją nowych rozważań stały się mechanizmy państwa federalnego, być może możliwe do wykorzystania w państwie unitarnym, splecione nawet w nowocześniejszy sposób z zasadą pomocniczości, proporcjonalności i ewentualnie też innymi zasadami konstytucyjnymi. Klasyczny podział władzy (podział kompetencji między federację a jej podmioty) wskazuje, w jakich materiach podejmuje się decyzje na każdym z tych poziomów. Inspiruje to pytanie o możliwość - w państwie unitarnym - takiegoż ukształtowania sfery materialnej, by pewne kompetencje przynależały do samorządu terytorialnego. Metody takiego rozdzielenia kompetencji także mogłyby wzorować się na wypracowanych modelach federalnych (kompetencje wyłączne obu szczebli, ale i specyficzne - wspólne, konkurencyjne, dzielone) w określonych materiach zbiegania się kompetencji. Jak podkreśla autorka, z legislacyjnego punktu widzenia rozwiązania konstytucyjne mogą być różne - od generalnej zasady do określeń bardziej szczegółowych, ale - co ważne - z systemem gwarancji ich respektowania¹⁸. Rozważane rozwiązania mogą nawiązywać przede wszystkim do klasycznych mechanizmów, ale z pewnością możliwe są też rozwiązania bardziej oryginalne. Dyskusja naukowa pozwala na analizę zarówno typowych schematów kierunkowych, jak i rozwiązań aplikacyjnych.

Bibliografia

- Chruściak R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002.
Dąbrowska A., Sawicka J., *Chłopi z wielkich miast*, „Polityka” 2019, nr 46.
Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.

16 Zob. M. Kruk, *Samorząd w parlamencie państwa unitarnego*, [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019, s. 15–41.

17 Tamże, s. 15 i n. Autorka zauważa, że przywilejem dyskusji naukowej jest rozważanie także kwestii, które „niekoniecznie mają powodzenie u polityków”.

18 Tamże, s. 25–26. Niezależnie od wykorzystania „filozofii” mechanizmów państwa federalnego, autorka wskazuje także (s. 36–37) hipotetyczne możliwości form wyborczych do izby samorządowej parlamentu tak w formule wyborów pośrednich, jak i bezpośrednich.

- Jamróz L., *W sprawie wzmocnienia statusu ustrojowego Senatu RP*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Kruk M., *Samorząd w parlamencie państwa unitarnego*, [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019.
- Litwin T., *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny model dwuizbowości*, Warszawa 2016.
- Łukaszewski M., *Zasada incompatibilitas w samorządowym prawie ustrojowym (relacje samorządowiec – parlamentarzysta) i projekt przekształcenia Senatu w Izbę Samorządową*, „Refleksje” 2011, nr 4.
- Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000.
- Orłowski W., Sobczak J., *Senat RP a samorząd terytorialny*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.
- Sarnecki P., *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Warszawa 1995.
- Szmyt A., *Odpowiedź na Ankietę konstytucyjną*, [w:] *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011.
- Szmyt A., *Sejm i Senat w projektach zmian Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.
- Żółciak T., *Już nie landyzacja Polski, ale wciąż pobożne życzenia*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 2 września 2019 r.

Źródła internetowe

- 21 tez samorządowych. Teza 3. Przekształcenie Senatu RP w Izbę Samorządową, www.przebiegkonsultacji.samorzadydlapolski.pl (dostęp 2.11.2019).
- www.plandlapolskiweuropie.pl/zmianakonstytucji/ (dostęp 2.11.2019).
- www.tvpparlament.pl/aktualnosci 17.02.2017) (dostęp 2.11.2019).
- www.ujazdowski.pl (dostęp 2.11.2019).
- www.zdecentralizowanaRP.pl (dostęp 2.11.2019).