

Zasada *incompatibilitas* w samorządowym prawie ustrojowym (relacje samorządowiec-parlamentarzysta) i projekt przekształcenia Senatu w Izbę Samorządową

SENAT JAKO DRUGA IZBA POLSKIEGO PARLAMENTU została na nowo wpisana do polskiego systemu konstytucyjnego na początku lat 90. ubiegłego stulecia. Organ ten był przedmiotem gry stronnictw politycznych, które domagały się bardzo różnych, wzajemnie sprzecznych rozwiązań: począwszy od ograniczenia liczby deputowanych do tego organu, przekształcenia Senatu w izbę samorządową, ograniczenia jego kompetencji, aż po jego wykreślenie z polskiego systemu konstytucyjnego¹. Wybrany w całkowicie wolnych wyborach, miał on stanowić przeciwwagę dla Sejmu, w którym rządzącej wówczas koalicji zagwarantowano 65% mandatów². Problem Senatu jako izby samorządowej i wzajemnych relacji samorządowiec-parlamentarzysta pojawiał się w historii III RP wiele razy. Jednym z jej przejawów był wybór ówczesnego Marszałka Senatu, Adama Struzika (Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL), na przewodniczącego Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, do czego doszło w październiku 1994 r.³, kiedy to nadal toczyły się prace nad polską ustawą zasadniczą, przyjętą ostatecznie w 1997 r.

Należy zauważyć rosnącą rolę osób (w szczególności prezydentów miast wojewódzkich) piastujących najwyższe urzędy w organach samorządowych na polskiej scenie politycznej. Można nawet zaryzykować tezę, że są oni obecnie głównymi pozaparlamentarnymi aktorami

¹ Można tutaj wspomnieć chociażby o pomysłe likwidacji Senatu przewidywanym w projektach konstytucji zgłoszonych przez Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) wraz z Unią Pracy (UP). *Senat ostatniej kadencji*, „Rzeczpospolita” z dnia 6.10.1993 r.; J. Koral, *Sen o Senacie*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 30.11.1994; L. Wiśniewski, *Tor przeszkód projektu nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita” z dnia 6.10.1993 r.

² J. Pilczyński, *Senat zbędny czy potrzebny*, „Rzeczpospolita” z dnia 11.07.1994 r.

³ Adam Struzik podwójnym marszałkiem, „Rzeczpospolita” z dnia 7.10.1994 r.

politycznymi. To właśnie ci politycy, zgromadzeni m.in. w Związku Miast Polskich, domagają się już od 2001 r. zniesienia zakazu łączenia mandatów parlamentarzysty i samorządowca. Wydaje się, że bardzo duża część działalności politycznej prezydentów miast i innych samorządowców zgromadzonych w takich organizacjach jak: Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, czy też Związek Województw RP, jest związana z chęcią większego wpływu na stanowione w parlamencie prawo (w tym to dotyczące jednostek samorządu terytorialnego), czego pośrednim skutkiem może być partycypowanie w pracach Senatu osób wywodzących się ze środowiska samorządowców.

Tabela 1. Zestawienie argumentów formułowanych przez zwolenników i przeciwników zniesienia ustawowego zakazu łączenia mandatów samorządowca i parlamentarzysty

Argumenty zwolenników	Argumenty przeciwników
<ul style="list-style-type: none"> - praca w parlamencie nie zabiera zbyt dużo czasu więc można dzielić ten czas z pracą w samorządzie; - nie ma instytucji, która w należyty sposób reprezentowałaby jednostki samorządu terytorialnego – nie trzeba tworzyć nowego organu, a wystarczy tylko dopuścić samorządowców do parlamentu; - skoro samorządy mają tak wiele zadań to powinny być reprezentowane w parlamencie; - doświadczenie w samorządzie powinno być wykorzystane; - partie polityczne za bardzo ingerują w sprawy samorządowe, a ewentualni senatorowie-samorządowcy mogliby te tendencje hamować. 	<ul style="list-style-type: none"> - praca w parlamencie zabiera zbyt dużo czasu by móc dzielić ten czas z pracą w samorządzie; - Polska nie jest państwem złożonym (federacyjnym); - parlament jest bliżej władzy wykonawczej, niż ustawodawczej.

Źródło: Opracowanie własne

SAMORZĄDOWIEC-PARLAMENTARZYSTA A ZASADA INCOMPATIBILITAS

PROBLEMEM FUNKCJONUJĄCYM NIEJAKO OBOK PROJEKTU stworzenia izby samorządowej jako części polskiego parlamentu jest, powstały w 2001 r., zakaz łączenia mandatu radnego i członka władzy wykonawczej na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego z mandatem parlamentarzysty, a ściślej – senatora. Zasada *incompatibilitas* w odniesieniu do łączenia mandatów samorządowca i parlamentarzysty w polskim prawie istnieje od niedawna, bowiem została wprowadzona 10 lat temu, dzięki nowelizacjom ustaw m.in.: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o administracji rządowej w województwie. Na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. do samorządowych ustaw ustrojowych dopisano zdanie: „Mandatu radnego gminy (powiatu/województwa) nie można łączyć z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego⁴”. Podobnie postąpiono z przepisami dotyczącymi zasiadania osób w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego⁵. Do 2001 r. samorządowcy mogli zasiadać w parlamencie (zarówno w Sejmie, jak i w Senacie), co było zresztą dość częstą praktyką⁶. Dagmir Długosz słusznie zwraca uwagę na to, że mimo ustawowego zakazu z 2001 r. 6 lat później nadal około 1/3 parlamentarzystów miało silne powiązania z samorządami⁷.

W listopadzie 2007 r., po wygranych przez Platformę Obywatelską (PO) wyborach parlamentarnych, przedstawiciele i eksperci związków gmin, powiatów i województw wydali deklarację w sprawie decentralizacji państwa⁸. Sygnatariusze deklaracji wprost opowiadali się za

⁴ Por. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001 Nr 45 poz. 497, art. 1 pkt 29, art. 2 pkt 13, art. 3 pkt 14.

⁵ Ibidem, art. 1 pkt 30, art. 2 pkt 15, art. 3 pkt 16.

⁶ Zauważyć można, że ponad stu parlamentarzystów sprawowało wówczas funkcje samorządowe (m.in. 60 z AWS, 24 z SLD, 20 z UW, 3 z PSL.). Vide: *PSL: wpuścimy samorząd do Senatu*, <http://www.tvn24.pl/12690,1688795,0,1,psl-wpuscimy-samorzad-do-senatu,wiadomosc.html>, 13.06.2011 r.; *Archiwum Danych o Posłach*, <http://orka.sejm.gov.pl/ArchAll2.nsf/Glowny3kad>, 13.06.2011 r.; *Senatorowie IV kadencji Senatu RP*, <http://www.senat.pl/arch.htm>, 13.06.2011 r.

⁷ D. Długosz, *Konieczna kohabitacja? Polski samorząd terytorialny w mechanizmie polityki publicznej*, „Analizy i Opinie” 2007, nr 1, Warszawa 2007, s. 7-8.

⁸ Problemem ustrojowym wskazanym przez autorów deklaracji jako pierwszym z 33, było zniesienie ustawowego zakazu łączenia funkcji w jednostce samorządu tery-

zrealizowaniem ostatniej tezy z 37 postulatów programu Samorządna Rzeczpospolita z 1981 r. (zawartej w Uchwale Programowej I Krajowego Zjazdu Delegatów Niezależnego Samodzielnego Związku Zawodowego „Solidarność”), który głosił: „Uważamy za celowe rozpatrzenie potrzeb powołania ciała o charakterze samorządowym (Izby Samorządowej lub Izby Społeczno-Gospodarczej) na szczeblu najwyższych władz państwowych. Jej zadaniem byłby nadzór nad realizacją programu reformy gospodarczej i polityką gospodarczą oraz podobnych instytucji na niższych szczeblach”⁹. Należy wskazać, że postulat ten pojawiał się później wielokrotnie w dyskusjach publicystów, polityków czy też teoretyków samorządu (konstytucjonalistów i administratywistów)¹⁰.

OPINIE TEORETYKÓW I PRAKTYKÓW PROBLEMATYKI SAMORZĄDOWEJ

OPINIE PRAKTYKÓW PROBLEMATYKI SAMORZĄDOWEJ można podzielić na kilka następujących grup:

- zwolennicy *status quo* – w tym gronie znajduje się m.in. Piotr Winczorek¹¹;

torialnego z mandatem senatora, co z kolei miało być krokiem w kierunku realizacji jednej z tez reform ustrojowych państwa. Efektem tego ma być Senat jako izba samorządowa. Pod Deklaracją podpisał się m.in.: ówczesny Prezes Związku Miast Polskich (Ryszard Grobelny), Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich (Tadeusz Nalewajk), Współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Piotr Uszok), Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP (Mariusz Poznański), czy chociażby Wiceprezes Zarządu Związku Województw RP (Marek Nawara). *Deklaracja w sprawie decentralizacji państwa, Warszawa 7 listopada 2007 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 4, s. 84-86.

⁹ Uchwała programowa I Krajowego Zjazdu Delegatów Niezależnego Samorządowego Związku Zawodowego „Solidarność”, KSP NSZZ „Solidarność”, <http://www.skpnszz.org/downloads/HISTORIA%20NSZZ/dokumenty/Program%20I%20KZD>, 14.06.2011 r.

¹⁰ Przykładem tego ostatniego może być chociażby seminarium, które odbyło się w Sali Senatu RP 29.11.1994 r., w którym uczestniczyli tacy wybitni polscy konstytucjonalści jak: Paweł Sarnecki, Ewa Gdulewicz, Stanisław Gebethner, czy chociażby Marian Grzybowski. Stenogram z przebiegu bardzo ciekawej dyskusji w ramach tego seminarium jest dostępny na stronach Senatu RP: *Senat – Izba samorządowa?, Seminarium, zapis scenograficzny*, 29.11.1994 r., <http://www.senat.gov.pl/k3/agenda/seminar/a/s-07a.pdf>, 18.06.2011 r.

¹¹ Nie można nie zgodzić się z P. Winczorkiem, który wskazuje, że „władza samorządowa i parlamentarna należą do różnych «gatunków». Ta pierwsza jest raczej bliżej pionu władzy wykonawczej, a druga to władza ustawodawcza. Skoro mamy zasadę rozdziału władz, to funkcje te powinny być rozdzielone”. Vide: *Eksperci widzą argumenty za i przeciw łączeniu mandatów*, <http://www.salon24.pl/news/88792,eksperci-widza-argumenty-za-i-przeciw-laczeniu-mandatow>, 19.06.2011 r.

- zwolennicy zniesienia zakazu łączenia mandatów samorządowca i parlamentarzysty – w tym gronie znajduje się m.in. Michał Kulesza, który opowiada się za umożliwieniem samorządowcom udziału w stanowieniu prawa nie tylko na poziomie lokalnym¹²;
- zwolennicy przekształcenia Senatu w izbę samorządową – w tym gronie znajduje się m.in. Radosław Markowski, który jest zwolennikiem zwiększenia udziału środowiska samorządowców w proces stanowienia prawa na szczeblu centralnym¹³;
- osoby opowiadające się za likwidacją Senatu jako niepotrzebnej instytucji dublującej zadania izby niższej polskiego parlamentu.

Nie można nie wspomnieć o propozycjach zmiany Konstytucji RP, które formułowane są zarówno przez teoretyków, jak i praktyków problematyki samorządowej w odniesieniu do problematyki pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego i jego przedstawicieli w centralnych organach konstytucyjnych państwa. Do tej pierwszej grupy niewątpliwie zalicza się trzech byłych Prezesów Trybunału Konstytucyjnego (Marka Safjana, Jerzego Stępnia, Andrzeja Zolla), którzy w ramach konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”¹⁴ zaproponowali, aby w wyborze głowy państwa brali udział samorządowcy. Zgodnie z jednym z dwóch wariantów proponowanych przez konstytucjonalistów, Prezydent Rzeczypospolitej byłby wybierany na pięcioletnią kadencję przez Kolegium Elektorskie, składające się z członków Zgromadzenia Narodowego oraz przedstawicieli województw, wybieranych przez radnych sejmików wojewódzkich, w liczbie równej sumie

¹² M. Kulesza zwraca uwagę na kilka niekonsekwencji funkcjonujących w polskich systemie politycznym: z jednej strony jednostki samorządu terytorialnego realizują większość zadań nałożonych na państwo, z drugiej – samorządowcy nie mają żadnego udziału w legislacji. Ponadto, M. Kulesza zauważa, że w obecnej chwili na szczeblu władz centralnych nie ma instytucji reprezentującej interesy samorządów, co jest zdecydowanym błędem ustrojowym, a przecież rozwój kraju następuje tylko dzięki rozwojowi samorządności. Ibidem.

¹³ R. Markowski zwraca uwagę, że reprezentanci regionów powinni mieć wyznaczoną rolę w Senacie, np. możliwość wetowania ustaw, by móc przełamać monopol na rządy partii ogólnokrajowych. Proponowana przez R. Markowskiego izba samorządowa powinna być miejscem zasiadania przedstawicieli nie tylko regionów, ale też innych form samorządowych: pracowniczych czy też komunalnych. Ibidem.

¹⁴ W pracach konwersatorium brali udział m.in.: Irena Lipowicz, Stefan Bratkowski, Jerzy Ciemniewski, Janusz Grzelak, Zdzisława Kędzia, Wiktor Osiatyński, Marek Wąsowicz, Zbigniew Witkowski.

mandatów posłów i senatorów z danego województwa¹⁵. Rozwiązanie to niewątpliwie jest jednym z ciekawszych głosów w toczącej się ostatnio debacie dotyczącej kształtu konstytucyjnych organów odpowiedzialnych za wybór głowy państwa. Co więcej, było to elementem szerszej dyskusji nad osłabieniem lub wzmocnieniem pozycji ustrojowej Prezydenta RP.

Podobnie jak w przypadku teoretyków problematyki samorządowej, opinie samych samorządowców można podzielić na kilka grup. Poza osobami opowiadającymi się za zachowaniem *status quo*, domagającymi się zniesienia wyższej izby, do najszerszej grupy zaliczyć należy samorządowców opowiadających się za zniesieniem wprowadzonego do samorządowych ustaw ustrojowych zakazu łączenia mandatów.

Oryginalne rozwiązanie zaproponował z kolei Jacek Majchrowski, obecny prezydent Krakowa. Jego zdaniem, z racji ogromnej ilości obowiązków, to samorządowcy powinni wskazywać kandydatów do Senatu spośród zaufanych osób, które mają doświadczenie w pracy samorządowej, ale same w danej chwili nie pełnią żadnej z funkcji w samorządzie¹⁶. Oczywiście wśród samorządowców są też osoby opowiadające się za likwidacją Senatu jako takiego.

Rok 2001 znacząco oddalił plany polityczne PSL z połowy lat 90. zakładające likwidację wyższej izby parlamentu. Wobec tego wydaje się, że największe polskie ugrupowanie agrarne próbuje w swojej strategii politycznej przejść od planu likwidacji Senatu do przekształcenia tego organu w izbę samorządową. Nie ulega jednak wątpliwości, że by do takiej modernizacji ustroju Senatu mogło dojść, PSL musiałoby uzyskać zgodę swego obecnego współkoalicjanta (PO) oraz kilkudziesięciu kolejnych posłów, co wydaje się obecnie mało realną perspektywą. Niemniej ugrupowanie to nadal ma w swoich dokumentach programowych¹⁷ obietnicę podjęcia działań zmierzających do przekształcenia Senatu w Izbę Samorządową. Pomysł ten ma swoich zwolenników głównie wśród przedstawicieli samorządu gminnego¹⁸.

¹⁵ *Projekt zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, „Raport Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość” 2009, nr 4, http://www.dip.org.pl/Raport_8_08-09-2009_nierozkladowki.pdf, 14.06.2011 r.

¹⁶ *Samorządowcy chcą zdobyć Senat. Ale posady w samorządach zamierzają zachować*, „Polska The Times” z dnia 12.05.2011 r.

¹⁷ *Razem tworzymy lepszą przyszłość. Narodowe priorytety PSL na lata 2007-2011*, http://www.psl.org.pl/upload/pdf/dokumenty/priorytety_1_.pdf, 18.06.2011 r.

¹⁸ Dowodem potwierdzającym powyższą tezę mogą być konkluzje z debaty na temat dwudziestolecia polskiego samorządu gminnego, do której doszło 12.03.2010 r. w War-

W dniach 10-12 maja 2011 r. w Świdnicy zorganizowany został II Ogólnopolski Kongres Regionów¹⁹, podczas którego przyjęta została Karta Świdnicka. Integralną częścią tej deklaracji była Lista Postulatów Samorządowych 2011. Każdy uczestnik Kongresu Regionów mógł wprowadzić swoje pomysły, po uprzedniej akceptacji komisji rewizyjnej, która zbierała wnioski i postulaty. Wedle założeń podjętych podczas Kongresu, stopień realizacji Listy Postulatów będzie sprawozdawany podczas kolejnych Kongresów Regionów w Świdnicy²⁰.

szawie. Vide: *Protokół z debaty „20 lat samorządu gminnego w Polsce”*. *Postulaty przedstawicieli samorządów gmin wiejskich i małych miast*, <http://ww.org.pl/data/ProtokolDbtaSam.pdf>, 19.06.2011 r.

¹⁹ II edycja Ogólnopolskiego Kongresu Regionów „Samorząd – Inwestycje – Rozwój” to wielkie spotkanie samorządowców z przedsiębiorcami, które odbyło się w dniach 10-12 maja 2011 r. w Świdnicy. Tematem przewodnim II edycji Kongresu było „Bezpieczeństwo i rozwój”. Podczas II edycji Kongresu odbyły się: 4 sesje plenarne oraz 53 panele dyskusyjne. Do udziału zostali zaproszeni przedstawiciele samorządów, biznesu, administracji publicznej oraz Unii Europejskiej, a także eksperci, naukowcy i dziennikarze. Kongresowi towarzyszyły liczne imprezy towarzyszące oraz wystawa, podczas której firmy z całego kraju prezentowały swoją ofertę dla jednostek samorządu terytorialnego. Wręczone zostały również nagrody w prestiżowych rankingach samorządowych, organizowanych m.in. przez Związek Powiatów Polskich. *Kongres Regionów*, <http://www.kongresregionow.pl/>, 3.07.2011 r.

²⁰ Karta Świdnicka 2011 miała na celu określenie właściwej roli samorządu terytorialnego w strukturze organów polskiego państwa w oparciu o cztery podstawowe zasady: Partycypacji, Decentralizacji, Samostanowienia i Solidarności. Natomiast w Liście Postulatów Samorządowych 2011 znalazły się następujące propozycje:

- wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych na wszystkich szczeblach samorządu oraz bezpośrednich wyborów marszałka województwa i starosty powiatu;
- umożliwienie łączenia funkcji pełnionej w samorządzie z mandatem senatora, jako pierwszego kroku w kierunku przekształcenia Senatu w Izbę Samorządową;
- wprowadzenie ustawy aglomeracyjnej dla miast prezydenckich;
- przyjęcie zasady, że w oświacie i pomocy społecznej regulacje ustawowe są określone do wysokości finansowego wsparcia samorządu przez państwo. Niefinansowana przez państwo działalność samorządu w dziedzinie oświaty i pomocy społecznej pozostawiona jest rozstrzygnięciem własnym samorządu;
- zagwarantowanie samorządom autonomii w tworzeniu i ustalaniu wysokości podatków lokalnych, w tym podatku katastralnego;
- umożliwienie samorządom zwrotu podatku VAT od inwestycji własnych;
- likwidacja agencji rządowych i przekazanie ich majątku oraz kompetencji organom samorządowym;
- likwidacja biurokratycznych barier naruszających autonomię samorządów w przyznawaniu i rozliczaniu dotacji dla organizacji pozarządowych;
- wprowadzenie pełnego zwierzchnictwa starosty nad służbami, strażami i inspekcjami w powiecie;
- zagwarantowanie samorządom możliwości powierzenia podmiotom własnym – spółkom komunalnym i jednostkom budżetowym – zadań, z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych;

Jest to kolejny dokument, w którym samorządowcy opowiadają się, w pierwszym kroku, za zniesieniem ustawowego zakazu łączenia funkcji w samorządzie i w parlamencie, a w drugim kroku – za przekształceniem izby wyższej polskiego parlamentu w organ reprezentujący w całości interesy samorządu (nie tylko terytorialnego, ale i zawodowego czy gospodarczego).

STOWARZYSZENIE OBYWATELSKI DOLNY ŚLĄSK²¹ JAKO REMEDIUM NA PROBLEM
BRAKU REPREZENTACJI SAMORZĄDOWCÓW W ORGANACH LEGISLATYWY NA SZCZEBLU
CENTRALNYM

W STYCZNIU 2011 R. POJAWIŁA SIĘ IDEA, której autorstwo przypisuje się prezydentowi Wrocławia, Rafałowi Dutkiewiczowi, która ma stanowić remedium na problem braku bezpośredniego wpływu samorządu na stanowione w parlamencie prawo. Według tego pomysłu samorządowcy mieliby stworzyć wspólną (sam prezydent R. Dutkiewicz zapewnia, że lista ma mieć charakter jedynie regionalny, a nie ogólnopolski) listę wyborczą do Senatu (wstępna nazwa tego porozumienia to Obywatelski Dolny Śląsk), na której miałyby się znaleźć nazwiska osób ściśle związanych z samorządami (w szczególności Wrocławia, Krakowa i Poznania), ale osób nie piastujących obecnie żadnych funkcji samorządowych. Miałyby to doprowadzić do zwiększenia szansy na sukces w zbliżających się wyborach parlamentarnych, a to z kolei miałyby zainicjować proces tranzytacji Senatu w Izbę Samorządową²².

W dniu 5 lipca 2011 r. zorganizowano konferencję prasową w Warszawie, w której wzięli udział m.in. prezydenci Krakowa (Jacek Majchrowski), Zabrza (Małgorzata Szulik) oraz Wrocławia (Rafał Dutkiewicz). Ten ostatni, jako inicjator konferencji zapowiedział, że w wyborach do Senatu nie wystartują sami prezydenci miast,

¹ zagwarantowanie swobody w dysponowaniu funduszem alkoholowym w celu wykorzystania go do budowy m.in. przyszkolnych obiektów sportowych i rekreacyjnych. *Karta Świdnicka 2011, Lista Postulatów Samorządowych 2011*, http://www.kongresregionow.pl/images/stories/pdf/kartaswidnicka2011_09.05.pdf, 29.06.2011 r.

²¹ Stowarzyszenie Obywatelski Dolny Śląsk w obecnej postaci działa od lutego 2011 r. Wcześniej istniało pod nazwą Dolny Śląsk XXI. Stowarzyszenie liczy ok. 350 członków zrzeszonych w 19 kołach na terenie całego województwa dolnośląskiego. Prezesem organizacji jest prezydent Wrocławia Rafał Dutkiewicz. Vide: *Samorządowcy o reprezentacji w Senacie*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/samorzadowcy-o-reprezentacji-w-senacie,16793.html>, 30.06.2011 r.

²² J. Kałucki, P. Gursztyn, *Ludzie Dutkiewicza chcą do Senatu*, „Rzeczpospolita” z dnia 24.02.2011 r.

ale kandydaci przez samorządowców popierani. W inicjatywę wstępnie zaangażowała się większość prezydentów dużych miast, którzy objęli swój urząd kandydując z niepartyjnego komitetu wyborczego (prezydenci Gdyni, Kielc, Gliwic, Rzeszowa). Prezydent J. Majchrowski ocenił funkcjonowanie drugiej izby parlamentu jako organu, który nie kontroluje działania Sejmu, ale wykonuje jedynie jego polecenia, uzasadniając tym samym konieczność powstania takiego samorządowego ruchu²³.

MARKETING POLITYCZNY OBYWATELI DO SENATU

PROJEKT STOWARZYSZENIA OBYWATELSKIEGO DOLNY ŚLĄSK jest wyjątkowo interesującym pomysłem politycznym. Wydaje się, że filarem kampanii wyborczej do Senatu tego ruchu społeczno-politycznego było formułowanie haseł apolityczności i apartyjności kandydatów. Fundamentalne znaczenie miała również pozycja polityczna lidera ruchu, jak i jego współpracowników. Obecny prezydent Wrocławia posiada niezaprzeczalnie silną pozycję w regionie: Komitet Wyborczy Wyborców Rafała Dutkiewicza otrzymał prawie 21 tys. głosów w wyborach samorządowych w 2010 roku wprowadził do Sejmiku Województwa Dolnośląskiego 9 mandatów²⁴, a sam R. Dutkiewicz w wyborach na urząd prezydenta miasta zapewnił sobie reelekcję już w pierwszej turze otrzymując 71,6% ważnie oddanych głosów²⁵.

Nie ulega wątpliwości, że wobec senackiej ordynacji wyborczej i zapisanej w niej formuły jednomandatowych okręgów wyborczych, przepustkę do Senatu zapewnić może jedynie bardzo dobrze rozpoznawalny kandydat, który będzie musiał w każdym okręgu wyborczym uzyskać większe poparcie niż kandydaci dwóch najsilniejszych partii politycznych w Polsce – Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej. Dlatego kierownictwo porozumienia Obywatele do Senatu zmuszone było do wystawienia nie tylko rozpoznawalnych, ale i bardzo popularnych kandydatów w każdym z okręgów, w którym zarejestrowane zostały kandydatury.

²³ Dutkiewicz: *Samorządowcy do Senatu*, <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/arttykul/dutkiewicz;samorzadowcy;do;senatu,60,-1,866364.html#>, 05.07.2011 r.

²⁴ Na pierwszym miejscu (z 15 mandatami) była Platforma Obywatelska, a na trzecim Prawo i Sprawiedliwość (7 mandatów). Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory Samorządowe 2010 – Sejmik Województwa Dolnośląskiego*, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/020000/020000.html#tabs-6>, 5.07.2011 r.

²⁵ Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory Samorządowe 2010 – miasto Wrocław*, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/020000/026401.html#tabs-6>, 5.07.2011 r.

Kandydaci na senatorów z komitetów wyborczych popieranych przez prezydentów dużych polskich miast (Poznań, Kraków, Katowice i Wrocław) nie startowali pod wspólnym hasłem ideologicznym, co może zostać wykorzystane przez ich kontrkandydatów z innych komitetów wyborczych. Tym co ich łączyło, poza deklarowaną apolitycznością, była wola sprawowania kontroli nad stanowionym w parlamencie prawem. Należy zauważyć, że skutki tych regulacji w coraz większym stopniu dotyczą władze samorządowe, a te mają znikomą możliwość wpływu na kształt aktów prawnych powstających w parlamencie i ministerstwach. Taka argumentacja będzie zapewne bardzo często podnoszona przez kandydatów na senatorów z komitetów wyborczych Obywateli do Senatu.

PODSUMOWANIE

WYDAJE SIĘ, ŻE KONCEPCJE PRZEDSTAWIAJĄCE SENAT jako izbę samorządową są na chwilę obecną niedojrzałe. Można wskazać za Jerzym Ciemniewskim, że koncepcja reformy i przekształcenia Senatu w reprezentację samorządów nie przybrała nigdy dojrzałej formy zespalającej charakter reprezentacji z zakresem kompetencji Senatu i jego relacjami z izbą przedstawicielstwa politycznego²⁶. Pojawiają się wprawdzie koncepcje „angażujące” władze samorządowe w proces decyzyjny na poziomie centralnym (czego przykładem może być propozycja zmian w Konstytucji RP dotycząca sposobu wybierania głowy państwa), ale nie stanowią same w sobie silnego głosu w toczącej się dyskusji naukowej i publicystycznej. Są to propozycje nieśmiałe, które mają na celu, w opinii autora artykułu, dopiero rozpoczęcie dialogu na temat miejsca samorządu w systemie politycznym Polski i jego reprezentacji na szczeblu centralnym.

Jeżeli pomysł przekształcenia Senatu w izbę samorządowo-parlamentarną (gdzie zasiadać mieliby zarówno samorządowcy jak i senatorowie wybrani przez obywateli) nie jest zabiegiem bardzo skomplikowanym (wystarczyłaby tylko nowela samorządowych ustaw ustrojowych), to transformacja Senatu w izbę samorządową (gdzie zasiadać mieliby tylko i wyłącznie przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, samorządu zawodowego i gospodarczego) wymagałaby już zmiany Konstytucji RP, a do takiej zmiany wymagane jest poparcie 2/3 posłów i ponad połowa głosów w Senacie. Przyjmując

²⁶ J. Ciemniewski, *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 55.

tylko rozkład poparcia dla takiego rozwiązania w izbie niższej można stwierdzić, że realizacja takiego projektu jest mało realna²⁷. Jedynym ugrupowaniem nie wypowiadającym się wprost negatywnie o pomysłe ludowców jest Platforma Obywatelska (208 posłów). Obecnie wydaje się więc, że jedynym możliwym scenariuszem jest wyłącznie zniesienie ustawowego zakazu łączenia funkcji w samorządzie i w parlamencie, ale problem ten wymaga dalszej obserwacji rzeczywistości politycznej. Rozwiązaniem pośrednim, którego celem będzie w ostateczności przekształcenie Senatu w izbę samorządową, może być bez wątpienia inicjatywa prezydenta Dutkiewicza. Wymaga to jednak dalszej analizy procesu.

SUMMARY

THE PROBLEM OF SENATE AS A SELF-GOVERNMENT CHAMBER and self-government person – parliament deputy relations were shown in the political history of the Polish Third Republic many times. In 2001, when self-government laws were introduced into the political system of self-government, there was an institution of incompatibilitas (incompatibility of self-governmental and parliamentary seats). It influenced the subsequent public debate about the role of Senate and the emerging plans to transform it into a self-government chamber.

NOTA O AUTORZE

Marcin Łukaszewski [marcin.lukaszewski@amu.edu.pl] – doktorant w Zakładzie Systemów Politycznych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki systemów politycznych małych państw ze szczególnym uwzględnieniem ustrojów politycznych *europaean microstates*.

²⁷ Przeciwko propozycjom PSL występują otwarcie Sojusz Lewicy Demokratycznej (45 posłów), Prawo i Sprawiedliwość (147 posłów). Raczej negatywnie nastawione jest nowe ugrupowanie – Polska Jest Najważniejsza (15 posłów). Zob. szerzej: *Pawlak chce samorządowców w Senacie*, <http://www.wprost24.pl/ar/226124/Pawlak-chce-samorzadowcow-w-Senacie/>, 20.06.2011 r.; *Aktualne kluby i koła Sejmu RP VI kadencji (stan na 29-06-2011)*, http://www.sejm.gov.pl/poslowie/kluby/kluby_kola.htm, 30.06.2011 r.