

Nowy Senat

18 VII 2019



JACEK MERKEL

uczestnik obrad Okrągłego Stołu, współzałożyciel Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową



dr
RYSZARD PIĘTKOWSKI

współzałożyciel agencji badawczej PBS

Mimo że Senat jest głęboko wpisany w polską tradycję i kulturę polityczną, w ostatnich latach jego rola ogranicza się do powielania decyzji Sejmu. Tymczasem Konstytucja przypisuje każdej z izb parlamentu samodzielną rolę w procesie tworzenia prawa. W jaki sposób dokonać zmian w pozycji ustrojowej Senatu, by mógł on dostarczać wartość dodaną w stosunku do prac Sejmu? Czy drogą do podniesienia użyteczności izby wyższej jest większe wykorzystanie doświadczeń i kompetencji samorządowców?

Diagnoza

Senat ma w Polsce wielowiekową tradycję. W I Rzeczypospolitej został wyłoniony z rady królewskiej w 1439 roku i składał się z przedstawicieli arystokracji, w izbie poselskiej zaś zasiadali przedstawiciele szlachty. Senat I RP przetrwał ponad 300 lat – do 1795 roku, gdy w wyniku trzeciego rozbioru Polska utraciła swoją państwowość. W II Rzeczypospolitej Senat odrodził się na mocy konstytucji uchwalonej 17 marca 1921 roku. Następnie instytucja Senatu została zniesiona na podstawie sfałszowanego referendum w 1946 roku. Po 43 latach, w czerwcu 1989 roku, Senat został przywrócony jako element ustroju III RP. Uprawnione jest więc stwierdzenie, że Senat jest głęboko wpisany w polską tradycję i kulturę polityczną.

Senat w obecnym kształcie jest izbą utworzoną w wyniku ustaleń Okrągłego Stołu. W ówczesnej sytuacji politycznej przywrócenie Senatu i wprowadzenie większościowej ordynacji wyborczej do izby wyższej były jednymi z najważniejszych ustaleń Okrągłego Stołu.

Współcześnie – od wyborów parlamentarnych w 2011 roku – Senat jest wybierany według ordynacji większościowej w 100 jednomandatowych okręgach – jest więc izbą, w której układ sił politycznych zasadniczo odpowiada układowi w Sejmie z tą istotną różnicą, że w izbie wyższej nie są reprezentowane mniejsze partie polityczne, lecz wchodzi do niego dwie

lub trzy aktualnie największe. Praktyka polityczna pokazuje, że w efekcie polski parlament w zasadzie działa jak parlament jednoizbowy – decyzje Senatu w procesie legislacyjnym niemal bez wyjątku powielają decyzje Sejmu. Ponadto istotna część wyborców pozostaje bez swojej reprezentacji w Senacie. W wyborach w 2011 roku na 15 048 260 ważnych głosów aż 8 987 178 wyborców (59,72%) oddało głos na kandydatów, którzy nie zdobyli mandatu senatora. W wyborach 2015 roku w analogicznej sytuacji – bez swojego reprezentanta w izbie wyższej – znalazło się 8 292 442 (55,32%) głosujących. Nie dziwi zatem, że wielokrotnie i przez różne partie polityczne, z reguły podczas kampanii wyborczych, formułowano postulat likwidacji Senatu.

“ **Praktyka polityczna pokazuje, że polski parlament w zasadzie działa jak parlament jednoizbowy – decyzje Senatu w procesie legislacyjnym niemal bez wyjątku powielają decyzje Sejmu.**

W polskim porządku konstytucyjnym władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat (art. 95 ust. 1. Konstytucji RP). Przy czym w poszukiwaniu systemowej równowagi władz (*check-and-balance*) Konstytucja przypisuje każdej z izb samodzielną rolę w procesie tworzenia prawa. Trzydziestoletnie doświadczenie funkcjonowania Senatu oraz przytoczone przesłanki wskazują, że obecny Senat niezadowalająco wypełnia ducha Konstytucji. Konieczne jest więc dokonanie takich zmian w pozycji ustrojowej Senatu, aby – obok Sejmu – mógł suwerennie pełnić właściwą funkcję w procesie legislacyjnym, odpowiadającą znaczeniu, jaki nadaje wybór powszechny przez ogół obywateli.

Propozycja

Proponowana zmiana jest ujęta w koniecznej nowelizacji dwóch przepisów Konstytucji RP, które otrzymałyby brzmienie:

Art. 99 ust. 2

Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który przez okres co najmniej dwóch kadencji pełnił przynajmniej jedną spośród następujących funkcji: prezydenta miasta, burmistrza lub wójta, na które był wybrany w wyborach powszechnych.

Art. 100 ust. 1

Kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy. Ponadto w związku z art. 99 ust. 2 kandydatów na senatorów mogą zgłaszać właściwe rady miast lub gmin.

Nowelizacji wymagać będą również odpowiednie zapisy Kodeksu wyborczego.

Uzasadnienie

W Polsce samorząd terytorialny, o którym stanowi Konstytucja RP (rozdział VII art. 163-172), wykonuje różne zadania publiczne (art. 163 Konstytucji RP) w tak kluczowych dla życia obywateli obszarach, jak edukacja, opieka społeczna, ochrona zdrowia, sprawy obywatelskie, infrastruktura czy codzienne bezpieczeństwo mieszkańców. W ciągu minionych 30 lat samorząd dowiódł, że bardzo dobrze wywiązuje się z tych zadań, oraz ugruntował swoją pozycję w praktyce życia społecznego i politycznego w Polsce, a szczególnie – w praktyce demokratycznego sprawowania władzy, weryfikowanego w wyborach powszechnych.

Szczególny proces weryfikacji polityków wybieranych i działających w organach samorządu terytorialnego dotyczy wybieranych w wyborach powszechnych prezydentów miast, burmistrzów i wójtów, zwłaszcza tych, którzy swoją funkcję sprawowali więcej niż raz. Jest to grono najbardziej doświadczonych samorządowców, ponadto cieszą się oni niekwestionowanym mandatem pochodzącym z demokratycznego wyboru, potwierdzonym bowiem powtórny wyborem. Od wyborów w roku 2002, przez wybory w latach: 2006, 2010, 2014 i 2018 odnotowano, że 308 osób zostało wybranych pięciokrotnie, 499 osób czterokrotnie, 964 osoby trzykrotnie oraz 1663 osoby dwukrotnie. Łącznie grono to liczy 3454 osoby, pomniejszone zapewne w wyniku naturalnych procesów biologicznych. Obowiązujące od niedawna prawo zezwala na sprawowanie funkcji prezydenta miasta, burmistrza i wójta tylko przez dwie kadencje.

Proponowana zmiana pozycji ustrojowej izby wyższej rezerwowałaby bierne prawo wyborcze do Senatu dla osób, które zakończyły przynajmniej dwie kadencje na stanowisku prezydenta miasta, burmistrza lub wójta, pochodzące z wyboru powszechnego. W praktyce politycznej systemów demokratycznych powszechne są różnego rodzaju ograniczenia biernego prawa wyborczego (choćby wiek powyżej 30 lat wymagany obecnie od kandydatów na senatorów). Ograniczenie biernego prawa wyborczego do Senatu do grona wymienionych wybitnych samorządowców przyczyniłoby się do tego, że w izbie wyższej zasiadałoby doświadczeni politycy, znający dogłębnie mechanizmy realizacji najistotniejszych funkcji państwa. Są to zarazem działacze społeczni i politycy, którzy jak mało kto rozumieją w szerokiej perspektywie codzienne realia życia milionów Polek i Polaków. Ich głębokie, wieloletnie zaangażowanie w rozwiązywanie problemów zwykłych ludzi bez wątplenia pozytywnie wpłynie na jakość tworzonego w Polsce prawa, sprawiając, że państwo będzie lepiej służyło wszystkim obywatelom.

“ **Proponowana zmiana pozycji ustrojowej izby wyższej rezerwowałaby bierne prawo wyborcze do Senatu dla osób, które zakończyły przynajmniej dwie kadencje na stanowisku prezydenta miasta, burmistrza lub wójta, pochodzące z wyboru powszechnego.**

Projektowane zmiany zakładają również nowelizację Kodeksu wyborczego, która zagwarantuje, że skład polityczny izby wyższej nie będzie powieleniem sytuacji w Sejmie, dodatkowo zredukowanym do dwóch lub trzech największych partii politycznych. Oczekiwany efekt zapewni ordynacja zgodna z regułą pojedynczego głosu nieprzechodniego (SNTV, *single non-transfereble vote*) w wielomandatowych okręgach wyborczych. Jest to typ głosowania większościowego, jednoturowy i bezprogowy. Wyborca oddaje jeden głos na kandydata w jego okręgu spośród wszystkich kandydatów umieszczonych alfabetycznie na jednej karcie do głosowania. Taki sposób głosowania w okręgach wielomandatowych, który jest prosty i zrozumiały dla wyborców, prowadzi do wyłonienia proporcjonalnej reprezentacji.

Drugą istotną zmianą Kodeksu wyborczego ma być nowy podział kraju na okręgi wyborcze, w których będą wybierani senatorowie. Obowiązujący podział na 100 okręgów jest sztuczny i wywodzi się z okresu podziału kraju na 49 województw i późniejszego wytyczenia okręgów wyborczych, będących zlepkiem kilku powiatów zapewniających mniej więcej równoliczność uprawnionych do głosowania. Są to twory, z którymi wyborcom trudno się utożsamiać, ponieważ nie tworzą one żadnych żywych wspólnot związanych różnymi czynnikami prawnymi, społecznymi lub historycznymi. Jednostkami, z którymi wyborcy mogą czuć więź w sensie wspólnotowym, są gminy, powiaty i województwa. Granice 16 województw w dużym stopniu odpowiadają intuicyjnie zrozumiałemu podziałowi na historyczne regiony czy krainy. Dlatego postulowana zmiana prawa wyborczego do Senatu proponuje przyjęcie województw jako okręgów wyborczych. Rozdział 100 mandatów między okręgi wojewódzkie powinien być nieco spłaszczonym podziałem proporcjonalnym, dający słabszym regionom głos silniejszy, niż wynika to z liczby wyborców. Rozwiązanie to ma także ten walor, że aby uzyskać większość, ewentualne sojusze regionalne w Senacie wymagałyby porozumienia senatorów z co najmniej sześciu województw, co w praktyce wymusza odejście od optyki regionalnej na korzyść ogólnokrajowej. Podział mandatów między wojewódzkie okręgi wyborcze, realizujący te postulaty, mógłby wyglądać następująco:

Lp.	Województwo (wg liczby ludności)	Ludność (stan na dzień 31.12.2015 r.)	Podział mandatów
1	Mazowieckie	5 349 114	10
2	Śląskie	4 570 849	9
3	Wielkopolskie	3 475 323	9
4	Małopolskie	3 372 618	9
5	Dolnośląskie	2 904 207	8
6	Łódzkie	2 493 603	7
7	Pomorskie	2 307 710	6
8	Lubelskie	2 139 726	6
9	Podkarpackie	2 127 657	6
10	Kujawsko-pomorskie	2 086 210	6
11	Zachodniopomorskie	1 710 482	4
12	Warmińsko-mazurskie	1 439 675	4
13	Świętokrzyskie	1 257 179	4
14	Podlaskie	1 188 800	4
15	Lubuskie	1 018 075	4
16	Opolskie	996 011	4
Ogółem	Polska	38 437 239	100

O autorach

Jacek Merkel był uczestnikiem strajków w Stoczni Gdańskiej w 1980 r. W 1981 r. był Członkiem Prezydium Komisji Krajowej „Solidarności”. Internowany w stanie wojennym. W latach 1983-1988 działacz podziemnej „Solidarności” oraz w 1988 r. uczestnik strajków w Stoczni Gdańskiej. Uczestnik obrad Okrągłego Stołu. W latach 1989-1993 poseł na Sejm. Współzałożyciel Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową.

Dr **Ryszard Pieńkowski** jest współzałożycielem agencji badawczej PBS, w której pracuje do dziś. Członek-założyciel Polskiego Towarzystwa Psychologii Społecznej. W latach 1983-2000 nauczyciel akademicki. W 1992 r. uzyskał stopień doktora nauk psychologicznych na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalizuje się w psychologii społecznej, psychologii i socjologii polityki oraz w metodologii badań społecznych.