

Parlamentarny mandat wolny jako jeden z mechanizmów wpływających na proces zarządzania państwem

I. Wstęp

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Artura Kozaka „wywłaszczenie człowieka przez politykę z władzy nad swoim życiem dokonuje się w dwóch aktach”¹. Zalicza się do nich powstanie państwa jako alternatywnego obok tradycji i zwyczaju źródła nakazów i zakazów oraz władzy publicznej. Mając na względzie zaprezentowane stanowisko, uważamy, że należy się z nim zgodzić, w rzeczywistości bowiem to przedstawiciele wybierani przez Naród sprawują władzę w państwie. Jest to możliwe ze względu na obowiązującą zasadę suwerenności Narodu (Ludu), którą jako jeden z pierwszych sformułował Marsyliusz z Padwy.

Według poglądów wyrażonych przez tego myśliciela w dziele *Defensor pacis* (1309) władza państwowa powinna mieć swoją legitymację w woli suwerennego ludu – prawodawcy, gdyż tylko wtedy państwo może spokojnie i trwale funkcjonować oraz szanowane będą ustanowione w nim prawa². Koncepcję wypracowaną przez Marsyliusza kontynuował następnie J.J. Rousseau. W celu określenia sposobu realizacji zwierzchnictwa posłużył się on pojęciem woli powszechnej. Według Rousseau „w dużym państwie generalne zgromadzenie całego ludu jest nie do przeprowadzenia, ale nawet gdy jest ono możliwe, nie ma żadnej pewności, czy powzięta przez niego uchwała będzie wyrazem woli powszechnej. Jest rzeczą oczywistą, że jeśli w ogóle mówi się o *quasi*-mistycznej woli powszechnej państwa, którą musi jawnie wyrazić, to w sposób nie-

¹ A. Kozak, *Kryzys podstawności prawa*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czeplita, Szczecin 2008, s. 40.

² M. Sadowski, *Marsyliusz z Padwy (Marsilio Mainardini) (1275–1342/3)*, [w:] *Leksykon myślicieli politycznych i prawnych*, red. E. Kundera, M. Maciejewski, Warszawa 2006, s. 295.

uchronny chce się ją identyfikować z jawną decyzją prawodawcy lub z wyrazem woli kogoś, kogo uważa się za rzecznika ludu (...). Przyznaje na przykład otwarcie, że może się zdarzyć, iż konkretna decyzja panującej władzy prawodawczej nie jest prawdziwym wyrazem woli powszechnej. Może być wyrazem prywatnych interesów, które z tych czy innych przyczyn niesłusznie wzięły górę (...)”³. J.J. Rousseau poddawał krytyce twierdzenie, że głosy oddane i nieoddane w dzień wyborów przekładają się na jakąś wspólną wszystkim wolę Narodu czy Ludu. W systemie przedstawicielskim Suweren może przekazać jedynie władzę, nigdy wolę⁴. Wynika to przede wszystkim z tego, że w demokracji parlamentarnej nie istnieje mechanizm dający podstawę do transmisji aspiracji poszczególnych grup społecznych do świata polityki. Przy czym trzeba mieć na uwadze, że „ten rodzaj demokracji wykształcił przynajmniej dwa mechanizmy, które wprowadzie racjonalizują i usprawniają proces zarządzania państwem, ale za to ograniczają do minimum wpływ obywateli na artikulację tzw. Narodu, wyrażając się w treści decyzji podejmowanych przez organy przedstawicielskie”⁵. Do mechanizmów tych zaliczamy: mandat wolny⁶ i system partyjny.

II. Mandat wolny – konstrukcja prawna a faktyczne funkcjonowanie

Mandat wolny opiera się na teorii poselstwa parlamentarnego opracowanej przez francuskiego księdza Emanuela-Josepha Sieyès’a. W wydanym w 1789 r. pamflecie politycznym *Qu’est-ce que le tiers-état* uznał on posłów stanu trzeciego za reprezentantów Narodu, którzy mają „całkowitą swobodę w decydowaniu o tym, jaką treść ma mieć «wola Narodu», przyobleczone np. w kształt nowej ustawy”⁷. Odrzucił demokrację bez-

³ F. Copleston, *Historia filozofii*, t. VI, Warszawa 1996, s. 68.

⁴ A. Kozak, *op. cit.*, s. 47.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Odnosząc się do problematyki mandatu, należy zwrócić uwagę, że za pierwotną formę mandatu przedstawicielskiego można uznać mandat związany (imperatywny), który opiera się na traktowaniu deputowanego jako reprezentanta tych, którzy go wybrali. W związku z tym mamy tu do czynienia z prawnym węzłem bezpośredniej zależności między przedstawicielstwem a jego wyborcami. Przedstawiciel jest związany nie tylko wolą swoich wyborców, ale ponosi także przed nimi prawną odpowiedzialność za swoje działania i dlatego też może zostać przez nich odwołany. Z kolei mandat wolny ukształtował się jako pochodna koncepcji zwierzchnictwa narodu. W przeciwieństwie do tego pierwszego polega on na tym, że deputowany reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności, nie jest więc tylko przedstawicielem tych, którzy go wybrali. Nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być przez nich odwołany – L. Garlicki, *Komentarz do art. 104 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, s. 1.

⁷ A. Kozak, *op. cit.*, s. 47.

pośrednią, a także powszechne prawo wyborcze. Uważał, że Naród⁸, który jest suwerenem, może działać tylko za pośrednictwem swoich przedstawicieli wybieranych do Zgromadzenia w wyborach opartych na cenzusie majątkowym i wykształceniu. W jego przekonaniu tak wybrani przedstawiciele narodu byli z nim tożsami⁹.

Wskazana konstrukcja mandatu¹⁰ wolnego znalazła potwierdzenie w ustawach zasadniczych¹¹. Współcześnie przyjęta jest ona przez większość konstytucji demokratycznych państw¹². W obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹³ (dalej: Konstytu-

⁸ W tym miejscu warto odnieść się do koncepcji Narodu rozumianej przez E. Sieyès'a jako „abstrakcyjna, nieograniczona w czasie dniem dzisiejszym, wspólnota polityczna. Parlamentarzysta reprezentuje teraz wszystkich członków tej wspólnoty, także tych, którzy dopiero przyjdą na świat. E. Sieyès w takim właśnie rozciągnięciu Narodu w przyszłość widział pewne ideowe hamulce nakładane na parlamentarzystów. Zakładał on, że nikt rozumny i przyzwoity nie będzie chciał tym przyszłym pokoleniom, które się jeszcze nie narodziły, urządzić świata bez ich udziału. Nikt nie będzie tej rzeczywistości społecznej zmieniał i reformował aż tak dalece, żeby odebrać przyszłym pokoleniom prawo wyboru świata społecznego, w którym ludzie chcieliby żyć” – *ibidem*, s. 43.

⁹ M. Sadowski, *Sieyès Emanuel Joseph (1748–1836)*, [w:] *Leksykon myślicieli...*, s. 420.

¹⁰ Słowo „mandat”, wywodzące się z łacińskiego *mandatum* (zlecenie), leży u podstaw powstałej w wyniku wyborów zależności między reprezentantem a jego wyborcami. Przez pojęcie to należy rozumieć stosunek polityczno-prawny zachodzący między podmiotem, sprawującym funkcję z wyboru (np. posłem, senatorem), a wyborcami, obejmujący udzielone przez wyborców pełnomocnictwo do reprezentowania ich w sprawowaniu władzy państwowej – B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 406. Zob. także K. Długosz-Kurczabowa, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 2005, s. 321.

¹¹ Przykładem mogą być konstytucje francuskie z okresu Wielkiej Rewolucji. Uznawały one posłów za reprezentantów Narodu. „Uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucja z 3 września 1791 r. stanowiła: (Cz. III art. 7) «Posłowie wybrani w departamentach nie będą reprezentantami jednego określonego departamentu, lecz całego Narodu i nie będzie wolno udzielać im jakichkolwiek instrukcji». Z kolei «jakobińska» konstytucja z 24 czerwca 1793 r. ujmowała to w krótkiej formule (art. 29). «Każdy poseł należy do całego narodu». Zasadę tę wyrażała pierwsza konstytucja odrodzonej Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r. «Posłowie są przedstawicielami całego narodu i nie są krępowani żadnymi instrukcjami wyborców»” – W. Uruszcak, *Poselstwo sejmowe w dawnej Polsce. Posłaniec, mandatariusz, poseł narodu*, Czasopismo Prawno-Historyczne, t. LXI, 2009, z. 1, s. 47. Z kolei konstytucja kwietniowa nie odniosła się do tego zagadnienia, co można poczytywać za jeden z przejawów odejścia przez nią od zasady zwierzchnictwa Narodu. Po drugiej wojnie światowej nie przywiązywano uwagi do mandatu wolnego, świadczą o tym rozwiązania przyjęte w konstytucji z 1952 r., w której odwołano się do koncepcji mandatu imperatywnego. Wskazano w niej, że „przedstawiciele ludu w Sejmie PRL i w radach narodowych są odpowiedzialni przed swoimi wyborcami i mogą być przez nich odwołani” (art. 2 ust. 2), a „Poseł i członek rady narodowej powinni zdawać sprawę wyborcom ze swojej pracy i z działalności organu, do którego zostali wybrani” (art. 87, po nowelizacji z 1976 r. – art. 101). Nawiązanie do mandatu wolnego nastąpiło dopiero w Małej Konstytucji, jednak zapomniano uchylić art. 101 przepisów konstytucyjnych, na poziomie ustawowym zaś pewne zmiany pojawiły się w 1996 r., kiedy uchwalono ustawę z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora – L. Garlicki, *op. cit.*, s. 4 i cytowana tam literatura.

¹² Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 243. Zob. także np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 53–55.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

cja) odnosi się do niej art. 104 ust. 1 (w związku z art. 108 Konstytucji¹⁴), który stanowi: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”.

Jak wynika z literalnego brzmienia zacytowanego powyżej przepisu, mamy w nim do czynienia z klasycznym ujęciem mandatu wolnego¹⁵. Do jego podstawowych cech możemy zaliczyć uniwersalność i niezależność¹⁶. Biorąc pod uwagę pierwszą z wymienionych cech, wypada podkreślić, że odnosi się ona do przedstawiciela, który reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności (Naród), a nie poszczególnych wyborców. W związku z tym widać tu wyraźne nawiązanie do art. 4 Konstytucji¹⁷, z którego wynika, że podmiotem reprezentowanym jest Naród¹⁸. Na termin Naród zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK). Według niego ustawa zasadnicza posługuje się pojęciem Narodu w sensie politycznym. „Art. 4 Konstytucji formułuje zasadę zwierzchnictwa Narodu, której treścią jest uznanie woli Narodu jako jednego źródła władzy i sposobu legitymizowania sprawowania władzy. Oznacza ona, że źródłem władzy w Rzeczypospolitej Polskiej nie może być jednostka, grupa społeczna ani organizacja”¹⁹.

Mając na względzie powyższe stanowisko TK, należy dostrzec, że Naród utożsamiany jest z grupą ludzi związanych z sobą w sensie politycznym, a więc odrębną od innych, świadomą tego i działającą zgodnie z tą świadomością²⁰. „Jego woła w kwestiach ustrojodawczych odzwierciedla nie wolę wszystkich, ale wolę powszechną w rozumieniu nadanym temu pojęciu przez J.J. Rousseau”²¹.

Nawiązując do przytoczonego orzeczenia TK, warto zwrócić uwagę, że Naród identyfikowany jest z ogółem obywateli. Świadczy o tym następujące stwierdzenie „my,

¹⁴ Art. 108 Konstytucji stanowi: „Do senatorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 103–107”.

¹⁵ Szerzej na temat pojęcia mandatu przedstawicielskiego zob. G. Kryszewski, *Mandat przedstawicielski (Próba zdefiniowania)*, Państwo i Prawo 1998, nr 3, s. 15 i n.

¹⁶ Zob. W. Orłowski, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1999, s. 244–245.

¹⁷ Art. 4 Konstytucji stanowi:
ust. 1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu
ust. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”.

¹⁸ Zob. na ten temat A. Domańska, *Zasada suwerenności narodu*, [w:] D. Górecki i in., *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2008, s. 61.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r., K 15/04.

²⁰ Por. M. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa narodu*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 110.

²¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 44.

Naród polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”²². Wobec tego należy przyjąć, że pojęcie Narodu, o którym mowa w art. 104 i art. 4 Konstytucji, ma to samo znaczenie w obu wskazanych przepisach.

Mandat wolny, jak już wspomnieliśmy, cechuje się także niezależnością, przez którą rozumie się brak prawnych instrumentów pozwalających narzucić przedstawicielowi sposób i treść jego sprawowania. Mowa tu więc o realizacji praw i obowiązków deputowanego w działalności parlamentarnej, do których można zaliczyć: wystąpienia i głosowania parlamentarne oraz zakaz ograniczania ich swobody w ustalaniu priorytetów, interesów i wartości, którym w swej działalności parlamentarnej udzielać on będzie poparcia²³. Zakaz ma charakter uniwersalny i rozpatrywany jest w aspekcie podmiotowym oraz przedmiotowym. W przypadku tego pierwszego nie ma znaczenia, kto dany nakaz lub też instrukcję sformułował. Na tym tle pojawia się jednak wyjątek. Dotyczy on sytuacji związanej z instytucją referendum (art. 90 ust. 3²⁴, art. 125²⁵ i art. 235 ust. 6²⁶) dopuszczającą, by wolę zbiorowego podmiotu suwerenności formułował bezpośrednio ogół wyborców. Wyjątek ten jest wyrażony w przepisie konstytucyjnym, a to z kolei oznacza, że wszelkich innych przejawów woli wyborców nie można

²² Por. P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Przegląd Sejmowy 1997, nr 5, s. 19–20.

²³ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7.

²⁴ Art. 90 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Wyrażenie zgody na ratyfikację umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125”.

²⁵ Art. 125 Konstytucji stanowi: „ust. 1. W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe.
ust. 2. Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydenta Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.
ust. 3. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący.
ust. 4. Ważność referendum ogólnokrajowego oraz referendum, o którym mowa w art. 235 ust. 6., stwierdza Sąd Najwyższy.
ust. 5. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”.

²⁶ Art. 235 ust. 6 Konstytucji stanowi: „Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty określone w ust. 1 mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących”.

traktować jako wiążących pod względem prawnym²⁷. Drugi aspekt, tj. przedmiotowy, przejawia się brakiem formułowania instrukcji czy nakazów, które miałyby postać prawnie wiążącą.

Przy analizie mandatu wolnego należy wspomnieć o trzecim jego elemencie – zasadzie nieodwołalności²⁸. Wyraża się ona w zakazie odwołania deputowanego w trakcie kadencji zarówno przez wyborców, jak i przez organy państwowe, w tym „zakazie wykluczenia go ze składu izby przez sam parlament z przyczyn związanych z polityczną oceną sprawowania mandatu przedstawicielskiego przez parlamentarzystę”²⁹. Zasada nie stanowi jednak przeszkody dla wygaśnięcia mandatu w razie zaistnienia konkretnych sytuacji. Do niebudzących wątpliwości należą: śmierć parlamentarzysty, zrzeczenie się przez niego mandatu, objęcie urzędu lub stanowiska niepołączalnego z mandatem, utrata biernego prawa wyborczego, unieważnienie jego wyboru³⁰. Ponadto zgodnie z przepisami ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora³¹ prowadzi do tego odmowa złożenia ślubowania (art. 2 ust. 3).

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia co do zasady nieodwołalności, należy stwierdzić, że oznacza ona „zakaz ustanawiania instytucji pozbawienia mandatu, rozumianej jako generalne uprawnienie izby do wykluczenia posła lub senatora ze swego składu”³². Takie rozwiązanie wynika z zasady mandatu wolnego, a w obecnym stanie konstytucyjnym potwierdzeniem tego jest art. 107 Konstytucji, na podstawie którego ustrojodawca ustanowił dwa rodzaje ograniczeń adresowanych do posłów i senatorów (art. 108 Konstytucji). W zakresie określonym ustawą nie mogą oni prowadzić działal-

²⁷ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 8.

²⁸ W tym miejscu trzeba wspomnieć, że mimo braku wyraźnego odniesienia Konstytucji do tej kwestii nie można wychodzić z założenia, że ustawodawca ma w tym przypadku swobodę wprowadzania odwoływalności deputowanych przed upływem kadencji. „W teorii przedstawicielstwa zakaz odwołalności traktowany jest jako oczywisty składnik zasady wolnego mandatu (...). Zasadzie nieodwoływalności posłów (senatorów) nadal należy więc przypisać rangę konstytucyjną” – K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 56.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Szerzej zob. art. 177 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r., ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2007, nr 190, poz. 1360), a także art. 247 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

³¹ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jednolity: Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29, z późn. zm.).

³² L. Garlicki, *op. cit.*, s. 10.

ności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku. W przypadku naruszenia tych zakazów poseł (senator), uchwałą Sejmu podjętą na wniosek Marszałka Sejmu, może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka o pozbawieniu mandatu.

W literaturze podnosi się, że istnieje co najmniej kilka punktów spornych, pozwalających podważyć istotę koncepcji mandatu wolnego. W pierwszej kolejności wskazuje się na fakt, że prawna konstrukcja omawianego przedstawicielstwa nie pozwala wyczerpująco określić pozycji parlamentarzysty. Dzieje się tak, ponieważ przedstawiciele Narodu funkcjonują w określonym otoczeniu – politycznym i społecznym. Nie można przecież zapominać o ich relacjach tak z partią polityczną (klubem, kołem parlamentarnym), jak i okręgiem wyborczym, z którego zostali wybrani³³.

Pierwsza ze wskazanych kwestii, a zatem związek deputowanego z partią polityczną, stanowi zasadniczy punkt sporny w dyskusji nad istotą mandatu wolnego. „Partyjny system organizacji życia politycznego uzależnia przyszłość polityczną parlamentarzysty od partii, która reprezentuje, a nie od wyborców”³⁴. Obserwując polską scenę polityczną, trudno się z takim stwierdzeniem nie zgodzić. Nawet bardzo silne osobowości, pozbawione legitymacji którejs z funkcjonujących w świadomości wyborców partii politycznych, mają bardzo małe szanse, by zasiąść na ławach sejmowych w ramach np. nowo utworzonego ugrupowania. Nieco inaczej sprawa wygląda w Senacie, ale jest to kwestia specyfiki funkcjonowania tego organu oraz przyjętego systemu wyborczego. Głównym problemem związanym z przynależnością przedstawiciela do partii politycznej jest zagadnienie partycypacji w którejs z form zrzeszania posłów lub senatorów w parlamencie. Najczęściej będą to kluby parlamentarne. To z kolei zwykle implikuje konieczność stosowania się do tzw. dyscypliny klubowej. K. Grajewski wskazuje, że według niektórych poglądów doktryny prawa konstytucyjnego taki stan rzeczy prowadzi faktycznie do powstania mandatu związanego³⁵. Istnieje jednak wiele argumentów przeczących takiej tezie. Przede wszystkim deputowani nie mają obowiązku uczestniczenia we frakcjach parlamentarnych. Częstokroć jest tak, że konieczność ta wynika

³³ K. Grajewski, *Formy organizacji parlamentarzystów w Sejmie i Senacie (kluby, koła i zespoły) a mandat wolny*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Łaskowska, Warszawa 2009, s. 234.

³⁴ A. Kozak, *op. cit.*, s. 48.

³⁵ Zob. K. Grajewski, *op. cit.*, s. 235.

z przepisów wewnątrzpartyjnych. Jednak wykonanie tej powinności jest w świetle prawa nieobowiązkowe, „ponieważ parlamentarzysta, wstępując do stronnictwa politycznego, dobrowolnie wyraził zgodę na respektowanie przepisów wewnątrzpartyjnych”³⁶. Z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora bowiem wynika, że przedstawiciele mają prawo, nie nakaz, tworzenia klubów, kół lub zespołów poselskich (senackich), o czym przesądza art. 17 tej regulacji. Precyzują go oczywiście regulaminy obu izb, odpowiednio w art. 8 regulaminu Sejmu³⁷ oraz art. 21 regulaminu Senatu³⁸. W zasadzie nawet oparcie przynależności do określonej frakcji parlamentarnej na „zasadzie politycznej” nie jest równoznaczne z koniecznością partycypacji deputowanego w danej partii politycznej, o ile „identyfikuje się on z jej programem politycznym w akceptowanym dla frakcji zakresie”³⁹. Warto także podkreślić, że partie polityczne nie mogą dochodzić naruszenia swoich interesów w sferze reprezentacji w świetle przepisów prawa publicznego⁴⁰. Jest to argument, który niewątpliwie przemawia za uznaniem mandatu parlamentarnego za wolny. Kolejno wskazać należy, że ani zmiana przynależności partyjnej, ani wystąpienie z partii (czy jakiegokolwiek frakcji parlamentarnej) nie powodują pozbawienia deputowanego mandatu. Fakt kandydowania z listy wyborczej określonego ugrupowania nie implikuje żadnych skutków prawnych⁴¹. Przedstawiciele wyposażeni zostali także w szereg indywidualnych uprawnień, które realizowane są bez względu na ich przynależność (bądź jej brak) do któregoś z ugrupowań. Niewątpliwie na pierwszy plan wysuwa się tutaj immunitet parlamentarny.

Warto także przy tym zwrócić uwagę na możliwość zobowiązania posła (senatora) do złożenia oświadczenia obligującego do zapłaty określonej sumy pieniężnej (lub zaciągnięcia innych zobowiązań cywilnoprawnych) w przypadku rezygnacji z członko-

³⁶ *Ibidem*, s. 237.

³⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: M.P. 2009, nr 5, poz. 47, z późn. zm.).

³⁸ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: M.P. 2010, nr 39, poz. 542, z późn. zm.).

³⁹ K. Grajewski, *op. cit.*, s. 238.

⁴⁰ Zob. A. Szmyt, *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 roku*, Gdańskie Studia Prawnicze. Studia z zakresu myśli politycznej i prawnej, red. D. Szpoper, t. XX, s. 304.

⁴¹ M. Jabłoński, B. Banaszak, *Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora a gwarancje jego wykonywania na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/200, s. 83.

stwa w partii (lub frakcji parlamentarnej). Powyższe argumenty pozwalają stwierdzić, że do takiego zobowiązania nie może dojść. Czynność taka, jako sprzeczna z ustawą, jest nieważna⁴².

To modelowe ujęcie wydaje się stać w opozycji do tego, do czego przyzwyczała nas praktyka parlamentarna. Wystąpienie przeciw partii wiąże się najczęściej z wykluczeniem z niej, a to z kolei prowadzi do braku możliwości starania się o reelekcję. Faktycznie, z analizy przepisów wynika, że już po wyborze parlamentarzysta może czuć się nieskrępowany w wykonywaniu swoich obowiązków, ale chęć uzyskania choćby możliwości starania się o ponowny wybór powoduje, że staje się on zależny od partii, którą reprezentuje. Odbywa się to oczywiście kosztem wyborców. A. Kozak stwierdza, że podpadnięcie liderom partyjnym „to znacznie pewniejszy sposób popełnienia samobójstwa politycznego niż podpadnięcie wyborcom”⁴³. W tym drugim wypadku zawsze istnieje możliwość wystartowania z innego okręgu wyborczego. „Władze Partii są dla parlamentarzysty czymś znacznie bardziej opresyjnym niż wyborcy, dlatego logika partyjnego interesu bierze na ogół w polityce górę nad racją stanu”⁴⁴. Zauważyć jednak trzeba, że regulacja mandatu wolnego ma na celu zagwarantowanie niezależności sprawowania mandatu w trakcie trwania (konkretnej) kadencji. Jej celem nie jest umożliwienie parlamentarzysty reelekcji. Natomiast uwikłanie deputowanego w liczne zależności partyjne ma na celu przede wszystkim umożliwienie mu wykonywania funkcji przez więcej niż jedną kadencję⁴⁵. W ostateczności można dojść do wniosku, że w konstrukcji mandatu wolnego przeplatają się aspekty prawne z aspektami politycznymi⁴⁶. Przedstawiony problem próbowano wprawdzie rozwiązać poprzez wprowadzenie innych modeli rządzenia państwem. „Alternatywy ustrojowe okazały się (...) znacznie bardziej opresyjne dla swych obywateli”⁴⁷. Uwagi te są trafne, ale należy poczynić jedno zastrzeżenie.

⁴² Szerzej: *Mandat wolny a zobowiązania cywilnoprawne*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007; Z. Jarosz, *Model konstytucyjny władzy ustawodawczej a praktyka ustrojowa – Parlament*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 210.

⁴³ A. Kozak, *op. cit.*, s. 48.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Pamiętać jednak przy tym trzeba o zadaniach, jakie wypełniają same partie polityczne w Rzeczypospolitej Polskiej. Przede wszystkim chodzi tutaj o umożliwienie wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa (art. 11 ust. 1 Konstytucji RP).

⁴⁶ Z. Jarosz, *op. cit.*, s. 210.

⁴⁷ A. Kozak, *op. cit.*, s. 48.

System wyborczy do Sejmu całkowicie uzależnia realną szansę na zdobycie mandatu poselskiego od startu z odpowiedniej listy wyborczej, tzn. takiej, która przygotowana jest przez partię polityczną mającą silne poparcie. Natomiast system wyborczy do Senatu umożliwia zdobycie mandatu senatorskiego kandydatowi, który nie tyle startuje z „odpowiedniej” listy wyborczej, ile legitymuje się silnym poparciem. W Senacie VII kadencji zasiadł jeden senator, startujący z niezależnego od żadnej partii komitetu wyborczego.

Analizując kwestię zależności deputowanych od głosujących na nich osób, A. Kozak podnosi, że „polityk może z całą pewnością powiedzieć, że reprezentuje co najwyżej swoich wyborców, dokładnie tych, którzy na niego czy jego partię głosowali. Twierdzenie, że głosy oddane i nieoddane w dzień wyborów przekładają się na jakąś wspólną wolę Narodu czy Ludu jest tylko założycielskim mitem demokracji parlamentarnej”⁴⁸. Tezy tej w zasadzie nie kwestionuje się w nauce prawa konstytucyjnego. Parlamentarzystom częstokroć chodzi bowiem o reelekcję (co już podkreślaliśmy), a zatem utrzymywanie ścisłych związków z okręgiem wyborczym, z którego pochodzą, jest praktyką powszechną i znaną⁴⁹. Wskazuje się ponadto, że takie odwoływanie się do woli wyborców ma na celu wzmocnienie i podkreślenie znaczenia głoszonych poglądów. Prowadzić to powinno do przekonania słuchaczy, że wyrażana opinia nie jest wyłącznie osądem parlamentarzysty⁵⁰. Gorzej, jeśli przedstawiciel wprawdzie odwołuje się do poglądów określonej grupy, ale są one nieprawdziwe, wymyślone. Wówczas podnosi on do rangi powszechnie ważnego stanowiska swoje własne poglądy⁵¹.

W rzeczywistości argument o konieczności ubiegania się o głosy wyborców z danego okręgu, a tym samym reprezentowania nie Suwerena, a tylko tej części obywateli, która wybrała danego deputowanego, nie jest wcale taki oczywisty. Częstokroć bowiem posłowie lub senatorowie startujący w trakcie trwania lub po swojej kadencji parlamentarnej w wyborach samorządowych (na różnych szczeblach) nie odnoszą sukcesów. Przegrywają z lokalnymi działaczami czy dotychczasowymi gospodarzami miast. Na 55 parlamentarzystów, którzy wystartowali w ostatnich wyborach samorządowych, 12 zostało burmistrzami lub prezydentami miast, 2 zasiadło w sejmikach wojewódzkich⁵².

⁴⁸ *Ibidem*, s. 46–47.

⁴⁹ K. Grajewski, *op. cit.*, s. 234.

⁵⁰ Z. Jarosz, *op. cit.*, s. 209.

⁵¹ A. Kozak, *op. cit.*, s. 48.

⁵² Szerzej: A. Dąbrowska, G. Rzeczkowski, *Odwrót posła*, Polityka nr 9 (2796)/2011, s. 28–29.

Zatem argument o reprezentowaniu przez deputowanego tylko swoich wyborców w świetle tych faktów nie wydaje się być do końca trafny.

Faktem jest natomiast, że rozwiniecie postanowień przepisów konstytucyjnych znajduje swoje miejsce w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Art. 1 tej regulacji precyzuje art. 104 ust. 1 Konstytucji RP i stanowi, że oprócz tego, że posłowie i senatorowie są przedstawicielami Narodu, powinni także wykonywać swój mandat, kierując się jego dobrem. Ponadto w ust. 2 tej jednostki redakcyjnej wskazano, że powinni informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani. Z przepisem tym związany jest także art. 21 ust. 1, który przesądza, że posłowie i senatorowie przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej. Wynika z tego w istocie, że parlamentarzyści nie mogą lekceważyć tychże „opinii, postulatów i wniosków”. Muszą je brać pod uwagę. Z tej regulacji nie można jednakże wyciągnąć wniosków, że deputowani są nimi związani. Stałoby to w sprzeczności z zasadą mandatu wolnego. Ciężko jest także doszukiwać się jakiegoś rodzaju odpowiedzialności, poza polityczną, za niedotrzymanie tego rodzaju obowiązku. Samo sformułowanie „biorą pod uwagę” jest w zasadzie niejednoznaczne. Nie oznacza bowiem konieczności uwzględniania takich uwag. Jeszcze raz wypada w tym miejscu podkreślić, że parlamentarzyści nie są zobligowani do uzgadniania z wyborcami żadnej kwestii związanej z wykonywaniem mandatu⁵³. Niemniej w ten sposób to podtrzymywanie kontaktów z wyborcami jest wspomagane przez regulację prawną, lecz nie powoduje to powstania więzi prawnej między tymi dwoma podmiotami⁵⁴. Wynika z tego, że jasna, modelowa koncepcja mandatu wolnego⁵⁵ nie najlepiej harmonizuje się z uwikłaniem przedstawiciela w stosunki społeczno-polityczne, jakie wiążą go z wyborcami. „Pozostaje to jednak obok, czy poza owym modelem konstytucyjnoprawnym i w tym sensie go nie narusza. Warto też zwrócić uwagę, że taki właśnie faktyczny sposób jego pojmowania i sprawowania znajduje akceptację w przepisach prawnych, zapewniających odpowiednią organizację oraz finansowanie z budżetu państwa zarówno «terenowej» działalności posłów i senatorów, jak zorganizowanych form działalności politycznej w Sejmie i Senacie w postaci klubów

⁵³ Z. Jarosz, *op. cit.*, s. 209.

⁵⁴ K. Grajewski, *op. cit.*, s. 235.

⁵⁵ Por. A. Szmyt, *op. cit.*, s. 304.

i kół⁵⁶. Z tym twierdzeniem należy się zgodzić. Nie jest możliwe funkcjonowanie parlamentarzysty w oderwaniu od otaczającej go rzeczywistości. Deputowani muszą poznawać problemy przeciętnego człowieka i chyba nie ma lepszej ku temu okazji niż bezpośrednie spotkania, debaty itp.

III. Zakończenie

W literaturze poświęconej omawianemu zagadnieniu obecnie można spotkać się z określeniem mandatu parlamentarnego jako zawodowy⁵⁷. Nie powinno to być zaskoczeniem, skoro działalność parlamentarna coraz częściej staje się głównym źródłem utrzymania deputowanych. Czteroletnia kadencja bowiem zapewnia utrzymanie na przyzwoitym poziomie, dzięki dosyć wysokiemu uposażeniu oraz diecie parlamentarnej. Zachęca to niewątpliwie do takiej aktywności w Sejmie i Senacie, która zapewni przedstawicielowi przychylną władz partyjnych, co w efekcie powinno dać reelekcję. Mechanizm ten sprzyja powstawaniu zjawisk opisanych w niniejszym opracowaniu. Uwagi doktryny o istnieniu mandatu zawodowego, które poparte jest obserwacją praktyki parlamentarnej, powinny być powodem do refleksji. Nie można uznać takiego zjawiska za pożądane. Oczywiście, oprócz niewątpliwej zalety, jaką jest (teoretycznie) tworzenie wyspecjalizowanej grupy osób sprawujących mandat, istnieją liczne negatywne aspekty takiego stanu rzeczy, które wskazaliśmy w naszych rozważaniach. Sytuację mogłyby po części rozwiązać jednomandatowe okręgi wyborcze i system większościowy⁵⁸. Niemniej negatywnym skutkiem wprowadzenia takiego rozwiązania byłoby większe związanie posła (senatora) z okręgiem, z którego został wybrany. Liczyłaby się tutaj przede wszystkim przychylna wyborców. Nie należy jednak tego założenia traktować jako pewne. Wydaje się, że mniej niekorzystnych efektów wynika ze związania parlamentarzysty z mieszkańcami konkretnej części kraju niż z zależności od partyjnych decydentów. Założenia konstrukcji mandatu wolnego są kontrfaktyczne, ale jednocześnie ciężko sformułować alternatywne. Stąd za właściwe należy uznać dążenie do osiągnięcia idealnego modelu. Uważamy, że przedstawione rozwiązanie może się do tego

⁵⁶ Z. Jarosz, *op. cit.*, s. 210.

⁵⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 212.

⁵⁸ Niniejszy tekst został napisany przed wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do senatu, Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o wyborach do senatu, Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112), [uwaga redaktorów]

przyczynić. Jednakże by tak się stało, konieczne są zmiany w obecnie obowiązującym (w tym w Konstytucji RP)⁵⁹, ale i przyszłym⁶⁰, prawie, w istocie sprzeczne z interesem partii. Trudno jest zatem spodziewać się, że taka nowelizacja nastąpi.

⁵⁹ Zob. zwłaszcza ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz.U. 2007, nr 190, poz. 1360, z późn. zm.), Dział II.

⁶⁰ Zob. zwłaszcza ustawa Kodeks wyborczy, Dział III.

