

Łukasz Buczkowski

ORCID: 0000-0002-0147-4721

Jednostka a zbiorowość na przykładzie zasady przedstawicielskiej formy rządów

SŁOWA KLUCZOWE:

mandat przedstawicielski, zasada rządów przedstawicielskich, zwierzchnictwo narodu, dyscyplina klubowa, niezależność przedstawiciela

Wprowadzenie

Wzajemne relacje jednostki i zbiorowości stanowią często przedmiot zainteresowania prac z zakresu nauk o zarządzaniu, poddających analizie rolę człowieka w ramach określonej struktury organizacyjnej, wyposażonej w zespół zadań i środków koniecznych dla ich realizacji, przesądzających o charakterze organizacji. Zwraca się przy tym szczególną uwagę na podmiotowość jednostki, wykluczającą pojmowanie człowieka jedynie jako środka służącego osiągnięciu założonego celu, przy jednoczesnym podkreśleniu wartości jego cech indywidualnych, przekładających się na obustronne stosunki jednostki i zbiorowości: człowiek nie jest bowiem wyłącznie bytem w sensie fizycznym, lecz przede wszystkim myślącą, poznającą i działającą osobą¹. Znaczenie jednostki eksponują zwłaszcza te definicje organizacji, które odnoszą się do sposobu działań ludzi – stawiają one człowieka w centrum działań organizacyjnych, co przesą-

¹ Por. A. Śmigielska-Kaczmarek, *Rola człowieka w organizacji i istota kompetencji*, [w:] W. Olejniczak (red.), *Zespół – Kultura – Projekt*, Szczecin 2009, s. 20 oraz cytowana przez autorkę literatura, w szczególności M. Przybyła, *Organizacja jako obiekt badań – składniki organizacji*, [w:] M. Przybyła (red.), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wrocław 2001, s. 33–34.

dza o traktowaniu organizacji jako efektu działań społecznych². W tym ujęciu, najistotniejszym składnikiem każdej organizacji są ludzie, którzy wraz ze swoimi systemami wartości, celami, motywacją oraz umiejętnościami przyczyniają się do sukcesu całości³. Funkcjonowanie jednostki w organizacji cechuje swoisty dualizm: z jednej strony organizacja stawia swemu członkowi określone wymagania, konieczne do spełnienia dla prawidłowego funkcjonowania całości – dlatego tak istotne jest przy ocenie działań jednostki uwzględnianie ograniczeń wynikających z jej roli wobec pozostałych współuczestniczących oraz organizacji jako całości. Po drugie zaś, również jednostka wyraża w stosunku do organizacji oczekiwania, stanowiące konsekwencje ogólnoludzkich i indywidualnych potrzeb. Dopiero połączenie obydwu elementów daje podstawy dla pełnej realizacji założonych celów.

Abstrahując od wątków z zakresu teorii organizacji, zaznaczyć należy, że również w nauce prawa, ze szczególnym podkreśleniem instytucji prawa ustrojowego, nie brak przykładów potwierdzających złożoność wzajemnych relacji jednostki i zbiorowości. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie powyższych zależności na gruncie konstytucyjnej zasady przedstawicielskiej formy rządów, wynikającej z przyjętej koncepcji mandatu przedstawicielskiego.

Formułując tytułem wstępu krótkie uwagi na temat zasady rządów przedstawicielskich, nie sposób pominąć stanowisk prezentowanych przez czołowych przedstawicieli myśli filozoficznej okresu, w którym tworzyły się jej zręby. J.J. Rousseau w sprawie możliwości wyrażania woli zbiorowego podmiotu suwerenności poprzez wyłonionych przezeń reprezentantów wypowiadał się krytycznie, wskazując na niemożność poznania *a priori* stanowiska reprezentowanego we wszystkich możliwych sytuacjach, pociągającą za sobą fikcyjność utożsamiania woli reprezentanta z wolą reprezentowanego⁴. Twórca nowożytnej koncepcji suwerenności twierdził,

² A. Mazurkiewicz, M. Uryniak, *Podmiotowość człowieka w aspekcie jego działalności w organizacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2006, nr 8, s. 221.

³ Tamże. Trudności w praktycznej akceptacji kryterium podmiotowego w działalności organizacyjnej wynikają m.in. z faktu swoistej niemierzalności podmiotowości, która jest: nieempiryczna, bo pozostająca poza bezpośrednią obserwacją; niekomunikatywna, z racji ogólności języka, uniemożliwiającej sformułowanie tego, co subiektywne i irracjonalne oraz autonomiczna, ponieważ cele oraz sposoby realizacji działań ludzkich wynikają z indywidualnych dążeń. Zob. K. Jaremczuk, *Podmiotowe i przedmiotowe uwarunkowania procesu przemian strukturalnych w przedsiębiorstwie*, Katowice 1994, s. 6 (pozycję tę cytuję za A. Mazurkiewicz i M. Uryniakiem).

⁴ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 125.

że zwierzchnictwo narodu (ludu) zawiera się w jego „woli powszechnej”, która jest niepodzielna, czyli jednolita i stanowiąca nierozzerwalną całość, oraz niezbywalna, co rozumieć należy jako nakaz sprawowania władzy zwierzchniej bezpośrednio przez suwerena, który nie jest w stanie nikomu przekazać swej woli. Dlatego też reprezentacja – zwłaszcza w zakresie władzy ustawodawczej – jest niedopuszczalna, ponieważ pojawienie się przedstawicieli prowadzi do destrukcji ludu, dodatkowo zaś wola jednostki może być zgodna z wolą zbiorowości jedynie przypadkowo, a zgodność taka będzie miała charakter tymczasowy, gdyż celem woli powszechnej jest równość, podczas gdy jednostka z natury swej dąży do osobistego przywileju. Praktyczne trudności związane z realizacją koncepcji Rousseau w pierwotnym ujęciu (możliwa do przyjęcia jedynie w małych wspólnotach, zamieszkujących niewielki obszar), skłoniły jej autora do przyznania, że bezpośrednio sprawowanie władzy przez suwerena nie jest realne w warunkach współczesnych mu państw. W konsekwencji Rousseau dopuścił reprezentowanie władzy woli powszechnej przez przedstawicieli, lecz pod restrykcyjnymi warunkami: a) przedstawiciel nie może posiadać żadnych uprawnień własnych, pozostając – niczym niewolnik w prawie rzymskim – *instrumentum vocale* – mówiącym narzędziem, wyrażającym wolę zbiorowego podmiotu suwerenności; b) udzielony mandat ma charakter związany, co oznacza możliwość jego natychmiastowego cofnięcia w przypadku niezgodności działań reprezentanta z wolą powszechną; c) przyjęte przez parlament prawo uzyskuje moc obowiązującą dopiero po jego zatwierdzeniu przez suwerena w drodze referendum⁵.

Odmienne niż J. J. Rousseau, dopuszczający przedstawicielstwo jedynie w ostateczności i ze względów natury obiektywnej, problem reprezentacji postrzegali współtwórcy klasycznej teorii reprezentacji na czele z J. Burkiem, J.S. Millem i E. Sieyesem, uznający naród za niezdolny do samoistnego wyrażania swojej woli. Pierwszy z wymienionych filozofów stał na stanowisku, że parlament stanowi zgromadzenie narodu, zainteresowane wyłącznie realizacją interesów zbiorowości. Harmonię pomiędzy wolą powszechną a wolą jednostki zapewnić ma idealna niezależność reprezentanta od wyborców. Wyłączony zatem jest mandat imperatywny, wiążący deputowanego z interesami okręgu wyborczego, z którego pochodzi, a reprezentant staje się rzecznikiem interesu ogólnego⁶. J. S. Mill

⁵ M. Granat, *Zasada suwerenności narodu*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005, s. 117–118.

⁶ M. Granat, *Zasada reprezentacji politycznej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005, s. 120.

w dziele *O rządzie reprezentacyjnym* zauważał, że konsekwentne podejmowanie przez naród decyzji poprzez instytucje demokracji bezpośredniej nie jest możliwe, dlatego najlepszą formą rządów jest tzw. rząd reprezentacyjny, przez który należy rozumieć wykonywanie najwyższej władzy przez suverena za pośrednictwem okresowo wybieranych przedstawicieli⁷. E. Sieyes w broszurze *Kim jest stan trzeci*, wskazywał natomiast, że ogół obywateli należących do wspólnego porządku, stanowi pełnoprawną reprezentację całego narodu, zdolną do wypowiedania się i podejmowania decyzji w jego imieniu poprzez wyłonionych przedstawicieli⁸. Według E. Sieyesa „naród nie może mieć innego głosu niż głos swoich reprezentantów, może on mówić i działać tylko przez nich”.

Klasyczna koncepcja przedstawicielstwa wyraża się w założeniu, że zbiorowy podmiot suwerenności w drodze wyborów deleguje swoich reprezentantów, wszystkie zaś decyzje podjęte przez organ przedstawicielski przypisywane są suwerenowi. Istota reprezentacji polega więc w dyskutowanej koncepcji na tym, że rolą ciała przedstawicielskiego nie jest przekazywanie woli narodu, lecz jej formułowanie „za naród”, zamiast niego i w jego imieniu. W ten sposób parlament staje się głosem suverena, uzyskując prawo „wyrażania chęci za naród”, czego konsekwencją jest prawna identyfikacja narodu i jego przedstawicielstwa⁹. Reprezentanci są w wykonywaniu władzy ograniczeni czasowo, a ich działania oparte są na odpowiedzialności i zaufaniu pomiędzy przedstawicielami a wyborcami. Pełnomocnictwa udzielonego do wyrażania woli narodu nie można odwołać, a reprezentantów nie wiążą w trakcie kadencji instrukcje wyborców – możliwość personalnej zmiany piastuna mandatu następuje dopiero podczas następnych wyborów. Klasyczna teoria reprezentacji zakłada również – odmiennie niż w koncepcji Roussofskiej – wspólnotę interesów suverena i działających w jego imieniu reprezentantów¹⁰. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się również, że twórcy klasycznej koncepcji przedstawicielstwa nie przypisywali należytego znaczenia faktowi, że celem reprezentacji jest nie tylko wytworzenie woli narodu, ale także zagwarantowanie zdolności jego działania. Dlatego też konieczne jest wyłonienie parlamentu zdolnego do rzeczywistego wykonywania swych funkcji. W warunkach współcze-

⁷ L. Dubel, *John Stuart Mill*, [w:] L. Dubel, J. Małarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Lublin 2000, s. 277–278.

⁸ J. Małarczyk, *Ideologia Wielkiej Rewolucji Francuskiej – jakobinizm*, [w:] L. Dubel, J. Małarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Lublin 2000, s. 227–228.

⁹ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 126.

¹⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 48.

nych legislatyw powyższego celu nie sposób byłoby jednak osiągnąć, gdyby każdy deputowany mógł działać w dowolny sposób, pozostając odpowiedzialnym jedynie przed własnym sumieniem. W takim wypadku proces uzgadniania stanowisk i podejmowania decyzji przez izbę byłby znacząco utrudniony, jeśli nie niemożliwy – tak ukształtowana legislatywa utraciłaby zdolność działania. W zapewnieniu owej zdolności zasadniczą rolę odgrywają partie polityczne, dążące do utworzenia i utrzymania większości¹¹. Co istotne, dla klasycznej koncepcji przedstawicielstwa charakterystyczne było pomniejszanie lub wręcz ignorowanie znaczenia partii – w ordynacjach wyborczych przyjmowano fikcyjne założenie niewystępowania żadnej sformalizowanej grupy zgłaszającej kandydatów do parlamentu, wynikające z obawy, że zalegalizowanie frakcji wewnątrz legislatywy zagrozi wolności deputowanych. Współcześnie praktyka taka nie byłaby możliwa ze względu na dominujące znaczenie partii politycznych w życiu publicznym – szanse na wybór do organu przedstawicielskiego mają w zdecydowanej większości kandydaci wysuwani przez partie, wewnątrz parlamentu reprezentanci poddawani są dyscyplinie partyjnej, a jako wniosek ogólny jawi się niemożność oddziaływania przez naród na bieg spraw publicznych inaczej niż za pośrednictwem partii politycznych, co przesądza o dezintegracji klasycznie rozumianego przedstawicielstwa¹².

Obecnie, konstytucyjną zasadę przedstawicielstwa należy rozumieć jako znajdujące umocowanie prawne wykonywanie władzy państwowej w imieniu narodu przez konstytucyjnie określone organy państwa, przy założeniu istnienia po stronie rządzących obowiązku „stworzenia warunków i zapewnienia środków koniecznych do tego, by następował proces upodabniania się przeważających opinii społecznych z podejmowanymi decyzjami państwowymi”¹³. Znaczenie zasady reprezentacji politycznej wyraża się nie tylko we wpływie zbiorowego podmiotu suwerenności na skład organu przedstawicielskiego, a co za tym idzie, na jego funkcjonowanie, lecz przejawia się także w kształtowaniu wzajemnych relacji pomiędzy naczelnymi organami

¹¹ Tamże, s. 49.

¹² M. Granat, *Zasada reprezentacji...*, s. 121.

¹³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 49. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, o naruszeniu zasady przedstawicielstwa wyrażonej w art. 4 ust. 2 Konstytucji można by mówić w przypadku, gdyby „całokształt obowiązujących regulacji prowadził do uniemożliwienia kontroli Narodu nad organami władzy publicznej”. Zob. wyrok TK z 31 maja 2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 47.

państwa, znajdujących odzwierciedlenie w budowie systemu organów państwowych¹⁴.

Konstytucja RP¹⁵ ustanawia zasadę rządów przedstawicielskich w art. 4 ust. 2, zgodnie z którym naród sprawuje władzę¹⁶ przez swych przedstawicieli¹⁷ lub bezpośrednio. Mając na uwadze systematykę przywołanego przepisu, stwierdzić należy, że ustrojodawca nie postawił znaku równości pomiędzy obiema wymienionymi formami sprawowania władzy zwierzchniej przez suwerena: wysunięcie zasady przedstawicielstwa na czoło regulacji konstytucyjnej przesądza o jej primacie w stosunku do instytucji demokracji bezpośredniej, którym przyznać należy charakter uzupełniający¹⁸.

Przyznanie pierwszeństwa zasadzie demokracji przedstawicielskiej w art. 4 ust. 2 znajduje odzwierciedlenie w dalszych postanowieniach Konstytucji, zwłaszcza zaś w regulacjach odnoszących się do parlamentu – należy mieć tu na uwadze zarówno ich miejsce w systematyce konstytucyjnej, jak również istotę i wagę uprawnień przyznanych organom przedstawicielskim. Brak wymienienia w treści art. 4 ust. 2 konkretnych instytucji demokracji przedstawicielskiej (bezpośredniej również), w których

¹⁴ W. Skrzydło, *Konstytucyjne założenia systemu organów państwa i ich wpływ na kształt aparatu państwowego*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 11.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁶ Przez „władzę” określoną w art. 4 ust. 2 należy rozumieć zwierzchnią władzę narodu, wynikającą z zasady suwerenności ustanowionej w art. 4 ust. 1 Konstytucji.

¹⁷ Sformułowanie to poddawane jest krytyce w nauce prawa konstytucyjnego, ponieważ władza w imieniu narodu w istocie sprawowana jest nie tyle przez przedstawicieli, co dysponujące określonymi kompetencjami władczymi organy, w skład których zostali oni wybrani. Zob. np. Z. Witkowski, *Zasada reprezentacji politycznej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2013, s. 96.

¹⁸ Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: w wyroku z 27 maja 2003 r. (K 11/03, OTK ZU 2003, Nr 5, poz. 43) TK uznał, że teza o uzupełniającym charakterze demokracji bezpośredniej znajduje swe uzasadnienie także w charakterze prawnym referendum z punktu widzenia podmiotu uprawnionego do odwołania się (zainicjowania) do procedury referendalnej. W polskim systemie prawnym nie można mówić o obywatelskim prawie do referendum, bowiem obywatel (grupa obywateli) nie ma skutecznej prawnie możliwości zainicjowania działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzanie referendum, natomiast w orzeczeniu z 3 listopada 2006 r. (K31/06, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 147) stwierdził, iż: „sprawowanie władzy przez przedstawicieli jest na tle obowiązującego systemu konstytucyjnego zasadą, a bezpośrednie sprawowanie władzy przez suwerena (referendum, inicjatywa ustawodawcza) – wyjątkiem”.

realizować się ma zwierzchnia władza narodu, przesądza o domyślnym odesłaniu w tym zakresie do dalszych postanowień ustawy zasadniczej, odnoszących się wprost do trybu obsadzania składu obu izb parlamentu, przyznanych im kompetencji oraz ich organizacji i trybu funkcjonowania, które instytucjonalizują konstytucyjną formułę sprawowania władzy suwerennej „przez przedstawicieli”¹⁹.

Co szczególnie warte podkreślenia, usankcjonowana w art. 4 ust. 2 zasada rządów przedstawicielskich, rozumiana jako wyrażanie woli narodu poprzez jego reprezentantów, stanowi jedynie prawnoustrojowy instrument władzy zwierzchniej, która pozostaje przy suwerenie – innymi słowy przedstawicielstwo nie jest tożsame z władzą suwerenną, która może być wyrażana w rozmaitych formach – nie tylko w postaci zinstytucjonalizowanych prawnie form demokracji przedstawicielskiej (lub bezpośredniej)²⁰.

Pomimo niewyrażenia wprost w art. 4 ust. 2 Konstytucji, kogo należy uznać za przedstawicieli narodu, nie budzi wątpliwości, że walor taki przypisać należy wyłonionym w drodze wyborów reprezentantom zasiadającym w obu izbach parlamentu – o przedstawicielskim charakterze posłów i senatorów przesądzają zresztą dalsze postanowienia Ustawy Zasadniczej (kolejno art. 104 ust.1 i art. 108)²¹.

¹⁹ K. Działocha, *Uwagi do art. 4*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 20–21.

²⁰ Tamże, s. 22. Autor ten wskazuje ponadto na niemożność przyjęcia koncepcji przedstawicielstwa w rozumieniu konstytucyjnym jako uzasadnienia dla klasycznej – przybliżonej powyżej – formuły reprezentacji opartej na „konstrukcji zachowania”, wyrażającej się w przyjęciu tożsamości narodu jako podmiotu władzy zwierzchniej oraz organu przedstawicielskiego i przypisywaniu aktów podejmowanych przez legislatywę suwerenowi, jako jego własnych. Nie jest również dopuszczalne użycie przyjętej w Konstytucji RP konstrukcji przedstawicielstwa (władzy zwierzchniej należącej do narodu i jedynie sprawowanej przez reprezentantów) jako podstawy Rousseauowskiego mandatu imperatywnego z racji ustalonej w Ustawie Zasadniczej koncepcji mandatu wolnego, przesądzającego o odrzuceniu pełnej kontroli suwerena nad przedstawicielstwem. Zob. szerzej K. Działocha, *Uwagi do art. 4...*, s. 23.

²¹ Pomimo że poza zakresem szerszego zainteresowania niniejszego artykułu pozostają – budzące wątpliwości doktryny prawa konstytucyjnego – rozważania o przedstawicielskim charakterze innych organów pochodzących z wyborów powszechnych, m.in. Prezydenta RP, radnych do organów samorządu terytorialnego, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czy eurodeputowanych, należy jednak zasygnalizować wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r. (K 17/98, OTK 1998, Nr 4, poz. 48), w którym Trybunał prezentuje pogląd, zgodnie z którym w szerokim ujęciu „przedstawicielami Narodu są również inne [poza posłami i senatorami – przyp. Ł. B.] osoby wchodzące w skład organów władzy publicznej, które nie pochodzą z wyborów, jeżeli organy te zostały powołane

Zasadnicze znaczenie dla niniejszego artykułu ma przedstawienie relacji zachodzących pomiędzy reprezentantem a zbiorowością z punktu widzenia przyjętej koncepcji mandatu przedstawicielskiego. Rozważania prowadzone będą przez pryzmat zależności występujących między mandatariuszem a wyborcami oraz wpływu partii politycznych na działania deputowanego, podejmowane w ramach wykonywania mandatu. Analizie poddane zostaną dwie płaszczyzny: prawna, wynikająca z tradycji przedstawicielstwa oraz obowiązujących przepisów oraz polityczna, ukazująca układ rzeczywistych relacji pomiędzy poddanymi badaniami podmiotami. Celem opracowania jest wykazanie sprzeczności zachodzących pomiędzy konstytucyjnym ujęciem przedstawicielstwa a praktyką jego funkcjonowania.

Pozycja reprezentanta wobec zbiorowości w świetle koncepcji mandatu przedstawicielskiego

Zgodnie z dominującą na gruncie prawa konstytucyjnego definicją, przez pojęcie mandatu rozumie się udzielone na określony czas, przeważnie w drodze wyborów, pełnomocnictwo do pełnienia funkcji przedstawicielskiej, upoważniające i zobowiązujące do uczestniczenia w kształtowaniu i wyrażaniu przez parlament woli państwowej narodu²².

przez Konstytucję do realizacji woli Narodu, a ich działalność – poddana w sposób mniej lub bardziej bezpośredni kontroli społeczeństwa. Również samorząd terytorialny uznać można za jedną z form szeroko rozumianej demokracji przedstawicielskiej”. Kontrowersje budzi zwłaszcza teza o przedstawicielskim charakterze obieralnych organów samorządu terytorialnego. Należy mieć tu zwłaszcza na uwadze fakt, że uprawnienie do wyłaniania składu organów stanowiących w gminach (również kandydowania na radnego) oraz prawo decydowania w jednostkach szczebla podstawowego o obsadzie organu wykonawczego, przysługuje także osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego, a co za tym idzie, niemieszczącym się w pojęciu narodu, wynikającym z preambuły konstytucyjnej. Zob. stanowisko w tej sprawie zajęte przez B. Banaszaka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 48. Podobnie, nie stanowi realizacji idei przedstawicielstwa wyłanianie posłów do Parlamentu Europejskiego, ponieważ Konstytucja odnosi się do zasad sprawowania władzy na terytorium RP. Zasad tych, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (zob. cyt. powyżej wyrok K15/04 z 31 maja 2004 r.) „nie można przenosić wprost na funkcjonowanie innych, poza państwem, struktur, za których pośrednictwem Rzeczpospolita realizuje swoje interesy”.

²² G. Kryszewski, *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3, s. 18. Stosownie do drugiego z występujących ujęć teoretycznych, mandat stanowi całokształt praw i obowiązków przedstawicieli, nabytych w drodze wyborów. O ile pierwsza z przytoczonych definicji kładzie nacisk na relację łączącą reprezen-

Relacje przedstawiciela ze zbiorowością na gruncie zasady przedstawicielskiej formy rządów wynikają zasadniczo z przyjętego modelu mandatu. W teorii reprezentacji występują w omawianym względzie dwie podstawowe koncepcje: mandat związany, zwany również imperatywnym, oraz mandat wolny²³.

Mandat imperatywny, wykazujący związki z cywilistyczną koncepcją przedstawicielstwa i charakterystyczny dla parlamentów średniowiecznych, opiera się na założeniu, że przedstawiciel jest reprezentantem swoich wyborców²⁴. W ten sposób nawiązuje się między jednostką a zbiorowością prawny węzeł bezpośredniej zależności, przesądzający o konieczności bezwzględnego respektowania przez deputowanego woli wyborców, przybierającej formę udzielanych przedstawicielowi instrukcji, obowiązku zdawania przez deputowanego wyborcom sprawy z podejmowanych na forum parlamentu działań oraz wyrażający się w możliwości odwołania reprezentanta nie tylko w razie sprzeniewierzenia się wydanym poleceniom, ale w każdym czasie i z dowolnego powodu. Mandat imperatywny został odrzucony w okresie rewolucji burżuazyjnych na rzecz konstrukcji przedstawicielstwa wolnego, by po raz drugi pojawić się w okresie Komuny Paryskiej (1871 r.) oraz w ideologii innych skrajnych nurtów ustrojowych XIX i XX w. (na przykład ruchu bolszewickiego).

Specyficzne ujęcie mandatu związanego występowało również w państwach socjalistycznych, w których nawiązywano do konstrukcji mandatu imperatywnego, przy nadaniu tej formie reprezentacji odmiennej konstrukcji teoretycznej. Istota mandatu związanego w konstytucjonalizmie socjalistycznym odbiegała od jego historycznych podstaw, wyrażających się w uzależnieniu przedstawiciela od instrukcji jego wyborców, z racji nałożenia przez zdecydowaną większość konstytucji państw realnego socjalizmu na reprezentantów obowiązku uwzględniania w działalności

tanta z podmiotem reprezentowanym i dzięki temu bardziej przystaje do rozważań z zakresu przedstawicielskiej formy rządów, o tyle drugie ujęcie – również poprawne – koncentruje się na mandacie jako instytucji prawa parlamentarnego. Zob. M. Granat, *Zasada reprezentacji...*, s. 121–122. Mandat parlamentarny rozumiany jest również jako określenie funkcji członka legislatury. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 213.

²³ Zob. szerzej M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013, s. 13 i nast. Autor uznaje za nie w pełni zasadne określanie mandatu imperatywnego jako pierwotnej formy pełnomocnictwa wyborczego, starszej od koncepcji mandatu wolnego, mającej źródło w skłonności do łącznego rozpatrywania obu form pełnomocnictwa.

²⁴ L. Garlicki, *Uwagi do art. 104*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 2.

parlamentarnej nie tylko interesów konkretnego okręgu wyborczego czy jednostki terytorialnej, lecz również kierowania się dobrem całego narodu (niektóre z konstytucji przewidywały wprost powinność reprezentowania przez przedstawicieli całego narodu)²⁵. Można więc mówić o ukształtowaniu się w warunkach państwa socjalistycznego charakterystycznego ujęcia reprezentacji, łączącego elementy mandatu imperatywnego i wolnego²⁶. Tym niemniej, powyższym rozważaniom przyznać należy jedynie walor teoretyczny, z racji formułowania woli narodu i jej egzekwowania nie przez organ przedstawicielski, a przez hegemoniczną (bądź jedyną) partię polityczną, co przemawia za uznaniem konstrukcji bezpośredniej zależności reprezentantów od wyborców za twór iluzoryczny²⁷.

Mandat wolny znajduje swe źródło w klasycznej idei reprezentacji, a konkretnie w dwóch kluczowych wyznacznikach tej koncepcji: niepodzielności suwerenności oraz tożsamości woli narodu z wolą wyrażaną przez jego reprezentantów. Ciało przedstawicielskie reprezentuje naród jako całość, od chwili ustalenia w drodze wyboru swego składu podejmuje wszelkie rozstrzygnięcia samodzielnie, a jego niezależność jest koniecznym warunkiem realizacji podstawowej funkcji – formułowania woli narodu²⁸. Powyższe założenia odnoszono również do poszczególnych deputowanych, przyjmując, że przedstawiciel reprezentuje zbiorowy podmiot suwerenności, nie zaś wyborców, którzy zdecydowali o personalnej obsadzie mandatu: „przedstawiciel nie reprezentuje ani kolegium elektorskiego, ani obywateli jako takich, ani – mówiąc krótko – żadnej sumy pojedynczych jednostek, ale właśnie naród jako ciało ujednoczone, o charakterze powszechnym i tym właśnie odróżniające się od jednostek i grup odrębnych, które to ciało w sobie sumuje”²⁹. Konsekwen-

²⁵ B. Zawadzka, *Model przedstawicielstwa socjalistycznego. Studium porównawcze z teorii reprezentacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 341 i nast.

²⁶ Stanowisko takie wyraża M. Grzybowski, *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 41.

²⁷ Zob. E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 129.

²⁸ Tamże, s. 130. Szeroko na temat założeń mandatu przedstawicielskiego pisze M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4.

²⁹ R. Carre de Malberg, *Contribution a la theorie generale de l'Etat*, t. II, Paris 1929, s. 224 (cyt. za: E. Popławską). Autorka dowodzi, że nadmiernie restrykcyjne traktowanie takiego ujęcia reprezentacji mogłoby prowadzić do zanegowania potrzeby przeprowadzania okresowych wyborów w celu odnowienia składu organu przedstawicielskiego: skoro naród raz uznał przedstawicieli wyłonionych do wyrażania jego woli za godnych realizacji tej funkcji, nie występuje potrzeba wyłaniania kolejnych reprezentantów – tym bardziej że cyklicznie odbywane wybory stanowią okazję do dokonywania oceny działań

cją tak pojmowanego mandatu przedstawicielskiego jest niezależność deputowanego od swych wyborców – skoro przedstawiciel reprezentuje cały naród, nie powstaje pomiędzy nim a tymi, którzy go wybrali, żadna relacja podporządkowania³⁰. Wyborcy nie mogą zatem formułować – charakterystycznych dla mandatu imperatywnego – prawnie wiążących instrukcji pod adresem deputowanego³¹, a skuteczność podejmowanych przez niego działań nie zależy od akceptacji wyborców³². Kwintesencją mandatu wolnego jest zapewnienie przedstawicielowi jak najszerszej zakreślonej swobody wykonywania swych obowiązków, przy założeniu kierowania się interesem ogólnym. Zgodnie z doktrynalnymi pryncypiami klasycznego przedstawicielstwa, działania podejmowane przez deputowanego służyć mają dobru wspólnemu, często rozumianemu odmiennie od partykularnych interesów poszczególnych grup wyborców. Z powyższymi założeniami koresponduje charakterystyczna dla mandatu wolnego niedopuszczalność odwołania przedstawiciela przez wyborców przed końcem kadencji parlamentu – odmiennie ukształtowanie omawianej instytucji uderzałoby w charakterystyczne dla klasycznej koncepcji reprezentacji ujęcie niepodzielnej suwerenności narodu.

W warunkach polskich idea reprezentacji przeszła istotną ewolucję. Rezygnując z szerszego omówienia charakterystycznego dla okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej mandatu imperatywnego³³, poddanego ograniczeniom dopiero w zapisach Konstytucji 3 maja z 1791 r.³⁴, kilka słów uwagi należy poświęcić przekształceniom ujęcia mandatu przedstawicielskiego w polskich warunkach ustrojowych po odzyskaniu niepodległości. Pierwsza z konstytucji okresu XX-lecia międzywojennego³⁵ oparła się na klasycznej konstrukcji mandatu wolnego, przewidując w art. 20, że „Posłowie są przedstawicielami całego narodu i nie są krępowani żąd-

przedstawicieli, czyli do podważenia istoty mandatu wolnego. Wybory, stanowiące okazję do zmiany reprezentantów prowadzą – przy dopuszczeniu reelekcji – do przynajmniej częściowego ich podporządkowania wyborcom. Takie założenie trudno jednak uznać za możliwe do zrealizowania w warunkach współczesnych systemów demokratycznych.

³⁰ J. Zalesny, *Posel a wyborcy*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski...*, s. 244.

³¹ M. Granat, *O istocie...*, s. 15.

³² K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 40–41.

³³ Zob. M. Pisz, *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 178–179.

³⁴ Zgodnie z postanowieniami art. VI pierwszej polskiej Konstytucji, posłowie mieli reprezentować cały naród, „będąc składnikami ufności powszechnej”.

³⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267 ze zm.

nymi instrukcjami wyborców”. Konstytucja kwietniowa³⁶, z racji odrzucenia zasady suwerenności narodu i przyjęcia w jej miejsce jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta, w ogóle nie normowała zagadnień związanych z mandatem przedstawicielskim. W okresie po zakończeniu II wojny światowej nie powrócono do koncepcji mandatu wolnego, pomimo że niektóre postanowienia Małej konstytucji z 1947 r.³⁷ mogły stwarzać takie wrażenie: zgodnie z rotą ślubowania poselskiego wynikającą z art. 10, deputowani zobowiązywali się „według najlepszego rozumienia i zgodnie z sumieniem pracować dla dobra narodu polskiego (...)”³⁸. Konstytucja PRL³⁹ wzorem rozwiązań radzieckich przyjęła mandat imperatywny, który jednak – jak już wskazano powyżej – przyjął w warunkach państwa socjalistycznego szczególną formę⁴⁰. W art. 2 ust. 2 Konstytucji wyrażono wprost zasadę odpowiedzialności posłów przed wyborcami oraz możliwość odwołania reprezentanta, natomiast art. 87 przewidywał obowiązek zdawania przez posłów oraz radnych rad narodowych sprawy wyborcom ze swojej pracy i z działalności organu, do którego zostali wybrani. Przyjęte regulacje – z racji pełnienia funkcji centrum decyzyjnego przez partię komunistyczną – rozmijały się jednak z praktyką⁴¹. Zmianę w konstytucyjnym ujęciu mandatu przedstawicielskiego przyniosło dopiero uchwalenie Małej konstytucji z 1992 r.⁴², której art. 6 wprost opierał się na koncepcji wolnego mandatu przedstawicielskiego, co stało w sprzeczności z dalszym (aż do 1997 r.) obowiązywaniem przepisu nakazującego przedstawicielom relacjonowanie wyborcom działań podejmowanych na forum parlamentu. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie wprowadziła w odniesieniu do konstrukcji mandatu zasadniczych zmian, przewidując w treści art. 104, że posłowie są przedstawicielami narodu⁴³ i nie wiążą ich instrukcje wyborców. Pomimo że ustrojodawca

³⁶ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227.

³⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1947 r., Nr 18, poz. 71 ze zm.

³⁸ Zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 104...*, s. 3.

³⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 ze zm.

⁴⁰ Zob. M. Kruk, *Koncepcja...*, s. 21.

⁴¹ Aż do roku 1976 r. nie zostały na przykład formalnie uregulowane zasady odwoływania posłów przez wyborców.

⁴² Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426 ze zm.

⁴³ Zgodnie z art.1 ust.1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 7, poz. 29 ze zm.), reprezentanci kierują się w wykonywaniu

zrezygnował z wprowadzenia do ustawy zasadniczej zakazu odwoływalności przedstawicieli, nie budzi żadnych wątpliwości fakt, iż ten zasadniczy wyznacznik mandatu wolnego nadal obowiązuje w pełnej rozciągłości, a jego niewymienienie w Konstytucji podyktowane jest przekonaniem o oczywistości takiego rozwiązania.

Wynikająca z postanowień Konstytucji RP charakterystyka mandatu przedstawicielskiego nawiązuje do klasycznych koncepcji doktrynalnych, pozwalając na sformułowanie trzech głównych wyróżników relacji łączących reprezentanta z suwerenem.

Po pierwsze, mandat ma charakter generalny (uniwersalny), wyrażający się w powiązaniu każdego przedstawiciela ze zbiorowym podmiotem suwerenności w sposób jednolity, bez względu na system wyborczy obowiązujący do konkretnej izby parlamentu⁴⁴, co potwierdza zasadę jednokowej pozycji prawnej wszystkich deputowanych. Posłowie (senatorowie) reprezentują cały naród, nie zaś konkretne grupy wyborców czy partie polityczne, a ze stosunku przedstawicielstwa wynika – znajdujące umocowanie w konstytucyjnej zasadzie reprezentacji politycznej – uprawnienie do podejmowania decyzji w imieniu suwerena. Pomimo posługiwania się w Konstytucji pojęciem „przedstawiciel” w miejsce dawniej stosowanego terminu „reprezentant”, zależność występującą między suwerenem a deputowanym uznać należy za instytucję właściwą dla prawa publicznego, nieposiadającą bezpośrednich związków z prawem cywilnym, co typowe było w odniesieniu do pierwotnej postaci mandatu imperatywnego. Udzielone w drodze głosowania pełnomocnictwo do wyrażania woli narodu ma charakter zindywidualizowany, stąd obowiązek osobistego wykonywania mandatu przez deputowanego, bez możliwości delegowania uprawnień na inną osobę. Przedstawicielstwo jest ograniczone w czasie, gdyż stosownie do wymogów zasady kadencyjności konieczne jest cykliczne odnawianie pełnomocnictwa przez wyborców, natomiast w ramach kadencji mówić można o jego trwałości, gwarantowanej przez niedopuszczalność przedterminowego odwołania deputowanego. Ponieważ podmiotem wyłącznie reprezentowanym przez deputowanych jest naród, wykluczone jest tworzenie jakichkolwiek dodatkowych – co wymaga podkreślenia – prawnych więzów pomiędzy mandatariuszem a wyborcami lub partiami politycznymi⁴⁵.

mandatu dobrem narodu, stosownie zaś do roty ślubowania poselskiego, określonej w art. 104 ust. 2 Konstytucji, przedstawiciele przyrzekają „rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu”.

⁴⁴ L. Garlicki, *Uwagi do art. 104...*, s. 4–5.

⁴⁵ Tamże, s. 5 oraz K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów...*, s. 53.

Po drugie, mandat parlamentarny wyróżnia niezależność przedstawiciela od wyborców, którzy nie mogą w stosunku do niego formułować żadnych nakazów czy instrukcji o prawnie wiążącym charakterze, żądać sprawozdań lub uzgadniania postępowania. Odnosi się to zarówno do działań posła (senatora) na forum izby, wyraża się w niemożności skutecznego żądania od reprezentanta realizacji programu politycznego, przedstawionego podczas kampanii wyborczej⁴⁶, ale w szerszym ujęciu oznacza także zakaz jakiegokolwiek ograniczania *de iure* swobody parlamentarzysty w wyborze drogi działania, którą uzna on za słuszną dla realizacji interesów narodu – w tym także przez partię polityczną, do której należy (w tym ujęciu podkreślić należy wykluczenie uzależniania skuteczności działań deputowanego od akceptacji jego klubu parlamentarnego, wprowadzenie możliwości działania przez klub za deputowanego, ustanawianie prawnie wiążącego zakazu występowania z klubu lub zmiany barw klubowych czy zobowiązanie kandydata do zwrotu kosztów kampanii wyborczej w razie naruszenia dyscypliny)⁴⁷. Niezależności mandatu przedstawicielskiego nie stoi na przeszkodzie wynikająca z art. 1 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora powinność informowania wyborców przez deputowanych o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani, ani też przyjęty w art. 21 ust. 1 ustawy nakaz przyjmowania przez reprezentantów opinii, postulatów i wniosków od wyborcy oraz brania ich pod uwagę w swej działalności parlamentarnej. W pierwszym przypadku, z samego faktu nałożenia obowiązku informacyjnego na parlamentarzystów nie wynika, stanowiąca zaprzeczenie niezależności, konieczność respektowania instrukcji ze strony wyborców, po drugie zaś brak jakiegokolwiek sankcji za zaniechanie omawianego obowiązku czyni normę art. 1 ust. 2 prawnie nieegzekwowalną. Dodatkowo podkreślić należy, że zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 2 ustawy, obowiązek informowania dotyczy wszystkich wyborców, to jest całego suwerena – brak tu zawężenia podmiotowego wyłącznie do wyborców z okręgu, z którego parlamentarzysta uzyskał wybór, co tworzyłoby szczególny – stojący w sprzeczności z koncepcją mandatu wolnego – prawny związek pomiędzy deputowanym a częścią wyborców z konkretnego obszaru⁴⁸. W odniesieniu do drugiego z przytoczonych przepisów nasuwa się

⁴⁶ W. Orłowski, *Status prawny posła i senatora*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo...*, s. 237.

⁴⁷ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora a gwarancje jego wykonywania na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 82 oraz L. Garlicki, *Uwagi do art. 104...*, s. 13.

⁴⁸ K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 132.

analogiczna argumentacja: „branie pod uwagę” nie oznacza powinności uwzględnienia postulatów elektoratu⁴⁹, a brak po stronie wyborców prawnie ukształtowanego roszczenia przesądza o niemożliwości wyegzekwowania ustawowego nakazu. Sformułowanie z art. 21 ust. 1 interpretować należy w ten sposób, że przedstawiciel ma prawo w sposób swobodny, zgodny z własnym sumieniem, przede wszystkim zaś bez żadnych zobowiązań prawnych, decydować, które ze zgłoszonych postulatów, opinii i wniosków są przydatne i zasługują na uwzględnienie w podejmowanych działaniach parlamentarnych – odmienna wykładnia prowadziłaby w kierunku obowiązywania – stojących w opozycji do konstrukcji mandatu wolnego – instrukcji wyborczych⁵⁰.

Wśród instytucji gwarantujących niezależność mandatu, utrudniających wywieranie na posłów (senatorów) zewnętrznych nacisków i osłabiających możliwość wystąpienia konfliktu interesów w działaniach przedstawicieli wyróżnić należy przede wszystkim zasadę niepołączalności oraz immunitety parlamentarne⁵¹.

⁴⁹ Por. jednak J. Zalesny, *Ustrojowe uwarunkowania mandatu poselskiego – od mandatu socjalistycznego ku mandatowi wolnemu*, „Studia Politologiczne” 2009, vol. 15, s. 49. Autor dowodzi, że z konstrukcji art. 21 ust. 1 wynika konieczność gruntownej analizy przedłożonych wniosków oraz – w razie uznania ich zasadności – ich odzwierciedlenie w przepisach prawa. Wskazać jednak należy, abstrahując już od niemożności wyegzekwowania tego obowiązku przez wyborców, że przyjęcie lub odrzucenie owej zasadności zawsze pozostawać będzie dyskrecyjnym uprawnieniem posła, niepozostawiającym wyborcom możliwości kontestowania podjętej decyzji.

⁵⁰ K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 133–134. Należy mieć na uwadze, na co słusznie zwraca uwagę Autor, że nie wszystkie przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oceniać można jednoznacznie pozytywnie w świetle konstytucyjnie określonej koncepcji mandatu wolnego: z treści art. 22 ust. 1 ustawy wynika, że posłowie mają prawo uczestniczenia w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin właściwych dla okręgu wyborczego, z którego zostali wybrani lub właściwych ze względu na siedzibę biura poselskiego (to zaś, co nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia generalności mandatu przedstawicielskiego, utworzyć można zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy w wybranym okręgu lub okręgach wyborczych), natomiast ust. 2 cytowanego przepisu przyznaje tożsame uprawnienia senatorom, jednakże wyłącznie w obrębie okręgu wyborczego, z którego nastąpił wybór. Po pierwsze, mamy na gruncie ustawy do czynienia ze zróżnicowaniem pozycji prawnej przedstawicieli do obu izb parlamentu, po drugie zaś, sam fakt posługiwania się przez ustawodawcę przy formułowaniu katalogu uprawnień parlamentarzysty określeniem okręgu wyborczego, z którego nastąpił wybór, budzi wątpliwości: ustawowe podkreślanie związków konkretnych deputowanych z okręgami wyborczymi, w których uzyskali mandaty, nie wpisuje się w przyjętą przez ustawodawcę konstrukcję przedstawicielstwa.

⁵¹ Zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 337. Szerzej na temat immunitetów parlamentarnych zob. np.: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*,

Ostatnim wyróżnikiem znajdującej odzwierciedlenie w Konstytucji RP koncepcji mandatu przedstawicielskiego jest zakaz odwoływania przedstawicieli przed końcem kadencji. Pomimo że niewyrażony *expressis verbis* w ustawie zasadniczej, nie budzi żadnych wątpliwości co swego dalszego obowiązywania, stanowiąc naturalny wyznacznik mandatu wolnego. W nauce prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę na konieczność szerszego spojrzenia na instytucję nieodwołalności: jako że stanowi ona gwarancję mandatu przedstawicielskiego w jego współczesnym ujęciu, należy ją odnosić nie tylko do braku możliwości bezpośredniego cofnięcia pełnomocnictwa deputowanemu przez wyborców, lecz również do wszystkich innych form pozbawienia mandatu, stanowiących reakcję na sposób jego sprawowania przez reprezentanta. W szczególności wyraża się ona w zakazie ustanawiania generalnej kompetencji izby do wykluczania posła (senatora) ze swego składu, przesądzającej o podporządkowaniu politycznej działalności przedstawiciela kontroli legislatywy oraz skutkuje prawną nieskutecznością oświadczeń o zrzeczeniu się mandatu *in blanco*, jako warunku wystawienia na listach wyborczych. Rozwiązanie takie stałoby w sprzeczności z istotą mandatu wolnego, dlatego zasadę nieodwołalności odnosić należy nie tylko do aktywności wyborców, lecz również do postępowania wszelkich innych podmiotów, zmierzającego do osiągnięcia analogicznych skutków⁵².

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie relacji występujących pomiędzy doktrynalnym ujęciem koncepcji przedstawicielstwa a jej rzeczywistym funkcjonowaniem – dlatego w pierwszym rzędzie należy wskazać, że zaprezentowana powyżej prawna charakterystyka mandatu przedstawicielskiego odbiega znacząco od praktyki polityczno-ustrojowej współczesnych państw, w tym również Polski. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w utrzymaniu na gruncie przepisów obowiązujących konstytucji konstrukcji mandatu wolnego, przy jednoczesnym odejściu reprezentantów od jego pierwotnej postaci: w ten sposób ustrój przedstawicielski oparty konstytucyjnie na klasycznych założeniach teoretycznych, przeobraża się w system funkcjonujący na specyficznych

Warszawa 2001; tenże, *Zakres polskiego immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3; J. Mordwilko, *Immunitet parlamentarny (analiza krytyczna instytucji)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 6; tenże, *Immunitet parlamentarny po jego dostosowaniu w roku 2003 do Konstytucji*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2007; R. A. Stefański, *Karnoprawne aspekty zgody parlamentarzysty na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 6; M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9.

⁵² L. Garlicki, *Uwagi do art. 104...*, s. 10–12.

zasadach⁵³ – „(...) klasyczne przedstawicielstwo utraciwszy swą substancję duchową i znaczenie prawne, przetrwało jako czysto formalny kadry, wewnątrz którego rozwinął się nowy, nienazwany ustroj polityczny”⁵⁴.

Rozbieżności pomiędzy klasycznym ujęciem przedstawicielstwa a jego współczesną formą wynikają głównie z socjologicznych konsekwencji procesu wyborczego. Twórcy klasycznej teorii reprezentacji zakładali możliwość określenia roli wyborcy i przedstawiciela oraz zachodzących między nimi zależności, nie dysponując przy tym żadnym doświadczeniem w przeprowadzaniu wyborów do organów przedstawicielskich. O rozbieżności między teoretycznymi założeniami reprezentacji a praktyką jej funkcjonowania przesądziły realia procesu wyborczego, prowadzące do ukształtowania charakterystycznych relacji między wyborcami a deputowanymi⁵⁵. Na konieczność redefinicji pojęcia mandatu w jego współczesnej postaci wpłynęły cztery główne przyczyny: po pierwsze, wyborcy nie zadowalali się jedynie personalną obsadą organu przedstawicielskiego, dążąc do uzyskania rzeczywistego wpływu na decyzje podejmowane przez legislaturę; posiadając swobodę wyboru deputowanego, formułowali oni konkretne żądania, od spełnienia których uzależniali oddanie głosu. Po drugie, tożsama postawa wykształciła się u przedstawicieli mających nadzieję na powtórny wyborów – postawa konformistyczna doprowadziła w ich przypadku do przedłożenia lojalności względem wyborców nad swobodę sprawowania mandatu, wynikającą z idei niezależności (przeszkodą w takim ukształtowaniu stosunków pomiędzy deputowanymi i elektoratem byłby zakaz reelekcji, przewidziany już przez twórców pierwszej francuskiej konstytucji z 1791 r., jednakże takim rozwiązaniem – jak wykazała praktyka – nie byli zainteresowani ani wyborcy, ani reprezentanci, dla których najistotniejsza była realizacja własnych celów). Po trzecie wskazać należy na rolę wyborów w podniesieniu znaczenia partii politycznych, prowadzącą do podporządkowania ugrupowaniu wysuwanego przez nie kandydata, potem zaś tworzeniu zależności pomiędzy deputowanym, zainteresowanym uzyskaniem partyjnej nominacji w kolejnych wyborach a frakcją parlamentarną, do której należy⁵⁶. Po czwarte, odejście od tradycyjnie ujmowanego mandatu parlamentarnego widzieć należy także w terytorialnym charakterze wyborów parlamentarnych, czynią-

⁵³ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 131.

⁵⁴ G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, wyd. 23, Paris 1993, s. 174 (cyt. za E. Popławską).

⁵⁵ G. Burdeau, *Traite de la science politique*, t. V, *Les regimes politiques*, Paris 1985, s. 228–229. (cyt. za E. Popławską).

⁵⁶ Tamże.

cym *via facti* z deputowanych rzeczników interesów konkretnego okręgu wyborczego – konsekwentne ignorowanie postulatów zgłaszanych przez elektorat ujęty w określone ramy terytorialne wpłynie bowiem istotnie na wyborcze szanse kandydata kreującego się w poprzedniej kadencji na wyraziciela woli suwerena rozumianego jako całość. W ten sposób rolę przedstawicieli – co pozostaje w wyraźnej sprzeczności z klasyczną koncepcją przedstawicielstwa – można by postrzegać jako prezentację i dążenie do narzucenia zróżnicowanych stanowisk, odpowiadających niejednorodnemu charakterowi organu przedstawicielskiego. Koncepcja taka, odmienna od występujących na gruncie współczesnych konstytucji założeń reprezentacji, w praktyce nie odbiega od rzeczywistego układu wzajemnych relacji pomiędzy deputowanymi, wyborcami i partiami politycznymi⁵⁷. Przyjęcie fikcji reprezentacji w dawnym, klasycznym ujęciu jest spowodowane koniecznością uzasadnienia jedności władzy wobec różnorodności występujących stanowisk oraz uniknięcia rozbicia zbiorowości, uniemożliwiającego prowadzenie spójnej polityki⁵⁸.

W obecnych realiach polityczno-ustrojowych zasadnicze znaczenie dla określenia rzeczywistej postaci przedstawicielstwa mają zatem relacje pomiędzy reprezentantem a wyborcami oraz partią polityczną, z którą powiązany jest poprzez proces wyborczy oraz późniejszą aktywność parlamentarną.

Pomimo wyrażonych konstytucyjnie pryncypiów mandatu wolnego w postaci generalności i niezależności, trudno lekceważyć występującą współcześnie polityczną zależność reprezentanta od wyborców, wyrażającą się w możliwości odmowy udzielenia w kolejnych wyborach poparcia kandydatowi, który nie spełnił oczekiwań elektoratu w poprzedniej kadencji. Faktyczna więź pomiędzy przedstawicielem a wyborcami rysuje się zgoła odmiennie od konstytucyjnych założeń, prowadząc często do wytworzenia relacji szeroko wykraczających poza mandat wolny, a bardziej odpowiadających charakterystyce mandatu imperatywnego, ponieważ zainteresowani ponownym wyborem mandatariusze podejmują działania ukierunkowane na uzyskanie przychylności wyborców, co w połączeniu z występującą współcześnie profesjonalizacją mandatu (powstanie klasy zawodowych polityków), istotnie modyfikuje konstytucyjne ujęcie przedstawicielstwa⁵⁹. Związek ten ulega pogłębieniu poprzez fakt, że także

⁵⁷ E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich...*, s. 133.

⁵⁸ H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936, s. 37.

⁵⁹ W. Kraluk, *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym*, [w:] A. Szmyt (red.), *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 859.

wyborcy, udzielając poparcia konkretnemu kandydatowi, zakładają w sposób naturalny jego aktywność na rzecz okręgu wyborczego, a ewentualne działania reprezentanta stojące w sprzeczności z żądaniami elektoratu, uznawane są za zdradę oraz zachowania nieetyczne⁶⁰. Deputowani – co znajduje potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach – mają przy tym pełną świadomość oczekiwań wyborców, ukierunkowanych na realizację interesów partykularnych, w oderwaniu od podstawowego celu realizowanego przez parlament, tj. współkształtowania porządku prawnego w interesie ogólnym, co implikuje szczególne związki z elektoratem⁶¹. Z powyższych względów rzeczywiste relacje na linii wyborcy – mandatarisz wyrażają się współcześnie w utrzymywaniu przez przedstawiciela silnych kontaktów z okręgiem wyborczym oraz częstym realizowaniu w działalności parlamentarnej postulatów wyrażanych przez jego elektorat⁶². W ten sposób pomimo braku instrumentów pozwalających na cofnięcie pełnomocnictwa posłowi lub senatorowi, trudno mówić o zupełnej swobodzie wykonywania mandatu przedstawicielskiego, właśnie z punktu widzenia odpowiedzialności ponoszonej przez przedstawicieli podczas kolejnych elekcji. Odpowiedzialność ta ma cechy odpowiedzialności funkcjonalnej, różnej od osobistej zależności mandatarisza od wyborców – wyraża się w ponoszeniu konsekwencji za niesprostanie określonym kryteriom, takim jak zaangażowanie w działalność parlamentarną, skuteczność, linia działania politycznego czy kompetencje⁶³. Warto przy tym

⁶⁰ J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 132.

⁶¹ J. Zaleśny, *Posel a wyborca...*, s. 312. Autor, analizując wyniki ankiety przeprowadzonej wśród 154 posłów VI kadencji, wskazuje, że świadomość występowania u wyborców z okręgu oczekiwań, ukierunkowanych na podejmowanie przez deputowanych konkretnych spraw, wyraziło 90,9% posłów PSL, 85,7% posłów niezrzeszonych, 83,1% posłów PO, 78,6% posłów SLD oraz 74,5% posłów PiS. Co szczególnie interesujące, z przytoczonych badań wynika, że 72,1% respondentów wskazało na odmienne pojmowanie przez deputowanych i wyborców roli oraz kompetencji posłów: różnice te wyrażały się w przypisywaniu przedstawicielom przez elektorat zdecydowanie szerszego katalogu uprawnień niż rzeczywisty, jak również zakładaniu decydującego wpływu interwencji poselskiej dla pomyślnego załatwienia konkretnej sprawy. Wskazane rozbieżności prowadzą z jednej strony do rozczarowania wyborców ewentualną nieskutecznością działań podejmowanych przez przedstawicieli, z drugiej zaś skutkują frustracją deputowanych, powodowaną przez obiektywną niemożność spełnienia oczekiwań elektoratu. Tamże, s. 312–313.

⁶² K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 117.

⁶³ M. Granat, *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993, s. 98. Podkreślić przy tym należy, że realizowana przez elektorat podczas kolejnych

zauważyć, że faktyczna realizacja politycznej odpowiedzialności przedstawiciela względem elektoratu wykazuje silne związki z przyjętym systemem wyborczym. Przy obowiązywaniu zasady proporcjonalności, wdronienie odpowiedzialności funkcjonalnej wobec kandydata, który w opinii wyborców nie spełnił pokładanych w nim nadziei w toku poprzedniej kadencji, uzależnione jest od wyniku listy okręgowej kandydatów na posłów. Przy założeniu przekroczenia przez komitet wyborczy klauzuli zaporowej, może bowiem się zdarzyć, że dobry wynik listy w okręgu przesądzi o uzyskaniu mandatów przez kandydatów, którzy zdobyli stosunkowo niewielką liczbę głosów, co w pewnym stopniu ograniczyć może skuteczność odpowiedzialności politycznej: możliwe jest zdobycie mandatu przez kandydata, który mimo znacznego spadku poparcia wyborców w porównaniu z poprzednio przeprowadzoną elekcją, znalazł się na liście, na którą oddano dużą liczbę głosów. Co równie istotne dla prowadzonych rozważań, system proporcjonalny, dla którego charakterystyczna jest instytucja list, powoduje, że kandydaci rywalizują nie tylko z politycznymi oponentami, ale również pomiędzy sobą w ramach tej samej listy okręgowej. W takiej sytuacji bardzo powszechne jest wykazywanie podczas kampanii wyborczej związków z konkretnym okręgiem oraz podkreślanie inicjatyw podjętych na jego rzecz w trakcie poprzedniej kadencji parlamentu⁶⁴. Szersze możliwości wyborcom pozostawia dystrybucja mandatów w oparciu o system większości, gdzie – pomimo typowych dla współczesnych wyborów partyjnych afiliacji zdecydowanej większości kandydatów – głos oddawany jest na konkretną osobę. Konkludując, zauważyć należy, że wizja ewentualnej porażki – wbrew prawnemu charakterowi mandatu – prowadzi do konieczności utrzymywania przez deputowanego silnych związków ze swoim okręgiem wyborczym – w tym świetle, odmiennie od prawnie nieegzekwowalnego charakteru – kształtuje się rzeczywiste znaczenie nakazów wyrażonych choćby w już przy-

wyborów odpowiedzialność funkcjonalna nie opiera się na podstawach prawnych – składane podczas kampanii wyborczej oraz w trakcie działalności parlamentarnej obietnice i deklaracje kandydata (przedstawiciela) nie mają charakteru przyrzeczenia publicznego i nie mogą być prawnie egzekwowane. Stąd też – oczywiście jedynie z formalnoprawnego punktu widzenia – przy okazji kolejnych wyborów można mówić o odpowiedzialności reprezentantów za działania, do których podjęcia nie byli prawnie zobowiązani. Czym innym jest jednak – jak już wielokrotnie podkreślono w artykule – aspekt prawny, czym innym zaś walor socjologiczno-polityczny mandatu.

⁶⁴ P. Uziębło, *Głos w dyskusji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów, 3–4 marca 2008 r., s. 72.

woływanych przepisach ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 1 ust. 2 oraz art. 21 ust. 1), stosownie do których reprezentanci powinni informować wyborców o swej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani, oraz obowiązani są przyjmować i brać pod uwagę zgłaszane przez wyborców postulaty i opinie. Konsekwentne ignorowanie powyższych powinności może w dużym stopniu przełożyć się na późniejszy wynik wyborczy piastuna mandatu i – przynajmniej czasowo – wyłączyć go ze składu parlamentu.

Jeszcze wyraźniej niż relacje z wyborcami zarysowana jest zależność deputowanego od partii politycznej, z którą związana jest jego działalność⁶⁵. Związki te mają źródło w dominującej roli partii politycznych w kształtowaniu opinii i postaw politycznych obywateli, wyrażaniu woli i łączeniu interesów członków ugrupowania oraz szerokich grup społecznych⁶⁶ – przede wszystkim zaś wynikają z faktu, że to partie polityczne, mające za cel „wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa” (art. 11 Konstytucji RP), stały się głównymi instrumentami uczestnictwa w życiu publicznym. Praktyka kolejno odbywanych wyborów doprowadziła do sytuacji, w której mandatariusz faktycznie stał się klientem konkretnej siły politycznej, co przekłada się na falsyfikację klasycznego ujęcia przedstawicielstwa, w którym reprezentant wyraża wolę ogółu⁶⁷. W pierwszym rządzie uwzględnić należy, że partie polityczne w zdecydowanej większości współczesnych porządków ustrojowych używały monopol w politycznej organizacji wyborów parlamentarnych⁶⁸ – co szczególnie widoczne jest w przypadku proporcjonalnego systemu wyborczego – w ten sposób to od partii zależy stworzenie kandydatowi możliwości uzyskania mandatu oraz późniejszej reelekcji poprzez wystawienie (lub odmowę zgłoszenia) kandydata na swoich listach wyborczych⁶⁹. Dodatkowo, rola partii politycznych w tworzeniu programów wyborczych doprowadziła w procesie organizowania kolejnych elekcji do wytworzenia

⁶⁵ W doktrynie prawa konstytucyjnego spotykany jest pogląd, że konstytucyjna koncepcja mandatu wolnego wyklucza wiązanie mandatariusza instrukcjami wyborców z okręgu, natomiast nie stanowi gwarancji przeciwko uzależnianiu przedstawicieli od decyzji kierownictw partyjnych. Zob. S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 94. Ze stanowiskiem tym słusznie polemizuje K. Grajewski zauważając, że wyborcy mogą się organizować, stąd też konstytucyjny zakaz naruszania niezależności mandatu obejmuje także organizacje wyborców, tymi zaś mogą być partie polityczne. K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 139.

⁶⁶ W. Kraluk, *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym...*, s. 855.

⁶⁷ J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)...*, s. 127–128.

⁶⁸ Zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 104...*, s. 11.

⁶⁹ Tamże.

się przekonania, że za konkretnym kandydatem stoją nie tyle wyborcy, co partia polityczna, a wybrany przedstawiciel dysponuje w istocie dwoma mandatami: w sensie prawnym od zbiorowego podmiotu suwerenności, a w sensie praktycznym i politycznym od partii politycznej, z którą pozostawał w formalnych lub nieformalnych związkach⁷⁰.

Parlamentarna działalność partii politycznych realizuje się za pośrednictwem organów wewnętrznych izby oraz klubów, kół i zespołów⁷¹ poselskich i senatorskich. Mając na uwadze zależności zachodzące pomiędzy mandatariuszami a partiami politycznymi, podkreślić należy rolę odgrywaną przez kluby i koła poselskie (senatorskie) – w opinii doktryny tworzone w oparciu o zasadę polityczną⁷² formy organizowania się parlamentarzystów nie wykazują związku z reprezentowaniem woli całego narodu, stanowią natomiast ekspozytury partii politycznych oraz przekaźniki woli i interesów partii, reprezentujących interesy poszczególnych elektoratów w parlamencie⁷³. Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia wpływu ugrupowania politycznego na działania reprezentanta przypisać należy instrumentom wewnątrzparlamentarnym, ze szczególnym uwzględnieniem dyscypliny klubowej. Instytucja ta, służąca unifikacji działań deputowanych należących do tego samego klubu⁷⁴, wiąże się z możliwością stosowania

⁷⁰ J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*..., s. 134.

⁷¹ Interesująco z punktu widzenia niezależności mandatu przedstawia się instytucja zespołów poselskich i senatorskich, tworzonych na zasadach innych niż polityczne, zgodnie z art. 8 ust. 6 Regulaminu Sejmu (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.) oraz art. 21 ust. 6 Regulaminu Senatu (Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, tekst jedn. M.P. z 2015 r., poz. 805). Kryterium utworzenia zespołu zostało zakreślone bardzo szeroko, co w praktyce przesądza o funkcjonowaniu zespołów reprezentujących interesy określonego terytorium, grupy społecznej lub zawodowej. W ten sposób, zespoły – wbrew koncepcji mandatu wolnego, wyrażającej się w powinności reprezentowania całego zbiorowego podmiotu suwerenności – stają się wyrazicielami postulatów partykularnych. Zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność*..., s. 153.

⁷² Zob. art. 8 Regulaminu Sejmu.

⁷³ W. Kraluk, *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym*..., s. 863 oraz wskazana przez Autora pozycja M. Kudeja, *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolitej*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 272.

⁷⁴ Abstrahując od uwag czynionych na temat wpływu dyscypliny partyjnej na sposób wykonywania mandatu przedstawicielskiego, należy mieć świadomość, że instytucja ta ma istotny wpływ na możliwość realizowania polityki rządowej w izbie i zapewnienie stabilności większości parlamentarnej. Por. J. Zalesny, *Posel a partia polityczna*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski*..., s. 291. Warto jednak zauważyć, że w badaniach prze-

dotkliwych konsekwencji w przypadku naruszenia przez przedstawiciela nakazów kierownictwa frakcji, stosowanych na podstawie regulaminów poszczególnych klubów parlamentarnych, które pomimo braku powszechnie obowiązującej mocy prawnej istotnie wpływają na sposób realizacji mandatu przedstawicielskiego⁷⁵. Analiza postanowień regulaminów klubów funkcjonujących w Sejmie VIII kadencji wskazuje na występowanie silnych zależności pomiędzy respektowaniem decyzji kierownictwa frakcji a sytuacją deputowanego. Tytułem przykładu można wskazać postanowienia regulaminów dwóch największych klubów parlamentarnych, Prawa i Sprawiedliwości i Platformy Obywatelskiej. Stosownie do przepisów regulaminu klubu PiS⁷⁶, uchwały władz partii oraz klubu są dla członka wiążące podczas głosowań na posiedzeniach Sejmu, Senatu oraz ich organów, a także podczas podejmowania „innych działań politycznych, związanych z wykonywaniem mandatu” (art. 3 ust. 2 i 3). Doprecyzowanie zakresu obowiązków członka klubu zawiera art. 6, zgodnie z którym członek zobowiązany jest do przestrzegania uchwał, zarządzeń i wytycznych władz frakcji, postępowania zgodnie z podstawowymi interesami klubu, uczestnictwa w głosowaniach na forum parlamentu i jego organów zgodnie z decyzjami kierownictwa klubu, stałego informowania prezydium klubu o przebiegu prac w komisjach oraz – co szczególnie warto podkreślić – do pozostawania w stałym kontakcie telefonicznym z władzami klubu. Członkowie klubu parlamentarnego PiS stanowią w komisji sejmowej tzw. komisijną grupę PiS, na czele której stoi powoływany przez przewodniczącego klubu rzecznik, uprawniony do zarządzania dyscypliny obecności i głosowania na posiedzeniu komisji (art. 7 ust. 1–7). W przypadku naruszenia przez członka klubu uchwał, zarządzeń i wytycznych władz frakcji, może on, zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 7 pkt 4, zostać wykluczony, na mocy uchwały zebrania członków klubu PiS, zapadającej bezwzględłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy członków klubu. Zgodnie z regulaminem klubu PO⁷⁷, członek klubu ma obowiązek postępować zgodnie z interesem klubu, przestrzegać uchwał kolegium, prezydium i zebrania klubu (art. 3 pkt 1), głosować zgodnie z uchwaloną przez prezydium klubu dyscypliną głosowania (art. 3 pkt 6),

prowadzonych wśród posłów VI kadencji, pomimo uznania przez 59,1%, respondentów, że dyscyplina partyjna stanowi niezbędny warunek funkcjonowania Sejmu, aż 51,3% posłów wyrażało przekonanie, że zniekształca ona swobodę działań indywidualnych parlamentarzystów. Tamże, s. 274.

⁷⁵ K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 157.

⁷⁶ [Http://kppis.pl/regulaminkppis.pdf](http://kppis.pl/regulaminkppis.pdf) (dostęp: 2.012016).

⁷⁷ Regulamin Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska z dnia 12 listopada 2015 r.

nie może występować bez zgody prezydium z własną inicjatywą legislacyjną ani wspierać bez zgody kolegium klubu projektów ustaw, uchwał lub rezolucji inicjowanych przez inne kluby (art. 4). Dodatkowo członkowie klubu wchodzący w skład określonej komisji poselskiej lub senackiej tworzą grupę komisyjną klubu, kierowaną przez pełnomocnika powoływanego przez prezydium frakcji (art. 5 ust. 1–3). Za naruszenie dyscypliny klubowej członkowie – przy założeniu, że każde naruszenie dyscypliny obecności lub głosowania stanowi odrębne przewinienie dyscyplinarne – mogą zostać, obok szerokiego spektrum innych kar, wykluczeni z frakcji uchwałą zebrania klubu, podjętą bezwzględną większością głosów.

Ponownie podkreślając, że wymogi dyscypliny klubowej nie mogą w odniesieniu do konkretnych parlamentarzystów rodzić skutków prawnych⁷⁸, godzących w konstytucyjną istotę mandatu przedstawicielskiego, trudno jednak nie docenić ciężaru ewentualnych sankcji politycznych związanych z naruszeniem subordynacji wobec klubu. Co więcej, prezentowany przez przeważającą część doktryny pogląd, zgodnie z którym dyscyplina klubowa jest dopuszczalna i nie stanowi ograniczenia niezależności przedstawiciela, o ile wywołuje jedynie skutki polityczne, stanowi konsekwencję założenia, że do pogodzenia są aspekty prawne i polityczne mandatu parlamentarnego – koncepcję tę uznać można za przejaw pewnej hipokryzji, gdyż zakłada ona, że w razie braku skutków prawnych naruszenia dyscypliny klubowej nie można mówić o zależności reprezentanta od władz partyjnych⁷⁹. Wątpliwy charakter takiego założenia wynika z istnienia po

⁷⁸ Zob. K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] Z. Jaroś (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 67.

⁷⁹ W. Kraluk, *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym...*, s. 867. Por. K. Grajewski, *Odpowiedzialność...*, s. 164 i nast. Autor stoi na stanowisku, że pomimo ścisłych związków zachodzących współcześnie pomiędzy reprezentantem a partią polityczną oraz szerokiego wachlarza możliwości wpływania przez frakcje na sposób wykonywania mandatu przedstawicielskiego, nie można mówić o zaburzeniu zasady mandatu wolnego, wyrażonej w art. 104 Konstytucji, ponieważ odnosi się ona wyłącznie do zakazu ustanawiania odpowiedzialności prawnej, skutkującej utratą mandatu przez deputowanego łamiącego ustalenia dyscypliny partyjnej. Według K. Grajewskiego, mandat wolny jest zachowany również i dlatego, że nie występuje na gruncie polskiego prawa ani obowiązek przynależności do partii politycznej, ani do jej parlamentarnej frakcji, a uchwały, zalecenia czy wytyczne kierowane przez partię do jej członków nie mają charakteru prawnie wiążącego – stąd też powiązania mandatariusza z ugrupowaniem politycznym i ewentualne respektowanie jego poleceń ma charakter dobrowolny i opiera się na decyzji sprawującego mandat. Stanowisko to – formalnie zasadne – zakłada jednak dopuszczenie niezależnego od siebie funkcjonowania dwóch aspektów mandatu: prawnego i politycznego, które wzajemnie na siebie nie wpływają. Założenie to wydaje się co najmniej dyskusyjne, gdyż ignorowanie faktycznych konsekwencji naruszenia dyscypliny partyjnej przez piastuna mandatu, wyrażających się

stronie kierownictwa klubu szerokiego wachlarza środków o charakterze represyjnym, wdrażanych w stosunku do niesubordynowanych parlamentarzystów, zaś fakt, że odpowiedzialność nie przybiera formy instrumentu prawnego, nie przekreśla w żaden sposób jej faktycznych skutków, wiążących deputowanego i wprowadzających wewnątrznie sprzeczne zjawisko podwójnej lojalności⁸⁰. Wśród potencjalnych dolegliwości, realizowanych w stosunku do łamiącego dyscyplinę klubową posła lub senatora – obok wspomnianego powyżej wykluczenia z klubu, stanowiącego dla przedstawiciela istotne ograniczenie możliwości skutecznego działania w izbie, jeśli po wykluczeniu pozostaje on niezrzeszony – wymienić można: usunięcie deputowanego z władz lub innych organów klubu, ograniczenie jego wystąpień w imieniu klubu, przesunięcie do mniej prestiżowej komisji parlamentarnej, pomijanie przy inicjatywach podejmowanych w ramach klubu oraz zawieszenie w prawach członka klubu⁸¹. Naturalnie najbardziej dolegliwą, możliwą do wdrożenia konsekwencją, jest pominięcie osoby, która dopuściła się złamania dyscypliny klubowej, przy ustalaniu list kandydatów na potrzeby kolejnych wyborów. Wskutek występowania powyższych mechanizmów, posłowie i senatorowie traktowani są bardziej jako przedstawiciele własnego ugrupowania, poddani poleceniom kierownictwa partii, niż jako faktyczni przedstawiciele zbiorowego podmiotu suwerenności⁸² – trudno nie podzielić prezentowanego w doktrynie poglądu, że partie mają na deputowanych zdecydowanie większy wpływ niż obywatele, a połączenie klasycznego przedstawicielstwa z machiną partii prowadzi w istocie do uczynienia z reprezentanta podwładnego szefa partii⁸³.

Przedstawione powyżej uwagi pozwalają stwierdzić, że pomiędzy klasycznym, ukształtowanym na przełomie XVIII i XIX wieku ujęciem wolnego mandatu przedstawicielskiego a odgrywającym obecnie zasadniczą rolę aspektem politycznym przedstawicielstwa występuje istotny rozdźwięk, tworzący układ wykluczających się wzajemnie zależności⁸⁴: aspekt prawny, znajdujący odzwierciedlenie w konstytucyjnych założeniach

w znaczącym utrudnieniu, jeśli nie uniemożliwieniu mu ponownego wyboru, zdaje się nie uwzględniać praktycznego wymiaru przedstawicielstwa.

⁸⁰ Zob. A. Szmyt, *Na marginesie problematyki dyscypliny partyjnej (klubowej) w parlamencie*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003, s. 264.

⁸¹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 210.

⁸² A. Ławniczak, *Uwagi do art. 104*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 287.

⁸³ M. Granat, *Zasada reprezentacji...*, s. 21.

⁸⁴ W. Kraluk, *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym...*, s. 854.

mandatu parlamentarnego, zakłada reprezentowanie przez deputowanego zbiorowego podmiotu suwerenności, w sposób niezależny, wolny od nakażów określonego postępowania, a aspekt polityczny wiąże mandatariusza w pierwszym rzędzie nawet nie tyle z wyborcami, co z konkretną partią polityczną⁸⁵. Stan taki utrzymuje się przynajmniej od czasu wykrystalizowania się nowoczesnych partii politycznych oraz zaakceptowania ich roli jako głównych aktorów przeprowadzanych elekcji przez przekształcenia przepisów prawa wyborczego⁸⁶, stąd też jako wewnętrznie sprzeczna jawi się koncepcja mandatu parlamentarnego jako więzi o charakterze prawno-politycznym, zachodzącej między wyborcą a przedstawicielem – ze względu na zasadnicze rozbieżności występujące pomiędzy aspektem politycznym i prawnym mandatu, trudno uznać ją za akceptowalną.

Mając na uwadze powyższe problemy, nauka prawa konstytucyjnego podejmuje próby redefinicji stosunku reprezentacji, przedstawiając propozycje odmiennego spojrzenia na naturę mandatu, wśród których wyróżnia się koncepcja mandatu semiimperatywnego⁸⁷. Przywołane ujęcie doktrynalne zakłada pod względem prawnym utrzymanie generalności mandatu, wyrażające się w abstrakcyjnej reprezentacji woli ogółu, natomiast w sensie politycznym aprobuje pierwszoplanową rolę partii politycznych: innymi słowy mandat pozostaje wolny w tym znaczeniu, że mandatariusza nie wiążą instrukcje udzielone przez mandanta, przy jednoczesnym podkreśleniu coraz bliższych związków deputowanego z partią polityczną, których zewnętrzną formę stanowi dyscyplina partyjna⁸⁸. Zwolennicy prezentowanej koncepcji stoją na stanowisku, że realizowanie przez deputowanego instrukcji partyjnych – przy braku prawnego

⁸⁵ J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*..., s. 129.

⁸⁶ M. Kruk, *Koncepcja*..., s. 15.

⁸⁷ Zwrócić należy także uwagę na pojawiającą się w nauce prawa – nieznaną jednak szerszego poparcia – koncepcję mandatu zbiorowego (kolektywnego), w odniesieniu do którego mamy z kolei do czynienia z teoretyczną próbą zmiany reprezentanta, którym staje się nie pojedynczy deputowany, lecz zorganizowane struktury w postaci partii politycznych, przy zastrzeżeniu, że podmiotem reprezentowanym pozostaje zbiorowy podmiot suwerenności. Stanowisko takie opiera się na założeniu, że mandat przestał być indywidualnym zobowiązaniem konkretnego parlamentarzysty, przekształcając się w bezosobowe zobowiązanie zbiorowe, którego treścią stała się realizacja programu politycznego określonej partii. Propozycje kolektywnego ujęcia mandatu parlamentarnego są najczęściej odrzucane jako stojące w jawnej opozycji do klasycznego ujęcia mandatu przedstawicielskiego, dla którego charakterystyczne jest personalne ujęcie przedstawicielstwa – mandat przyznawany jest konkretnej osobie i przez nią indywidualnie sprawowany (zob. J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*..., s. 141–144).

⁸⁸ Tamże, s. 131.

obowiązku ich respektowania – nie stoi w sprzeczności z ogólną koncepcją mandatu wolnego. Ujęcie to trudno uznać za spójne, ponieważ dąży do pogodzenia dwóch zasadniczo sprzecznych czynników – prawnego, zakładającego brak ograniczenia przedstawiciela treścią mandatu, oraz politycznego, akcentującego powiązanie deputowanego z partią, bez wprowadzenia istotnych, nowatorskich treści. W ten sposób mandat semiimperatywny utrzymuje fikcję przedstawicielstwa, opierającą się na wolnej relacji pomiędzy mandatariuszem a wyborcą, z drugiej legitymizuje organizację partyjną jako ogniwo pośredniczące w tej relacji, co prowokuje wątpliwości co do tożsamości podmiotu reprezentowanego⁸⁹.

Zakończenie

Współcześnie o przedstawicielstwie mówić można – uwzględniając poglądy wyrażane przez autorów tzw. koncepcji realistycznych – jako o rzeczywistym stosunku zachodzącym między wyborcami, mającymi konkretne i zróżnicowane interesy, a przedstawicielami, przy jednoczesnym uwzględnieniu kluczowej roli odgrywanej obecnie przez partie polityczne⁹⁰, co pozostaje jednak w sprzeczności z prawną konstrukcją przedstawicielstwa, utrzymywaną przez większość porządków konstytucyjnych. Aktualnym zadaniem doktryny prawa pozostaje zatem poszukiwanie koncepcji mandatu przedstawicielskiego, uwzględniającej występujące w praktyce polityczno-ustrojowej czynniki, wpływające na istotną modyfikację konstrukcji przedstawicielstwa w stosunku do jej obecnego, konstytucyjnego ujęcia. Przyznać należy, że bez przewartościowania normatywnej konstrukcji mandatu przedstawicielskiego, osiągnięcie powyższego celu okazać się może nierealne.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przybliżenie rzeczywistych zależności występujących pomiędzy przedstawicielem a wyborcami i partiami politycznymi, zaprezentowanych na tle konstytucyjnego ujęcia mandatu parlamentarnego. Zestawienie normatywnego wzorca przedstawicielstwa z praktyką wykonywania mandatu prowadzi do wniosku

⁸⁹ Tamże, s. 131 i nast.

⁹⁰ W. Orłowski, *Refleksje w sprawie charakteru mandatu parlamentarnego*, [w:] *W kręgu problematyki władzy państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 1996, s. 219.

o występowaniu istotnego rozżewu pomiędzy prawnym a faktycznym aspektem reprezentacji. Dominująca rola partii politycznych, przejawiająca się w faktycznym zmonopolizowaniu postępowania wyborczego oraz w mechanizmach sprawowania władzy, jak również układ wzajemnych zależności i oczekiwań pomiędzy piastunem mandatu przedstawicielskiego a wyborcami z okręgu wyborczego wpływają na zafalszowanie klasycznego ujęcie przedstawicielstwa.

Łukasz Buczkowski

THE INDIVIDUAL AND THE COLLECTIVITY ON THE EXAMPLE OF THE RULE OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT

The purpose of the article is to compare the theoretical basis of representation with the real relations between the representative and the collectivity, as practiced in the functioning of the representative government. In the first part, the author focuses on explaining the modern understanding of representative democracy against the background of the classic theory of representation; the second part is devoted to the presentation of the legal aspect of the representative mandate, considering the transformation of the discussed institution in the context of European and Polish constitutional law. The third part is to present the discrepancies between the legal construction of representation and political and systemic practice of its functioning, together with an indication of the reasons for this gap. The relations between the mandate holder and the voters, and the internal system of relations between the representatives and their political groups of origin have been analysed.

KEY WORDS: *representative mandate, principle of representative government, sovereignty of the nation, club discipline, independence of the representative*

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., Jabłoński M., *Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora a gwarancje jego wykonywania na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- Burdeau G., Hamon F., Troper M., *Droit constitutionnel*, Paris 1993.
- Burdeau G., *Traite de la science politique*, t. V, *Les regimes politiques*, Paris 1985.
- Carre de Malberg R., *Contribution a la theorie generale de l'Etat*, t. II, Paris 1929.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Działocha K., *Uwagi do art. 4*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.

- Garlicki L., *Uwagi do art. 104*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Granat M., *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- Granat M., *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993.
- Kelsen H., *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936.
- Kraluk W., *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym*, [w:] A. Szmyt (red.), *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Kruk M., *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4.
- Kryszeń G., *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3.
- Kudej M., *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolitej*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997.
- Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- Ławniczak A., *Uwagi do art.104*, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Malarczyk J., *Ideologia Wielkiej Rewolucji Francuskiej – jakobinizm*, [w:] L. Dubel, J. Malarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Lublin 2000.
- Mordwiłko J., *Immunitet parlamentarny (analiza krytyczna instytucji)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 6.
- Mordwiłko J., *Immunitet parlamentarny po jego dostosowaniu w roku 2003 do Konstytucji*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2007.
- Orłowski W., *Refleksje w sprawie charakteru mandatu parlamentarnego*, [w:] *W kręgu problematyki władzy państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 1996.
- Pisz M., *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3.
- Popławska E., *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.
- Skotnicki K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Skrzydło W., *Konstytucyjne założenia systemu organów państwa i ich wpływ na kształt aparatu państwowego*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.
- Stefański R. A., *Karnoprawne aspekty zgody parlamentarzysty na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 6.
- Szmyt A., *Immunitet materialny posłów*, [w:] *Status posła, cz. I. Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2007.
- Szymanek J., *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.

- Zaleśny J., *Posel a partia polityczna*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- Zaleśny J., *Posel a wyborcy*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- Zaleśny J., *Ustrojowe uwarunkowania mandatu poselskiego – od mandatu socjalistycznego ku mandatowi wolnemu*, „*Studia Politologiczne*” 2009, vol. 15.
- Zawadzka B., *Model przedstawicielstwa socjalistycznego. Studium porównawcze z teorii reprezentacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- Zubik M., *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „*Państwo i Prawo*” 1997, z. 9.