

Jacek Zaleśny

Ustrojowe uwarunkowania mandatu poselskiego – od mandatu socjalistycznego ku mandatowi wolnemu

SŁOWA KLUCZOWE:

*wyborcy, posłowie, mandat przedstawicielski,
mandat socjalistyczny, mandat przedstawicielski*

Kto kogo reprezentuje, z jakiego tytułu, w jakim zakresie, z jakimi konsekwencjami? Czy przedstawiciele są eksponentem czyjejś woli (pierwotnych, wtórnych grup społecznych), czy też może sami ją agregują? Czy poseł może podejmować autonomiczne decyzje wbrew interesom dużych grup społecznych? Czy w ogóle pojęcie tak ogólne, jak „wola narodu (ludu)” jako przedmiot reprezentacji znajduje swój desygnat w rzeczywistości czy też jest jedną z wielu fikcji ustrojowych, mającą tłumaczyć potrzebę subordynacji tym, którzy kształtują architekturę ładu politycznego, podejmują decyzje polityczne kształtujące zachowania dużych grup społecznych? Sumę pytań powyżej zarysowanych i tych, które w przedmiotowym kontekście nie padły, można zredukować do pytania klasycznego dla stosunków władzy politycznej – jakkolwiek nie byłaby ich proveniencja – tj. do pytania o mandat przedstawicielski. Celowe jest przyjrzenie się powyższej problematyce w związku z fenomenem politycznym, jaki zaszedł w Polsce w minionym wieku, tj. pokojowym, ewolucyjnym odstępowaniu od instytucji państwa komunistycznego i stopniowym, ale systematycznym, przyjmowaniu instytucji typowych dla państwa opartego na demokratycznych więzach relacji politycznych. Zmianie modelu piastowania władzy politycznej towarzyszyło redefiniowanie ustrojowych uwarunkowań wykonywania mandatu poselskiego:

odchodzenie od mandatu socjalistycznego i aplikowanie instytucji właściwych dla mandatu przedstawicielskiego.

Po II wojnie światowej doszło na ziemiach polskich (podobnie jak i w innych państwach tej części Europy, stosownie do utrwalania się zachodzących przemian) do zerwania z koncepcją mandatu przedstawicielskiego urzeczywistnianego (z uwzględnieniem specyfiki regulacji prawnych i ich socjopolitycznych konsekwencji wygenerowanych w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.) w okresie międzywojennym. Jeszcze na gruncie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. miało miejsce częściowe nawiązanie do konstrukcji prawnych znamienych dla Konstytucji marcowej i uznanie, że Sejm Ustawodawczy jest organem władzy zwierzchniej Narodu Polskiego. Znamienne jest jednak, że ustrojodawca recypując przepisy Konstytucji marcowej – w tym odnoszące się do posłów (art. 21, 22 i 24) – nie recypował art. 20 Konstytucji z 17 marca 1921 r., w myśl którego posłowie byli przedstawicielami całego narodu i nie byli krępowani żadnymi instrukcjami wyborców. Selekttywne czerpanie z rozwiązań okresu międzywojennego nie było przypadkowe. Ukazywało kierunek dokonywanych przeobrażeń, rozłożone w czasie wprowadzanie do tkanki ustrojowej nowych konstrukcji prawnych.

Z czasem ma miejsce implementacja koncepcji obcej tradycjom ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej, nie znajdującej potwierdzenia w dominującym nurcie rodzimej doktryny, praktyki. Jest to natomiast koncepcja składająca się na dorobek ustrojowy ruchów radykalnych, a następnie znamienna dla znakomitej większości tzw. państw ludowych. Model mandatu poselskiego wdrażany sukcesywnie w Polsce po 1944 r., choć ze zmienną dynamiką, jest różnie nazywany. Operuje się takimi zwrotami jak mandat: „związany”, „ograniczony”, „limitatywny” (*mandat limitatif*), „imperatywny” (*mandat impératif*). Zarazem, chcąc podkreślić, że jest to mandat istotnie różniący się względem feudalnego mandatu przedstawicielskiego, dla którego doktryna przyjęła nazwę mandat „imperatywny”, mandat *de facto* nowego typu, wprowadza się nowe określenie: „mandat socjalistyczny” („socjalistyczny mandat przedstawicielski”)¹.

Ustrojowego prawzoru dla mandatu socjalistycznego dostarczyły przede wszystkim doświadczenia jakobińskie i Komuny Paryskiej 1871 r. W okresie dyktatury jakobińskiej lud – w głosowaniu jawnym – desygnował swoich reprezentantów do Ciała Ustawodawczego (*Corps Legislatif*). Zadaniem deputowanych było wyrażanie woli wyborców. Byli tłumaczami

¹ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1976, s. 52–53.

myśli wyborców i ich interesów². W żadnej postaci nie mogli realizować własnego programu. Byli bowiem jedynie rzecznikami woli wyborców, działającymi na podstawie pełnomocnictwa o cywilnoprawnej naturze³. W Komunie panował pogląd, że aby deputowani nie przekształcili się ze sług społeczeństwa w jego panów, muszą być „bezustannie kontrolowani, nadzorowani i krytykowani przez opinię, odwoływani, zobowiązani do zdawania sprawy ze swoich poczynań i odpowiedzialni wobec wyborców”⁴. Klamrą, która spinała podległość reprezentanta w stosunku do reprezentowanych była instytucja odpowiedzialności deputowanych przed wyborcami. Realizowano ją poprzez odwoływanie deputowanych⁵. Choć w Komunie Paryskiej mandat nie został poddany prawnej regulacji, to nie miano wątpliwości co do jego wiążącego charakteru. Odrzucenie prawnej niezależności wybranych od wybierających powodowało, że lud bezpośrednio i na co dzień oddziaływał na działalność Komuny. Lud udzielał upomnień członkom Komuny, żądał sprawozdań z konfliktów zachodzących w jej łonie, rozsądzał je. Za oczywiste i nie wymagające prawnego potwierdzenia, uważano prawo ludu do odwołania delegatów⁶. Feudalny mandat imperatywny, z wytycznymi udzielanymi przez wybierających wybranym i obowiązkami relacyjnymi, uzupełniono o dwa kluczowe elementy. Pierwszy z nich to stała więź przedstawiciela z wyborcami w celu kontrolowania przez nich jego działalności oraz nadawania jej kierunku. Drugim natomiast była możliwość odwołania deputowanego przez wyborców⁷.

Do interesujących nas konstrukcji ustrojowych Komuny Paryskiej nawiązywały doktryna i prawodawstwo doby rewolucji radzieckiej. Oprócz obowiązku utrzymywania stałej więzi między wybranymi i wybierającymi, odpowiedzialności deputowanych przed wybierającymi, najpierw

² Deklaracja do ludu francuskiego z 19 IV 1871 r., „Journal Officiel” z 20 IV 1871, [za:] I. Grajewska, *Komuna Paryska 1871 r. jako prototyp państwa socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 2, s. 247.

³ M. Granat, *Uwagi o mandacie imperatywnym (W dwusetlecie Rewolucji Francuskiej)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio G” 1990, Vol. XXXVII, s. 92.

⁴ *Deklaracja Komitetu Centralnego Gwardii*, „Journal Officiel” z 25 III 1871, [za:] I. Grajewska, *Komuna Paryska 1871 r. jako prototyp...*, s. 247.

⁵ K. Działocha, *Jakobińskie tradycje socjalistycznej koncepcji parlamentu*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 1972, t. 1, s. 16; B. Zawadzka, *Socjalistyczny mandat przedstawicielski*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 12, s. 66.

⁶ I. Grajewska, *Komuna Paryska 1871. Problematyka władzy rewolucyjnej*, Warszawa 1976, s. 272–273.

⁷ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 55.

w postaci dekretu o prawie odwołania, a następnie w konstytucji z 1918 r., przewidywano możliwość odwołania przedstawiciela przez wyborców. Do tego nurtu ustrojowego nawiązywało prawo znakomitej części państw komunistycznych⁸, w tym także prawo Polski powojennej.

W Konstytucji z 22 lipca 1952 r.⁹ zasada i formy zależności posłów od wyborców zostały zasadniczo wskazane już w art. 2 i rozwinięte w art. 87. Zgodnie z ich brzmieniem, lud pracujący sprawował władzę państwową przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (i do rad narodowych). Przedstawiciele ludu w Sejmie (i w radach narodowych) mieli zdawać sprawę wyborcom ze swojej pracy i z działalności organu, do którego zostali wybrani, byli odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogli być przez nich odwołani.

W płaszczyźnie ustrojowej mandat socjalistyczny miał umożliwiać sprawowanie – w możliwie największym stopniu – przez sam lud władzy zwierzchniej. Z zasady suwerenności ludu wywodzono nie tylko konieczność przeprowadzania wyborów powszechnych, ale także prawne zagwarantowanie wyborcom wpływu na działalność Sejmu i poszczególnych posłów. Z wyznaczonej przez ustrojodawcę formuły mandatu przedstawicielskiego, będącej funkcją zasady suwerenności ludu, wywodzono trzy instytucje prawne:

- 1) obowiązek posła działania zgodnie z interesami wyborców,
- 2) obowiązek posła zdawania sprawy wyborcom ze swojej pracy w Sejmie i z działalności Sejmu,
- 3) prawo wyborców do odwołania posła¹⁰.

Poseł był zobligowany działać zgodnie z interesami wyborców. Powyższej normy nie rozumiano w sposób bezpośredni, jako działania zgodnego z partykularnymi żądaniami formułowanymi przez poszczególnych obywateli w ramach poszczególnych spraw, występowania w charakterze pełnomocnika wyborcy¹¹. Nawet uwzględniając wspólnotę celów dużych

⁸ Wyjątek stanowiła konstytucja NRD z 1949 r. Przewidywała, że deputowani reprezentują cały lud, podlegają tylko własnemu sumieniu i nie są związani poleceniami. Już jednak konstytucja z 1968 r. recypuje rozwiązania prawne typowe dla pozostałych państw komunistycznych.

⁹ Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232.

¹⁰ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 221; K. Gościński, *Z zagadnień teorii i praktyki przedstawicielstwa politycznego w PRL*, „Studia Nauk Politycznych” 1968, t. 1, s. 125; L. Garlicki, *Uwaga 8 do art. 6*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 2, Warszawa 1996, s. 4.

¹¹ Zob. M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 21.

– choć nie wszystkich grup społecznych – miano świadomość, że na poziomie rozwiązań szczegółowych muszą występować rozbieżności między oczekiwaniami poszczególnych wyborców. Z tego też powodu obowiązek działania zgodnie z interesami ludu rozumiano w doktrynie państwa komunistycznego nie jako wykonywanie poszczególnych żądań wyborców, ale jako prowadzenie działalności zgodnej z interesami ludu, „pod jego stałą polityczną kontrolą co do zgodności tej polityki z jego interesami i przy uwzględnieniu płynących od niego bezpośrednio inspiracji. Jest to więc związanie co do ogólnego kierunku działania, a nie co do szczegółowych decyzji, w których deputowany zachowuje autonomię”¹². Względ na respektowanie obiektywnych interesów ludu, a nie na subiektywne ich artykułowanie przez poszczególnych wyborców, odróżnia mandat socjalistyczny od feudalnego mandatu imperatywnego. Działanie posła zgodnie z interesami ludu nie znajdowało rozwinięcia w procedurze następczej akceptacji przez elektorat z danego okręgu wyborczego decyzji podjętych z udziałem przedstawiciela, zgłoszonych przez niego inicjatyw¹³. Inaczej w okresie I Rzeczypospolitej nie znano instytucji typu sejmiki sprawozdawcze, „ratyfikujących” decyzje Sejmu.

Wymóg działania posłów zgodnie z interesami wyborców nie przesądza odpowiedzi na pytanie, kim są owi wyborcy? Czy rzecz dotyczy całego korpusu wyborczego, tj. jak w polskich warunkach całego ludu pracującego miast i wsi, czy też poseł był zobligowany do wyrażania i realizacji interesów wyborców tego okręgu, z którego otrzymał mandat przedstawicielski, a może w rachubę wchodzi wariant będący wypadkową powyższych zależności, ale jeśli tak, to jak rozumiany?

Konstytucja z 1952 r. jedynie ogólnie i dosyć enigmatycznie określała podmiot reprezentowany. Z jednej strony, w świetle jej art. 2 ust. 1 lud pracujący sprawował władzę państwową przez swych przedstawicieli, co wskazywałoby na obowiązek reprezentowania całego ludu pracującego, bez względu na granice okręgów wyborczych. Zarazem jednak w ust. 2 tego samego art. 2 mowa była o odpowiedzialności przedstawicieli ludu przed swymi wyborcami i odwoływalności przez nich. „Odpowiedzialność przed swymi wyborcami” konkretyzuje podmiot reprezentowany i sprowadza go do wyborców konkretnego okręgu wyborczego, tego, w którym wybrany był dany poseł. Skonfrontowanie brzmienia ust. 1 i ust. 2 art. 2

¹² B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 67; Z. Kedzia, *Uwagi o statusie prawnym posła na Sejm*, „*Studia Prawnicze*” 1989, z. 2–3, s. 136; M. Kudej, *Konstytucyjne obowiązki posła wobec wyborców*, „*Państwo i Prawo*” 1973, z. 7, s. 43.

¹³ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza...*, s. 225.

konstytucji z 22 lipca 1952 r. pozwala wnosić, iż wolą ustrojodawcy było harmonizowanie przez osobę posła tego co ogólnopństwowe, ogólnonarodowe z tym, co lokalne, partykularne¹⁴. Tak też wątek podmiotu reprezentowanego postrzegala doktryna zagadnienia¹⁵. Poseł miał wyrażać, a przez to i łączyć, zarówno interes ogólnospołeczny – interes całego ludu, jak i interes lokalny – interes mieszkańców okręgu wyborczego, przy czym to, co cząstkowe miało być podporządkowane temu, co ogólne.

Konstytucyjne dylematy podmiotu reprezentowanego przez posłów na Sejm PRL musimy uzupełnić o elementy praktyki ustrojowej. Będąc najczęściej członkiem PZPR, stronnictwa politycznego (SD, ZSL), bądź innej organizacji, poseł był – co nie budziło zastrzeżeń – związany programem partii (organizacji). Dodatkowo zaś PZPR wraz z SD i ZSL tworzyły wspólną platformę polityczną w postaci Frontu Jedności Narodu. Program Frontu Jedności Narodu, niwelując różnice programowe między PZPR i stronnictwami politycznymi, był wspólny dla wszystkich posłów. Miał wyrażać interesy całego ludu pracującego miast i wsi i ułatwiać posłowi podejmowanie konkretnych decyzji. Poseł, realizując ogólny interes wyborców, wyrażony w programie FJN, zarazem realizował program partii (stronnictwa), której był członkiem¹⁶. Głosując w wyborach do Sejmu wyborcy wyrażali poparcie dla programu politycznego FJN, który z kolei wyznaczał cele działania dla wszystkich posłów. Tak oto program FJN, jako program ludu pracującego, stawał się zarazem programem posłów jako reprezentantów ludu pracującego, polityczną platformą ich aktywności. W 1982 r. w miejsce Frontu Jedności Narodu utworzono Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego, który 20 lipca 1983 r. uległ konstytucjonalizacji¹⁷. PRON – podobnie jak dotychczas FJN – miał być płaszczyzną jednoczenia społeczeństwa dla dobra PRL, a także współdziałania partii politycznych, organizacji i stowarzyszeń społecznych oraz obywateli niezależnie od ich światopoglądu.

W płaszczyźnie ustrojowej poseł odpowiadał politycznie przed partią (stronnictwem) za realizację programu wyborczego. Również przed nią

¹⁴ Znacznie bardziej jednoznaczne w tym zakresie są przepisy np. konstytucji Bułgarii z 1971 r. W ich świetle przedstawiciele ludu kierują się w swej działalności interesami ogólnonarodowymi i interesami swych wyborców.

¹⁵ Zob. np. M. Kudej, *Konstytucyjne obowiązki posła...*, s. 43; B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 69.

¹⁶ Tamże, s. 70. Por. I. Grajewska, *Zagadnienie odpowiedzialności deputowanego wobec wyborców we Francji*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11, s. 789.

¹⁷ Ustawa z 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 39, poz. 175.

był rozliczany z obowiązku działania zgodnie z dyscypliną partyjną. I choć nie miała ona ustawowego zakotwiczenia, to trudno byłoby jej odmówić walorów przesądzających o zachowaniu posła. W samym tylko Sejmie VIII kadencji (1980–1985) mandatu poselskiego – pod wpływem czy na wniosek władz partii – zrzekło się kilkudziesięciu posłów.

O ile poseł zobowiązany był kojarzyć interes wszystkich wyborców z partykularnymi potrzebami mieszkańców okręgu wyborczego, w którym został wybrany, o tyle powyższy *thelos* jego działania nie tłumaczy, kogo poseł reprezentował? W ujęciu teoretycznym daje się wydzielić trzy podstawowe możliwości: 1) poseł reprezentował interesy całego ludu pracującego, 2) poseł reprezentował jedynie interesy mieszkańców swego okręgu wyborczego, 3) poseł reprezentował interesy tak ogólne ludu pracującego, jak i interesy partykularne mieszkańców swego okręgu wyborczego.

Jeśli chodzi o wymowę ideologiczną to stanowisko pierwsze jest najbardziej awangardowe. Kojarzyć je należy z definitywnym celem rozwoju konstytucjonalizmu komunistycznego, tj. z mitycznym przełamaniem partykularyzmów, rozbieżności i wykształceniem jedności i spójności moralno-politycznej ludu. Racjonalność potrzeb lokalnych będzie tożsama z racjonalnością potrzeb państwowych. W tej koncepcji wybór w konkretnym okręgu wyborczym ma znaczenie czystko techniczne i nie wynikają z niego konsekwencje dla mechanizmów działania przedstawiciela, urzeczywistnianych przez niego celów.

Radykalnie odmiennie przedstawia się zagadnienie podmiotu reprezentowanego w drugim z ujęć podzielanych przez doktrynę Polski powojennej. Reprezentatywnie dla niego będzie stanowisko, w którym przyjmuje się, że „deputowany jest przedstawicielem ludności danego okręgu wyborczego, w którym został wybrany. Będąc więc częścią organu przedstawicielskiego, w którym zasiada, jest on reprezentantem części ludu czy ludności zamieszkałej na terenie działania danego organu. Nie jest on natomiast (...) reprezentantem całego ludu czy ludności danego terytorium. W tym przypadku reprezentantem jest organ przedstawicielski jako całość. Tak jak wola ludu jest wola jego większości w określonej sprawie, tak też sformułowanym jej wyrazem jest wola większości danego organu przedstawicielskiego, a nie poszczególnych jego członków”¹⁸.

Trzecim z wariantów podmiotu reprezentowanego, znanym na gruncie konstytucji z 1952 r., jest koncepcja wywodząca z jej art. 2, iż poseł

¹⁸ F. Siemieński, *Organy przedstawicielskie w systemie organów państwa socjalistycznego*, Lublin 1964, s. 131.

reprezentował interesy tak ogólne ludu pracującego, jak i interesy szczegółowe mieszkańców swego okręgu wyborczego, które łączył w podejmowanej aktywności przedstawicielskiej. Miał działać na rzecz wypracowania przez Sejm decyzji łączących potrzeby lokalne z potrzebami ogólnospołecznymi. Jak podnosi się w literaturze zagadnienia, „wyrazem interesu ogólnonarodowego występującego w działalności przedstawicielskiej jest ogólnopolski program wyborczy. Okoliczność, że jest on konkretyzowany dla poszczególnych jednostek terytorialnych w postaci terenowych programów wyborczych oraz poddany publicznej dyskusji i uzupełniany pod wpływem wniosków wyborców, pozwala uwzględniać w nim interesy lokalne oraz grupowe tak dalece, jak to jest możliwe z uwagi na przyjęte zasady priorytetu, podporządkowane ogólnonarodowemu punktowi widzenia. Ponieważ jednak o włączeniu interesów szczegółowych do terenowego programu wyborczego decyduje ogólnonarodowy punkt widzenia, jest on – podobnie jak ogólnopolski program wyborczy – wyrazem najogólniejszych potrzeb. Interesy lokalne i grupowe, które nie znalazły wyrazu w programie wyborczym, dochodzą do głosu jako postulaty czy wnioski wyborców (...) Te formy wyrażania interesów wyborców rodzą działalność interwencyjną deputowanego”¹⁹.

Posłowie byli zobowiązani utrzymywać więź ze swoimi wyborcami. Powinni utrzymywać kontakty z właściwymi dla swoich okręgów wyborczych radami narodowymi i ich organami, jak również z działającymi na obszarze danego okręgu wyborczego organizacjami politycznymi, zawodowymi, społeczno-zawodowymi i społecznymi oraz organami samorządu. W konstrukcji mandatu socjalistycznego, ustrojodawca polski – podobnie jak w innych państwach komunistycznych – kładł akcent na utrzymywanie przez posła stałych relacji z wyborcami. Były one pochodną zależności prawnej posłów od wyborców²⁰. Wpływu ludu pracującego na Sejm i posłów nie zredukowano do aktu aprobaty dla zgłoszonej listy kandydatów. Zobowiązywano posłów do zdawania sprawy wyborcom ze swojej pracy w Sejmie, z działalności Sejmu i jego organów, poprzez którą miało dochodzić do kontroli mandatariuszy przez mandantów²¹. Posłowie zostali zobligowani do utrzymywania więzi z wyborcami w okręgów, w których zostali wybrani. Służyły temu spotkania posłów z wyborcami. Różny był ich charakter. Miały miejsce tak spotkania otwarte dla wszystkich mieszkańców, jak i spotkania w zakładach pracy czy spotkania środo-

¹⁹ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 75.

²⁰ K. Gościński, *Z zagadnień teorii i praktyki...*, s. 128.

²¹ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza...*, s. 223.

wiskowe. W ich trakcie posłowie przede wszystkim spełniali obowiązek informacyjny wobec wyborców. Informowali o wymiarach swojej aktywności w Sejmie, o działalności Sejmu, o kierunkach i zadaniach polityki państwa. Bezpośredni kontakt z wyborcami dawał także okazję zapoznania się z ich postulatami i wnioskami. Tym samym wskazać trzeba na dwukierunkowość oddziaływania w ramach relacji wyborcy – wybierani: „wyborcy inspirują i w pewnej mierze kontrolują działalność przedstawicieli (i organów przedstawicielskich oraz podporządkowanych im organów administracji) poprzez wnioski, postulaty i omawianie tej działalności na spotkaniach; reprezentanci zaś kształtują postawę wyborców, przedstawiając im węzłowe problemy działalności swego organu, mobilizują ich poparcie i aktywność dla podjętych inicjatyw”²². Nie można także zapominać o dyżurach poselskich jako formie bezpośredniego kontaktu mandatariusza i mandanta.

Istotną rolę w nawiązywaniu i koordynowaniu kontaktów posłów z mieszkańcami okręgów wyborczych odgrywały komitety Frontu Jedności Narodu (następnie właściwe terytorialnie ogniwa Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego). Tak jako forma organizacyjna zrzeszająca wszystkie istotne legalnie działające siły polityczne, jak i ze względu na swój ogólnokrajowy zasięg działania, były do tego zadania najlepiej predestynowane. Gros obowiązków z zakresu utrzymywania i koordynowania kontaktów posłów z wyborcami przekazał prawodawca także wojewódzkim zespołom poselskim, jak również radom narodowym. Zespół koordynował działalność posłów w kilku okręgach wyborczych położonych w granicach jednego województwa. Funkcjami wojewódzkich zespołów poselskich, zrzeszających posłów wybranych w jednym województwie, były: 1) omawianie problemów województwa i ustalanie wytycznych działalności poselskiej w okręgach wyborczych, 2) ustalanie problemów, które powinny znaleźć odbicie w pracy posłów w Sejmie, w komisjach sejmowych i w ich działalności interwencyjnej oraz 3) umacnianie więzi posłów ze społeczeństwem i radami narodowymi. Wojewódzkie zespoły poselskie miały stwarzać warunki organizacyjne dla utrzymywania i zacieśniania więzi Sejmu i posłów z wyborcami, terenowymi organami władzy państwowej oraz organizacjami politycznymi, zawodowymi, społeczno-zawodowymi i społecznymi w terenie. Wojewódzkie zespoły poselskie udzielały posłom pomocy w wykonywaniu przez nich czynności wynikających ze sprawowania mandatu przedstawicielskiego.

²² B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 98.

W różny sposób kształtowano relacje między wojewódzkimi zespołami poselskimi a radami narodowymi. Miały miejsce wspólne posiedzenia wojewódzkich zespołów poselskich i prezydiów wojewódzkich rad narodowych, zapraszano przedstawicieli zespołu na obrady konwentu seniorów wojewódzkiej rady narodowej. Zwyczajem stał się udział posłów w sesjach rad narodowych. Brali oni także udział w pracach komisji wojewódzkich rad narodowych. Wśród innych form współdziałania wojewódzkich zespołów poselskich z radami narodowymi trzeba wymienić organizowanie narad posłów i radnych, wspólnych przedsięwzięć kontrolnych, czy wspólnych spotkań z wyborcami i dyżurów²³.

W swej działalności poseł miał brać pod uwagę postulaty i wnioski wyborców. Powinien się do nich ustosunkować, wypowiedzieć, co do możliwości uwzględnienia²⁴. Postulaty i wnioski obywateli miały znaczenie nie tylko dla utrzymywania więzi między wybierającymi i wybieranymi. Pozwalały także posłom zapoznać się z problemami obywateli, ich troskami i oczekiwaniami. Nie bez znaczenia były reperkusje dla oceny działania administracji publicznej. Wystąpienia wyborców mogły stać się kanwą dla posłów dla stwierdzenia, w jaki sposób organy administracji wykonują powierzone im zadania, czy działają zgodnie z obowiązującym prawem, czy też w ich aktywności dochodzi do zjawisk patologicznych.

Obowiązek posła działania zgodnie z interesami wyborców oraz zdawania sprawy wyborcom ze swojej pracy w Sejmie i z działalności Sejmu znajdują sankcję w innej instytucji właściwej dla państw komunistycznych. Na podobieństwo państw komunistycznych²⁵, składową socjalistycznej postaci mandatu przedstawicielskiego uczynił polski prawodawca odwoływalność przedstawicieli przez wyborców²⁶. Czerpał tym samym z tradycji rewolucyjnej. Instytucję odwołania deputowanego znało prawodawstwo radzieckie. Przewidywały ją konstytucja RSFRR z 1918 r.,

²³ Z. Kielmiński, *Spoleczno-prawna więź posła z wyborcami PRL*, Warszawa 1974, niepubl., s. 117–118; M. Kudej, *Konstytucyjne obowiązki posła...*, s. 52–53.

²⁴ Zob. A. Rost, Ł. Zawartowski, *W sprawie form demokracji bezpośredniej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 1, s. 6.

²⁵ F. Siemieński, *Organy przedstawicielskie...*, s. 125.

²⁶ Występującą w prawodawstwie państw komunistycznych zasadę odwoływalności posłów odróżniamy od znanej w części miast i stanów USA instytucji *recall*. Ma ona zastosowanie w ponad połowie stanów, na poziomie lokalnym, w części także względem stanowej legislatury, ale nie wobec parlamentu federalnego. Legislatury stanowe nie sprawują zwierzchnictwa narodowego. Jest ono zastrzeżone dla federalnego Kongresu. Więcej na ten temat zob. K. Zwierzchowski, *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005, s. 27–29; Por. I. Grajewska, *W sprawie odwoływalności posłów*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 8–9, s. 493–494.

konstytucja z 1936 r.²⁷, ale przepisy wykonawcze do konstytucji zostały uchwalone dopiero 30 października 1959 r.²⁸ Zasadę odpowiedzialności i odwoływalności deputowanych do organów przedstawicielskich uznawały za obowiązującą konstytucje znakomitej większości innych państw komunistycznych²⁹. Co wyznacza rysy charakterystyczne dla konstytucjonalizmu komunistycznego, w ZSRR (podobnie jak w znakomitej części innych państw komunistycznych) przepisy ustawy jednoznacznie nie określały jednak przesłanek odwołania. Operowały jedynie tak labilnie wyznaczonym powodem, jak „zawiedzenie zaufania wyborców”, którego aplikacja zezwalała na odwoływanie deputowanego właściwie z dowolnego powodu. W stanie faktycznym zasada odpowiedzialności deputowanych do Rady Najwyższej, analogicznie jak zasada odpowiedzialności deputowanych do parlamentu w innych państwach komunistycznych, była instytucją bez widocznego wpływu na skład osobowy organów przedstawicielskich. Jeżeli już podlegała zastosowaniu, to w tym trybie mandat tracili jedynie pojedynczy deputowani.

W Polsce konstytucjonalizacja zasady odwoływalności, wzmocniona jej umiejscowieniem wśród zasad naczelnych konstytucji lipcowej, miała wskazywać na wagę i rangę projektowanej instytucji prawnej. Odpowiedzialność posła względem korpusu wyborczego była traktowana jako zasadnicza oś wyznaczająca jego pozycję ustrojową³⁰. Skoro poseł miał reprezentować interesy klasy społecznej, której członkowie go wybrali, to nie mógł być – jak w konstrukcji mandatu wolnego – w stosunku do niej autonomiczny. „Jest bowiem reprezentantem tylko o tyle i tak długo, o ile i jak długo utrzymuje się między nim a jego klasą więz

²⁷ Podobny sens, tj. uzależnienie przedstawicieli i organu przedstawicielskiego od wyborców, miała wysoka częstotliwość przeprowadzanych wyborów. Wszechrosyjskie Zjazdy Rad odbywały się początkowo co 3 miesiące, potem co rok (zgodnie z konstytucją – co najmniej dwa razy do roku). Wszechzwiązkowe Zjazdy Rad odbywano co dwa lata (zgodnie z konstytucją – raz do roku, a od 1927 r. – raz na dwa lata). J. Stembrowicz, *Kilka uwag o Konwencji Jakobińskiej, Komunie Paryskiej w 1871 r. i władzy radzieckiej*, „Studia Prawnicze” 1981, z. 1–2, s. 286.

²⁸ Ustawa o trybie odwoływania deputowanych do Rady Najwyższej ZSRR. Szeroko na temat mechanizmu pozbawiania deputowanych mandatu przez obywateli zob. A. Gwiżdż, *O trybie odwoływania deputowanych do Rady Najwyższej ZSRR*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 2.

²⁹ W Bułgarii i NRD zamiast instytucji odwołania deputowanego wprowadzono system mieszany, łączący elementy odwołania z instytucją pozbawienia deputowanego mandatu przez organ przedstawicielski. Obywatele inicjowali postępowanie, zaś decyzję o pozbawieniu osoby mandatu podejmował organ przedstawicielski.

³⁰ Zob. W. Zabielski, *Spółeczno-prawny charakter mandatu przedstawicielskiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 8–9, s. 329.

klasowej solidarności, jak długo działa zgodnie z interesami swoich mocodawców, swoich wyborców. Interesy klasowe są tak bardzo konkretne i tak bezpośrednio odczuwalne i uświadamiane sobie przez zainteresowanych, że ostatecznym ich sędzią muszą i mogą być bezpośrednio wyborcy. Stąd wywodzi się znane i lapidarne określenie charakteru deputowanego w ustroju socjalistycznym: „deputowany służy mas”, stąd konstytucyjny przepis o odpowiedzialności deputowanego wobec wyborców i prawo jego odwołania³¹. Nie oznaczało to jednak prostego sprowadzenia posła do posłańca wyborców, ich pełnomocnika, związanego instrukcją wyborczą. Także w koncepcji normatywnej mandatu socjalistycznego reprezentanci zachowywali margines swobody decyzyjnej, z której mogli korzystać w celu ogólnych interesów ludu pracującego, bez ryzyka spełnienia przesłanek utraty mandatu, jeśli tylko dokonywane przez nich wybory upodabniały się do postaw politycznych wyborców³².

Przyjęcie przez ustrojodawcę zasady odwoływalności posłów powinno znaleźć rozwinięcie w dookreśleniu prawnych przesłanek wnioskovania o pociągnięcie reprezentanta do odpowiedzialności. Trudno bowiem zakładać, aby tak ważny dla zasady przedstawicielstwa wymiar, jakim jest wybieranie posłów na okres trwania kadencji Sejmu, nie był obwarowany żadnymi gwarancjami piastowania mandatu przez powyższy okres. Inaczej trudno byłoby mówić o kadencyjności Sejmu i sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Względem na zasadę kadencyjności nakazywał prawodawcy określić w akcie rangi ustawowej katalog zachowań posła (choćby w postaci klauzuli typu „zachowanie niegodne posła”, „zdrada programu wyborczego” czy też „utrata zaufania wyborców”), których zmaterializowanie się może skutkować uruchomieniem trybu odwołania się do głosu ludu³³ i rozstrzygnięcia, czy poseł nadal jest darzony zaufaniem ludu, czy też już je utracił.

Odwoływanie posłów przez wyborców można traktować za *actus contrarius* wyboru deputowanych. Wówczas powinno być dokonane przez ten sam czynnik, który dokonał wyboru i przebiegać z zastosowaniem podobnego trybu, jaki miał zastosowanie przy wyborze posła. Odwoływanie w procedurze przeciwnej do wyboru wymaga jednak zaangażowania istotnych środków. Złożoność postępowania nie służy korzystaniu z niego. Czyni instytucję martwą. Prosty zaś tryb odwoływania przez obywateli

³¹ M. Sobolewski, *Prawne znaczenie wyborów powszechnych do parlamentu*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 1, s. 36.

³² Tamże, s. 42.

³³ Por. F. Siemieński, *Organy przedstawicielskie...*, s. 127.

i na ich wnioszek mógłby być niepożądany ze względów politycznych. Mógłby prowokować chęć usuwania z parlamentu decydentów istotnych dla systemu politycznego.

Jest rzeczą symboliczną i nieprzypadkową, iż zasada odwoływalności posłów – mimo swego podstawowego, kluczowego dla systemu politycznego Polski Ludowej znaczenia, uzyskująca najwyższą rangę prawną, bo konstytucyjną – przez długi okres nie doczekała się ustawowego dookreślenia. Brakowało regulacji prawnej urealnijającej zasadę, konkretyzującej tryb jej realizacji. O wygaśnięciu mandatu poselskiego m.in. wskutek odwołania posła przez wyborców wspominały już ordynacje wyborcze do Sejmu tak z 5 sierpnia 1952 r.³⁴ jak i z 24 października 1956 r.³⁵, ale jednocześnie odsyłały w tym zakresie do osobnej ustawy. Dopóki nie wypracowano trybu postępowania, dopóty niemożliwe było zastosowanie zasady odwoływalności posła. Co symptomatyczne i wskazujące na fasadowość zasady odwoływalności w państwach komunistycznych, brak szczegółowych przepisów regulujących procedurę odwołania przedstawicieli do parlamentu, uniemożliwiający tym samym używanie instytucji, nie był przypadłością wyłącznie polską. Miał miejsce w znakomitej części państw komunistycznych. Gdy zaś prawodawca ustanowił je, to najczęściej nie podlegały zastosowaniu na szerszą skalę.

Mechanizm odwoływania posła wprowadzono dopiero 17 stycznia 1976 r. w ramach ordynacji wyborczej do Sejmu PRL i rad narodowych³⁶. Wyborcy mogli odwołać posła, który uchylał się od prac w Sejmie albo z innych względów zawiódł zaufanie wyborców. Nie mogli tego uczynić spontanicznie, w oparciu o własne rozeznanie sejmowej aktywności posła. W postępowanie odwoławcze zaangażował ustawodawca instytucje polityczne państwa. Z wnioskiem o zwrócenie się do wyborców w sprawie odwołania posła mógł wystąpić do Sejmu jedynie komitet Frontu Jedności Narodu, który zgłosił jego kandydaturę. Komitet wnioskował o odwołanie bądź z własnej inicjatywy, bądź z inicjatywy wyborców albo organizacji politycznej lub społecznej, której poseł był członkiem. W wyniku rozpatrzenia wniosku komitetu Frontu Jedności Narodu Sejm mógł większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, podjąć uchwałę o zwróceniu się do wyborców w sprawie odwołania posła. Zarazem symptomatyczny dla prawotwórstwa państwa socjalistycznego jest fakt, że mechanizm odwoływania posła nie był kompletny. Tryb postępowania

³⁴ Dz.U. Nr 35, poz. 246.

³⁵ Dz.U. Nr 47, poz. 210.

³⁶ Dz.U. Nr 2, poz. 15.

odwoławczego miał określić Sejm podejmując decyzję o zwróceniu się do wyborców w sprawie odwołania posła. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne umożliwiało kształtowanie trybu odwołania posła w zależności od specyfiki poszczególnych wypadków, od bieżącej woli posłów. Było możliwe różnicowanie postępowania w zależności od tego, kto miał być nim objęty³⁷, bądź też w zależności od tego, z czyjej inicjatywy sprawa została poruszona³⁸. Przyjęty model postępowania nie gwarantował zatem posłom równego, obiektywnego traktowania³⁹. Zarazem brak w pełni ukształtowanej procedury postępowania nie służył zdolności korzystania z niej; sprawiał, że choć formalnie ustawodawca zarysował tryb odwoływania posłów, to *de facto* – w porównaniu ze stanem prawnym dotychczas wiążącym – niewiele uległo zmianie. Nadal konstytucyjna zasada odwoływalności posłów zachowywała cechy fikcji ustrojowej, bez możliwości nadania jej realnych wymiarów aplikacyjności.

Dookreślenie procedury odwoływania posła nastąpiło 29 maja 1985 r. w drodze ordynacji wyborczej do Sejmu⁴⁰. Wyborcy uzyskali zdolność odwołania posła, który postępowaniem swoim naruszył godność poselską lub uchylał się od wykonywania obowiązków poselskich albo w inny sposób zawiódł zaufanie wyborców.

Z wnioskiem o odwołanie posła wybranego z okręgowej listy wyborczej mogli wystąpić do Sejmu wyborcy z okręgu wyborczego, z którego poseł został wybrany, wojewódzkie władze organizacji, która wysunęła kandydaturę posła, albo Rada Krajowa Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Wysunięcie wniosku przez wyborców oraz udzielenie mu poparcia miało miejsce na zebraniach organizacji politycznych lub społecznych, zebraniach samorządu mieszkańców miast i wsi lub zebraniach organizowanych w zakładach pracy. Warunkiem ważności wniosku wyborców było poparcie go przez co najmniej 10% wyborców z okręgu wyborczego, uprawnionych do głosowania w dniu wyborów. Wniosek o odwołanie powinien wskazywać zarzuty oraz zawierać ich uzasadnienie.

Samo zebranie wymagalnej liczby podpisów pod wnioskiem o odwołanie posła nie skutkowało wszczęciem postępowania odwoławczego. Sejm zastrzegł sobie prawo niezaakceptowania inicjatywy wyborców i w re-

³⁷ Zob. A. Patrzałek, H. Rot, *Udział obywateli w sprawowaniu władzy za pośrednictwem Sejmu i rad narodowych*, Wrocław 1984, s. 45.

³⁸ S. Gebert, *Wspólna ordynacja wyborcza do Sejmu i rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 1–2, s. 124.

³⁹ J. Mordwiłko, *O pozycji polityczno-prawnej posła na Sejm PRL*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 4, s. 24.

⁴⁰ Dz.U. 26, poz. 112.

zultacie niedopuszczenia do jej kontynuowania w postaci głosowania obywateli w sprawie odwołania posła. Po rozpatrzeniu wniosku Sejm mógł podjąć uchwałę w sprawie zwrócenia się do wyborców o odwołanie posła.

Z chwilą podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie zwrócenia się do wyborców o odwołanie posła, jego działalność poselska ulegała zawieszeniu do czasu ustalenia wyników głosowania nad wnioskiem.

Głosowanie w sprawie odwołania posła zarządzała Rada Państwa na obszarze okręgu wyborczego, w którym poseł został wybrany, wyznaczając datę głosowania na dzień przypadający w ciągu trzech miesięcy od dnia podjęcia uchwały przez Sejm. Poseł został odwołany, jeśli większość wyborców biorących udział w głosowaniu wypowiedziała się za odwołaniem. Ważność odwołania posła stwierdzał Sejm.

Inny tryb występowania z wnioskiem o odwołanie przewidywano względem posła wybranego z krajowej listy wyborczej. W tego typu sytuacji z wnioskiem mogli wystąpić do Sejmu wyborcy z dowolnego okręgu wyborczego. Wniosek taki przed przedłożeniem go Sejmowi powinien zostać zaopiniowany przez Radę Narodową Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Ona również mogła zgłosić tego typu wniosek. Sejm, po rozpatrzeniu wniosku, mógł podjąć uchwałę w sprawie zwrócenia się do wyborców o odwołanie posła, określając równocześnie tryb postępowania odwoławczego.

Prawo odwołania posła przez wyborców, gdyby było obwarowane mechanizmem jego urzeczywistnienia, stanowiłoby istotny wymiar relacji wybierający – wybierani. Mogłoby stać się narzędziem społecznej oceny nie tylko i nie tyle posłów, ale w równej mierze, a może i przede wszystkim – Sejmu i pozostałych organów władzy państwowej. Z tego też względu – z tytułu swych systemowych konsekwencji – w warunkach politycznych PRL nie mogło podlegać stosowaniu.

W zamian, odpowiednio równoległe do odwołania przedstawicieli przez wyborców, w części państw komunistycznych znano instytucję pozbawienia mandatu przez organ przedstawicielski. Tym samym nie wyborcy, ale organ władzy przedstawicielskiej rozstrzygał o usunięciu osoby z korpusu przedstawicielskiego. W Polsce powojennej przewidywano możliwość pozbawienia mandatu, ale – nie licząc okresu Sejmu Ustawodawczego – tylko przez radę narodową, a nie przez Sejm⁴¹. Wprowadzała

⁴¹ W tym kontekście wspomnieć należy o pozbawieniu mandatu przedstawicielskiego przez Sejm Ustawodawczy m.in. S. Mikołajczyka. Od decydowania przez Sejm o odwołaniu posła odróżniamy nakłonienie posła do złożenia mandatu. Jest to np. *casus* S. Kowalczyka – posła na Sejm PRL I Kadencji.

ją ordynacja wyborcza z 31 października 1957 r.⁴² Pozbawienie mandatu reprezentanta przez organ przedstawicielski nie jest środkiem ustrojowo tożsamym z odwołaniem reprezentanta przez obywateli⁴³. Pasuje się poza instytucjami demokracji bezpośredniej. Nie daje wyborcom prawa bezpośredniego wpływania na zachowania reprezentantów. Pozbawienie mandatu przez organ przedstawicielski generuje inny charakter odpowiedzialności, w tym – inaczej określa przedmiot osądzanego deliktu. Utożsamianie się przedstawiciela z wolą, interesami wyborców zastępuje utożsamianie się przedstawiciela z wolą, interesami parlamentu. Deputowany staje się rzecznikiem, orędownikiem woli parlamentu, a nie korpusu wyborców. Należy także dostrzegać ryzyko dysharmonii między reglamentowaną, ale mimo wszystko wolą wyborców wyrażoną w akcie głosowania, a wolą czynnika partyjnego. W konstrukcji prawnej wykluczania reprezentantów przez sam organ przedstawicielski możliwe jest pozbawianie mandatu osób cieszących się zaufaniem wyborców, ale z różnych względów uznanych za nieodpowiednie przez organ przedstawicielski. Zamiast uruchamiania postępowania odwoławczego, wymagającego dokonania – nieraz uciążliwych – czynności organizacyjnych i działań politycznych, można byłoby wykluczyć deputowanego z parlamentu szybko, dyskretnie, w gronie samych deputowanych, w formie jednego z punktów porządku dziennego posiedzenia parlamentu, bez potrzeby prezentowania i wyjaśniania sprawy obywatelom i ryzyka spotkania się z ich strony z trudnymi pytaniami, niepożądanymi reakcjami⁴⁴. Materializacja tego typu praktyki oznaczałaby „wyflukiwanie” systemu przedstawicielskiego z wpływu ludu pracującego na skład personalny organów przedstawicielskich.

Obok instytucji odwołania posła znano możliwość faktycznego pozbawienia posła mandatu. W tej formule złożenie mandatu było efektem negatywnej oceny działalności posła dokonanej przez macierzystą formację polityczną. Podmiotem oceniającym nie był zatem lud pracujący w swym ogóle, ale formacja, która zgłosiła kandydaturę osoby na liście wyborczej do Sejmu. W utracie mandatu przedstawicielskiego wskutek cofnięcia rekomendacji przez partię uosabiała się istota „podwójnego przedstawi-

⁴² Więcej na ten temat zob. np. M. Jaroszyński, *Reprezentatywność rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 7, s. 16 i n.; S. Rozmaryn, *Nowe instytucje prawa wyborczego do rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 12, s. 969 i n.

⁴³ Zob. Z. Jarosz, *Zasada odwołalności w systemie przedstawicielskim PRL*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 3, s. 11.

⁴⁴ J. Stembrowicz, *Problem odwoływalności radnych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1965, nr 5, s. 43.

cielstwa” posła. W płaszczyźnie ustrojowej, reprezentował on nie tylko lud pracujący, ale również zgłaszającą go partię polityczną.

Inaczej niż w państwach demokratycznych, za przejaw odpowiedzialności posłów przed wyborcami nie można było odczytywać konieczności odnawiania mandatu przedstawicielskiego poprzez akt wyborczy. W PRL akt wyborczy nie przesądzał o alternatywach wyborczych. Nie był faktycznym narzędziem selekcji, doboru składu osobowego Sejmu. To, co istotne rozstrzygało się przed głosowaniem, na poziomie kształtowania listy kandydatów. Zgłoszenie kandydata na listę wyborczą było kluczowym wyznacznikiem oceny jego dotychczasowej działalności, w tym w ramach piastowania mandatu przedstawicielskiego. Co nie bez znaczenia dla pojmowania relacji wybierający – wybierani, ci pierwsi nie dysponowali prawem bezpośredniego zgłaszania kandydatów na posłów⁴⁵. Uzyskali je dopiero na mocy przepisów ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – ordynacja wyborcza do Sejmu X kadencji na lata 1989–1993⁴⁶.

Pozorność wpływu wyborców na skład osobowy Sejmu, a przez to pozorność związku łączącego obywateli z przedstawicielami, znajdowała kontynuację w kwestii możliwości dokonania wyboru pozytywnego w trakcie aktu wyborczego. Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1952 r. jednoznacznie przewidywała, że liczba kandydatów na liście do Sejmu nie może

⁴⁵ W myśl przepisów ordynacji wyborczej zarówno z 1952 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 246.) jak i 1956 r. (Dz.U. Nr 47, poz. 210.) prawem zgłaszania kandydatów na posłów dysponowali jedynie: organizacje polityczne, zawodowe i spółdzielcze, Związek Samopomocy Chłopskiej, Związek Młodzieży Polskiej oraz inne masowe organizacje ludu pracującego. Powyższe podmioty mogły korzystać z prawa zgłaszania listy wyborczej tak samodzielnie jak i z innymi podmiotami, co stanowiło prawną podstawę zgłaszania jednej listy. Na mocy przepisów ordynacji wyborczej z 17 stycznia 1976 r. (Dz.U. Nr 2, poz. 151) kandydatów na posłów (i radnych) zgłaszały organizacje polityczne, zawodowe i spółdzielcze oraz inne masowe organizacje społeczne ludu pracującego realizujące wspólny program Frontu Jedności Narodu. Natomiast w reżimie ordynacji wyborczej do Sejmu z 29 maja 1985 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 112) prawo wysuwania do wojewódzkich konwentów wyborczych osób proponowanych na kandydatów na posłów wybieranych z okręgowych list wyborczych przysługiwało wojewódzkim władzom: PZPR, ZSL, SD, Stowarzyszenia „PAX”, Chrześcijańskiego Stowarzyszenia Społecznego, Polskiego Związku Katolicko-Społecznego oraz PRON, a także wojewódzkim władzom lub wojewódzkim porozumieniom: związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, socjalistycznych związków młodzieży, organizacji kombatanckich i kobiecych oraz innych organizacji społecznych o zasięgu krajowym, zrzeszających obywateli w miastach i wsiach. Natomiast kandydatów na posłów wybieranych z krajowej listy wyborczej przedstawiała Ogólnokrajowemu Konwentowi Wyborczemu Rada Krajowa PRON.

⁴⁶ Dz.U. Nr 19, poz. 102. Zgodnie z nią kandydatów mogli zgłosić wyborcy z danego okręgu w liczbie minimum 3000.

przekraczać liczby posłów, wybieranych w danym okręgu. Ordynacja do Sejmu z 1956 r. wprowadzała obowiązek zamieszczania na liście wyborczej kandydatów w większej o 2/3 liczbie niż liczba mandatów w okręgu, ale już w świetle zmiany ordynacji wyborczej z 1960 r. (utrzymanej w ordynacji z 1976 r.) liczba kandydatów nie musiała, ale mogła przekraczać – o połowę – liczbę mandatów w okręgu. Natomiast w myśl postanowień ordynacji wyborczej z 1985 r. krajowa lista wyborcza obejmowała tylko tylu kandydatów, ile mandatów przypadało na tę listę, zaś okręgowe listy wyborcze były podzielone na poszczególne mandaty i przy każdym wyodrębnionym mandacie umieszczano, w kolejności ustalonej przez wojewódzki konwent wyborczy, po dwóch kandydatów.

Wraz z zachodzącym przesileniem politycznym, poszukiwaniem dróg wyjścia z kryzysu gospodarczego, społecznego i politycznego, dochodzi do nowego spojrzenia na role ustrojowe posłów na Sejm. Znamienne jest, że zakwestionowanie socjalistycznego mandatu przedstawicielskiego nie jest zdarzeniem mającym miejsce bezpośrednio po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu. Nie jest aktem jednorazowym, ale procesem rozłożonym w czasie i ewolucyjnie zachodzącym⁴⁷. O redefiniowaniu koncepcji przedstawicielstwa mowy nie ma jeszcze w ustawie z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (tzw. nowela kwietniowa)⁴⁸. Co do istoty powtarza ona brzmienie art. 2 dotychczasowej regulacji Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. W świetle jej przepisów, lud pracujący sprawował władzę państwową przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu, Senatu i do rad narodowych. Powtarzając za Konstytucją z 1952 r. stanowił ustrojodawca, iż przedstawiciele ludu są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwołani.

Dopiero ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL⁴⁹ (tzw. nowela grudniowa) zrywa z instytucją prawną w postaci odpowiedzialności posłów przed wyborcami i możliwością odwołania posła przez wyborców. Ma miejsce powrót do koncepcji mandatu wolnego, można rzec, do źródeł nowoczesnego parlamentaryzmu. Zarazem jednak zachowano poselski obowiązek (aktualnie rozciągnięty także na senatorów) zdawania sprawy wyborcom ze swojej działalności i działalności Sejmu. Przysłowiową „kropkę nad i” stawia ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r., w myśl której poseł jest reprezentantem całego Narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany.

⁴⁷ Zob. M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego...*, s. 23.

⁴⁸ Dz.U. PRL z 1989 r., Nr 19, poz. 101.

⁴⁹ Dz.U. PRL z 1989 r., Nr 75, poz. 444.

W zaakceptowanej przez polskiego prawodawcę konstrukcji mandatu wolnego (*mandat représentatif*), poseł jest podmiotem prawnie niezależnym względem wyborców. Nie wiąże go z nimi jakkolwiek stosunek prawny. Zarazem jednak – poprzez akt wyboru – suweren przenosi na reprezentantów zdolność dowolnego kształtowania jego zachowań⁵⁰ z podobnym skutkiem, jak gdyby czynił to bezpośrednio sam naród. *Ex ante* godzi się na wszystko, co parlament uchwali. Ustrojodawca nie przewiduje ani jednej decyzji parlamentu, która dla swego wiążącego charakteru wymagałaby obligatoryjnego, prewencyjnego przyzwolenia narodu. Zdolności do swobodnego rozstrzygnięcia o zachowaniach suwerena nie towarzyszy także konieczność zaaprobowania *ex post* przez naród decyzji parlamentu.

Odstąpienie w tzw. noweli grudniowej od formuły mandatu socjalistycznego nie przesądziło definitywnie sposobu rozstrzygnięcia kwestii reprezentanta. Nie ma zastrzeżeń co do tezy, że poseł nie jest reprezentantem konkretnych, imiennie nazwanych wyborców, czy też określonych, imiennie nazwanych grup wyborców. Nie jest uzależniony od ich woli. Tym bardziej wola ta nie podlega formalizacji w postaci instrukcji i obowiązku zdawania relacji z wykonania mandatu. Mniej jednoznaczna jest odpowiedź na pytanie, jaki podmiot, jeśli w ogóle jesteśmy w stanie taki podmiot wydzielić, jest podmiotem reprezentującym naród? Na tak wskazane pytanie doktryna nie daje jednej, nie budzącej zastrzeżeń odpowiedzi. Mamy zaś do czynienia z kilkoma, wzajemnie niekoherentnymi, wskazaniem. W świetle przepisów tzw. noweli grudniowej, „naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli”. Czy w świetle powyższego podmiotem reprezentującym naród jest każdy poseł? Czy też należy stać na gruncie koncepcji, że przedstawicielem są wszyscy posłowie składający się na Sejm? Pierwszą z koncepcji reprezentacji należy odrzucić jako nieracjonalną. Trudno wnioskować, że wolą racjonalnie działającego ustrojodawcy było równoległe reprezentowanie narodu przez 460 reprezentantów. Za mandatariusza całego narodu uznać należy cały, *in corpore* rozstrzygający, zespół reprezentantów.

Powinnością (ale już nie obowiązkiem, jak w konstrukcji mandatu socjalistycznego) posłów jest utrzymywanie kontaktów z wyborcami. Posłowie przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej. Stanowiska zajmowane przez wyborców nie mają dla posłów mocy wiążącej. Nie obligują do

⁵⁰ Por. J. Szymanek, *Współczesne rozumienie pojęcia reprezentacji politycznej (zarys problemu)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 2, s. 226 i n.

podjęcia konkretnych działań, w celu osiągnięcia określonego skutku. O przedsięwziętych środkach, sposobie ich użycia rozstrzyga suwerennie poseł. Nie oznacza to, że w ramach mandatu wolnego poseł może nie liczyć się z opiniami, postulatami i wnioskami obywateli, że nie mają one dla niego żadnego znaczenia. Poseł bowiem, choć nie jest prawnie zależny od wyborców, nie może być odwołany, to nie może przechodzić nad nimi do porządku dziennego. Istotną wskazówkę co do sposobu traktowania wystąpień wyborców przynoszą bezpośrednio przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zgodnie z nimi poseł ma brać je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej. Branie pod uwagę wymaga od niego dołożenia wszelkich starań, aby opinie, postulaty i wnioski były poddane analizie i w razie zasadności znalazły przełożenie na akty stosowania bądź stanowienia prawa. Zawiera w sobie także powinność poinformowania wyborców o sposobie załatwienia ich żądań, a w razie odmowy pozytywnego załatwienia sprawy – także o motywach decyzji.

Na mocy przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w celu obsługi swej działalności w terenie, posłowie tworzą biura poselskie lub poselsko-senatorskie (wraz z senatorami). Są one finansowane ze środków publicznych. Biura poselskie są typowym, prawnie pożądanym, miejscem odbywania dyżurów poselskich. Stanowią znaną i społecznie aprobowaną formę kontaktowania się przez mandatariusza z wyborcami, w celu realizowania czynności interwencyjnych, jak również wysłuchiwania opinii, postulatów oraz wniosków.

Na utrzymywanie przez posłów kontaktów z elektoratem trzeba również patrzeć w związku z kształtowaniem elit politycznych, lokalnych liderów. Aktywna działalność posłów w terenie jest składową organizowania i mobilizowania lokalnych jednostek organizacyjnych partii politycznych, organów władzy lokalnej czy lokalnych grup interesu. Odgrywa niebagatelną rolę w ich politycznej socjalizacji.

Głosowanie na listy wyborcze jako technika ustalania składu osobowego Sejmu sprawia, że partie polityczne są nie do przecenienia dla relacji łączących mandatariusza z mandantem. Głosując na listę wyborczą (a w jej ramach na kandydata) wyborcy wyrażają swoje poparcie dla programu politycznego danej formacji politycznej. Wyborcy głosując na listę wyborczą zasadniczo wybierają jej atuty jako takiej, z których istotną część da się sprowadzić do popierania programu politycznego partii, a przynajmniej najbardziej fundamentalnych założeń programu. Wybierają partię, a nie kandydata z jej listy ubiegającego się o mandat przedstawicielski. Akceptują wolę polityczną, którą partia polityczna generuje, syntetyzuje i przekształca w program politycznego, a następnie

legislacyjnego działania⁵¹. Program polityczny formacji politycznej jest z kolei punktem odniesienia dla działalności podejmowanej przez jej członków. Wykazując troskę o realizację programu politycznego poseł spełnia oczekiwania wyborców. W tym też rozumieniu do zaakceptowania jest teza, że w demokracji parlamentarnej programy polityczne partii relewantnych są polityczną platformą dużych grup społecznych, że program partii gabinetowych jest programem narodu.

Nowoczesne korzenie mandatu wolnego nie są bez znaczenia dla zrozumienia wyboru dokonanego przez polskiego prawodawcę. Pokazują bowiem jego intencje i tradycje, do których chce się odnosić, wartości, które pragnie kultywować. Innymi słowy, kontekst historyczny moderuje sensem wdrażanej instytucji. Do rozwoju i prawnej aplikacji modelu mandatu wolnego doszło we Francji doby rewolucji francuskiej. Za nią jest on proklamowany w kolejnych konstytucjach francuskich (z wyłączeniem konstytucji jakobińskiej z 1793 r., która nie miała mocy prawnie wiążącej) i innych państw. W pierwotnym, XVIII–XIX-wiecznym rozumieniu, istotę mandatu wolnego wyznaczały relacje wiążące wybierających i wybieranych. Między nimi nie było trwałych, zinstytucjonalizowanych, ciał pośredniczących. Jak mówił Condorcet w Konwencie: „jako mandatarisz ludu będę robić to, co będę uważać za najbardziej korzystne dla jego interesów. Lud wysłał mnie, abym wykladał moje idee, a nie jego; absolutna niezależność moich opinii jest moim pierwszym obowiązkiem wobec niego”⁵².

Sytuacja uległa radykalnej zmianie pod koniec XIX w., wraz z narodzinami partii politycznych jako podmiotów zorganizowanych, w sposób trwały i metodyczny realizujących stawiane sobie cele. Partie, stając się podstawowymi uczestnikami stosunków politycznych, agregują wolę polityczną dużych grup społecznych i artykułują ją w parlamencie. Proces wykuwania decyzji politycznych, których wyrazicielem jest parlament, zachodzi nie tylko w nim samym (komisjach sejmowych, organach Sejmu, czy na forum izby), ale także m.in. w relewantnych partiach politycznych. Partie polityczne, a nie tylko izby parlamentarne, organizują i konkretyzują wolę Narodu. Parlament przestał być jej jedynym nosicielem. Są one wyrazicielem woli dużych grup społecznych, podczas gdy w przeszłości Naród wypowiadał się za pośrednictwem swych reprezentantów⁵³. Partie

⁵¹ Zob. I. Grajewska, *Partie masowe a system przedstawicielski (próba syntezy)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, zeszyt 31, Łódź 1963, s. 10.

⁵² Cyt. za: G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1963, s. 129.

⁵³ Zob. I. Grajewska, *Partie masowe...*, s. 3.

polityczne organizują wyborców. To, co cząstkowe, podzielane przez jednostki, agregują w postawy polityczne dużych grup społecznych. Tym samym partie polityczne stały się nieodzownym elementem każdego systemu przedstawicielskiego, wektorem bez którego nie jest on w stanie funkcjonować.

Poprzez członkostwo we frakcji parlamentarnej poseł wykonuje piastowany przez siebie mandat przedstawicielski. Kluczowego znaczenia partii dla realizacji mandatu nie można utożsamiać ze stosunkiem reprezentacji. „Formacje polityczne, jako organizacje społeczne aktywnie uczestniczące w organizowaniu procesów życia politycznego i w konsekwencji faktycznie życiem tym kierujące, nie są stroną stosunku reprezentacji, jedynie mechanizmem społecznym wpływającym – niekiedy rozstrzygająco – na postać, jaką stosunek ten w praktyce, a niekiedy również i prawnie przybiera. Tę rolę organizatorską formacje polityczne mogą realizować zarówno jako struktury pośredniczące między reprezentantami a reprezentowanymi, jak też oddziałując na sposób wykonywania mandatu przez reprezentantów”⁵⁴. Tym niemniej znamy przykłady państw demokratycznych – jak Czechosłowacja okresu międzywojennego, współcześnie Portugalia, w których realizuje się normę prawną odpowiedzialności deputowanego przed frakcją polityczną.

Nie bez znaczenia dla piastowania mandatu przedstawicielskiego jest zagadnienie procesu rekrutacji przedstawicieli suwerena. Partie polityczne są wiodącymi podmiotami zgłaszającymi kandydatów. Udział w tym procesie spontanicznie organizujących się wyborców – choć konstytucyjnie przewidziany – ma jedynie marginalne znaczenie. Partie definiują dostępność do rynku wyborczego i one zarządzają jego funkcjonowaniem. Potencjalny kandydat, nawet cieszący się zaufaniem dużych grup społecznych, ma nikłe szanse na przekucie kapitału zaufania społecznego w mandat parlamentarny, gdy nie stoi za nim relewantna formacja polityczna.

Fakt istnienia dużych, wielomandatowych okręgów wyborczych, współwarunkuje, wręcz definiuje, formy i natężenie utrzymywania więzi przez posłów z wyborcami. Uniemożliwia im utrzymywanie stałych, a jednocześnie rozbudowanych kontaktów z mieszkańcami wszystkich gmin składających się na okręg wyborczy i środowisk zawodowych w nim działających. Wymusza koncentrowanie się na aktywności w gminach jedynie części powiatów z danego okręgu wyborczego i faktyczne pomi-

⁵⁴ W. Zakrzewski, *W sprawie uściślenia prawno-politycznych konstrukcji mandatu przedstawicielskiego*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 7, s. 42.

janie w swej aktywności poselskiej potrzeb i wniosków pozostałych mieszkańców okręgu wyborczego, potrzeby informowania obywateli o wymiarach działalności Sejmu i innych organów władzy publicznej. Duże, wielomandatowe okręgi wyborcze pozbawiają obywateli możliwości faktycznego, codziennego kontaktu ze swymi reprezentantami. Stwarzają ryzyko redukcji stosunku przedstawicielstwa do aktu wyborczego, odbywanego raz na kilka lat, a nie potwierdzanego w stałym zacieśnianiu więzi między wybierającymi a wybieranymi. Tymczasem właściwe piastowanie mandatu przedstawicielskiego wymaga stałego poznawania, analizowania spraw nurtujących wyborców i refleksji nad zdolnością ich przekładania na wnioski o charakterze systemowym, dotyczącym dużych grup społecznych. W kontekście mandatu przedstawicielskiego należy dostrzegać walory mniejszych okręgów wyborczych. Służą one utrzymaniu bieżących, natężonych interakcji, artykułowaniu wzajemnych potrzeb i oczekiwań.

Doniosłego znaczenia partii politycznych, zrzeszających na zasadach dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, nie pomija prawodawca polski w ustawie o zmianie Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 r. Przewiduje ich istnienie, a zarazem wpływ metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Tym niemniej ustrojodawca pomija partie polityczne w konstrukcji prawnej mandatu przedstawicielskiego, pomija faktyczny związek między jednostkowymi wyborami dokonywanymi w ramach aktu wyborczego, partiami politycznymi i zachowaniami przedstawicieli. Materia zależności łączących partie polityczne i posłów nie jest także uregulowana ustawowo. Podlega ona uformowaniu w ramach związków łączących formację polityczną i reprezentanta, definiowanych w ramach takich aktów jak regulamin klubu poselskiego, uchwały jego gremiów decyzyjnych itd.

Partie polityczne nie tylko artykułują wolę polityczną wyborców. Ich wpływ na system polityczny państwa odbywa się także poprzez kształtowanie postaw i zachowań depozytariuszy mandatu przedstawicielskiego. Poprzez posłów partie polityczne przekuwają programy, cele polityczne w decyzje mające walor prawa państwowego, bo podjęte przez Sejm (z udziałem Senatu i Prezydenta). „Deputowany traci swą dawną niezależność – traci ją na rzecz partii, której zawdzięcza mandat i której program jest obowiązany realizować pod groźbą sankcji z jej strony, zamiast – jak w klasycznym systemie reprezentacyjnym – kierować się własnym sumieniem i własnym wyobrażeniem o «dobru ogólnym»”⁵⁵. Co więcej, także

⁵⁵ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, s. 45.

wyborcy oczekują od posła działania poprzez frakcję partyjną, zgodnie z jej linią programową. Oczekiwania wyborców kierowane pod adresem posłów wzmacniają faktyczną zależność i odpowiedzialność deputowanego wobec partii. „Poseł, który zgodnie ze swą pozycją konstytucyjną przejawiałby niezależność, łamiąc partyjną dyscyplinę, nie zasłużyłby sobie na uznanie w oczach wyborców. Przeciwnie, uchodziłby za dziwaka lub warchoła w oczach ludzi, którzy wybrali go przecież nie po to, by wypowiadał w parlamencie swoje własne idee i lansował swoje osobiste projekty, lecz po to, by walczył o realizację programu partii, by szerzył jej ideologię i reprezentował jej wolę. Wyborca dokonuje aktu ich akceptacji, głosując na daną partię i dlatego ma prawo domagać się od deputowanych, by wiernie barw jej bronili”⁵⁶.

Skala podporządkowania posła macierzystej frakcji parlamentarnej zasadniczo zależy od takich czynników, jak zwartość wewnętrzna frakcji parlamentarnej, charakter przywództwa partyjnego, charakter rywalizacji parlamentarnej (koncyliacyjna bądź konfrontacyjna), poziom konsolidacji rywalizacji politycznej. Im bardziej frakcja działa jako zdyscyplinowana machina polityczna, poddana silnemu przywództwu politycznemu, w środowisku konfrontacji politycznej zachodzącej w skonsolidowanym systemie partyjnym, tym bardziej redukcji ulega model sprawowania mandatu przedstawicielskiego w oparciu o własne sumienie i własne wyobrażenie o „dobru wspólnym”. Poseł staje się zaś przede wszystkim rzecznikiem formacji politycznej, jej programu, celów przez nią wyznaczonych na danym etapie działalności politycznej.

W różnym stopniu i zakresie można wiązać posła dyscypliną partyjną. Może ona obejmować wszelkie sfery aktywności osoby, bądź też być ograniczona do jej działalności publicznej bądź wyłącznie parlamentarnej. W obrębie tej ostatniej może odnosić się do wszelkich decyzji podejmowanych przez Sejm i jego organy, bądź tylko do wybranych, kluczowych dla danej formacji politycznej ustaleń, z zachowaniem swobody wyboru w sprawach pozostałych. Może mieć charakter bardziej bądź mniej konkretny. Może się wiązać nie tylko z decyzjami zapadającymi w parlamencie, ale także powstrzymywać posła przed podjęciem określonych form aktywności (np. w obszarze interpelacji i zapytań poselskich) bądź też obligować posła do podjęcia określonych czynności (np. do wystąpienia posła w danej sprawie czy też zorganizowania w danym okresie określonej liczby spotkań z wyborcami). *Summa summarum*, w różnym natężeniu dyscyplina partyjna władna jest determi-

⁵⁶ I. Grajewska, *Partie masowe...*, s. 14.

nować zachowania posła. Każdorazowo natomiast jej punktem odniesienia jest dążenie do spełnienia celów i środków działania danej formacji politycznej. Poprzez faktyczne zależności wiążące przedstawiciela z formacją polityczną dochodzi do powstawania stosunku mającego cechy zbliżone do znamienych dla mandatu imperatywnego. Krystalizuje się stosunek łączący „wyborców z deputowanymi za pośrednictwem partii, która jest jego niezbędną organizatorką i egzekutorką. Różni on się bardzo istotnie od feudalnego mandatu nakazczego. Nie chodzi tu już bowiem o dawanie prywatnych, partykularystycznych instrukcji. Mandat imperatywny wprowadzony przez partie opiera się na woli szerokich mas ich wyborców uogólnionej w skali narodowej, na ich pojmowaniu „dobra ogólnego” i „woli powszechnej”. Nabiera on więc z pewnością charakteru publicznego. Posiada przy tym wszystkie te cechy mandatu nakazczego, które odróżniają go od „wolnego” przedstawicielskiego mandatu klasycznej demokracji i pozwalają na stałą kontrolę działalności posła”⁵⁷.

Poprzez członkostwo we frakcji parlamentarnej poseł realizuje swe powinności wobec obywateli: informuje władze statutowe o podejmowanych działaniach, skutkach ich przedsięwzięcia, efektach, jakich należy oczekiwać w związku z ich zaistnieniem. Dyrektywy polityczne frakcji nie muszą kolidować z indywidualnie podejmowaną działalnością posła w okręgu wyborczym. Mogą się doskonale uzupełniać. Ogólne cele działania politycznego poseł może przekładać na konkretne przedsięwzięcia zachodzące w okręgu wyborczym. W tym też rozumieniu daje się traktować posła za wyraziciela woli i poglądów frakcji politycznej w danym okręgu wyborczym.

Odpowiedzialność posła wobec frakcji partyjnej obwarowana jest – zróżnicowanym dla poszczególnych formacji – systemem sankcji. Są one wielorakie, poczynając od upomnienia, nagany, poprzez kary finansowe, degradację znaczenia we frakcji politycznej, utratę piastowanego stanowiska publicznego, aż po pominięcie przy wystawianiu listy kandydatów w kolejnych wyborach i usunięcie posła z frakcji parlamentarnej. W typowych sytuacjach, przedstawiciel, który doświadczał nieojalności partyjnej, głosowania w kluczowych dla partii sprawach wbrew dyscyplinie partyjnej, podlega marginalizacji politycznej, zatracaniu wpływu na bieg spraw parlamentarnych. Pozbawiony poparcia partii traci szanse na odnowienie mandatu przedstawicielskiego w najbliższej elekcji do parlamentu.

⁵⁷ Tamże, s. 18–19.

Inaczej niż w prymarnej konstrukcji mandatu socjalistycznego, prezentowanie poglądów sprzecznych z głoszonymi przez macierzystą frakcję polityczną, głosowanie wbrew stanowisku frakcji politycznej i inne akty nielojalności politycznej, nie wpływają na dalszą zdolność posła do piastowania mandatu przedstawicielskiego w ramach danej kadencji Sejmu⁵⁸. Nie stanowią prawnej przesłanki wszczęcia postępowania w sprawie utraty mandatu. Choć w płaszczyźnie politycznej poseł naruszył normy postępowania to nadal jego mandat podlega ochronie, w tym przypadku – przed roszczeniami frakcji politycznej.

Lojalność posła w stosunku do formacji politycznej, której jest członkiem, nie jest bez znaczenia dla stosunku reprezentacji. Składa się na zapewnienie, że program polityczny poparty przez wyborców w akcie głosowania zachowuje swą aktualność i podlega przekładaniu na akty stanowienia prawa. Działalność posła zgodna z linią polityczną frakcji jest dla wyborców gwarancją dochowania ich woli, gwarancją działania na rzecz zaspokojenia potrzeb artykułowanych przez duże grupy społeczne, a agregowanych przez parlamentarne partie polityczne.

Więzy łączące posła z frakcją parlamentarną trzeba kojarzyć z wiodącą funkcją Sejmu w postaci wyłonienia i utrzymania w nim stabilnej konfiguracji politycznej (niekoniecznie większościowej) zdolnej do przewidywalnego, efektywnego, skutecznego⁵⁹ i odpowiedzialnego rządzenia⁶⁰. Realizowanie przez posłów ustaleń frakcyjnych ma być gwarancją nie tylko, że cele partii politycznej będą wypełniane, ale również, że Sejm wykona zadania mu powierzone, tj. – co do istoty – sprawnie zrealizuje agendę ustawodawczą, wygeneruje stabilny rząd, wybierze osoby z woli Sejmu pełniące funkcje publiczne.

Mówimy o odpowiedzialności politycznej posła wobec frakcji parlamentarnej (odpowiednio partii politycznej); ale przecież sama frakcja parlamentarna też jest strukturą złożoną, o wykształconej i jednocześnie wciąż się zmieniającej, hierarchii znaczeń. Silne przywództwo partyjne wyrażające się w zdolności zdominowania organów statutowych frakcji, uzależnia posła nie tylko od partii, frakcji jako takiej, jej gremiów statutowych, ale zarazem względem konkretnych decydentów partyjnych.

⁵⁸ M. Granat, *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993, s. 100.

⁵⁹ A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 53.

⁶⁰ Zob. Wystąpienie M. Kruk [w:] *Spotkanie dyskusyjne w Redakcji „Przeglądu Sejmowego” na temat aktualnych problemów mandatu przedstawicielskiego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 212.

Od ich decyzji, znajdujących jedynie formalne umocowanie w aktach wewnętrznego kierowania frakcją zależą losy posła: czy będzie się cieszył blichtrzem wtajemniczenia w sprawy partyjne, państwowe, czy też – dla kontrastu – będzie funkcjonował na obrzeżach formacji i parlamentu, a z czasem zostanie „wyplukany” ze znaczenia politycznego.

Zarazem trzeba zauważyć, że stosunki wiążące posła z frakcją parlamentarną nie są zdeterminowane przez przepisy prawa państwowego. Co do zasady bowiem mieszczą się w ramach autonomii partii politycznych i zjawisk w ich obrębie zachodzących. Relacje poseł – partia polityczna wyznaczają zobowiązania o charakterze moralnym a nie prawnym. Prawo państwowe nie reguluje sytuacji prawnej posła, który w trakcie piastowania mandatu przedstawicielskiego przestał być członkiem formacji politycznej, z której ramienia kandydował do Sejmu. W szczególności, inaczej niż w Czechosłowacji okresu międzywojennego, czy współcześnie w Portugalii, utrata członkostwa w klubie parlamentarnym nie stanowi przesłanki prawnej utraty mandatu parlamentarnego. Poseł do końca kadencji może piastować mandat, mimo że niewiele już go wiąże z formacją polityczną, dzięki której uzyskał zdolność ubiegania się o mandat przedstawicielski.

Odstąpienie przez ustrojodawcę w 1989 r. od konstrukcji mandatu socjalistycznego przesądziło o odrzuceniu prawa odwołania posła przez obywateli, jak również przesądziło o odrzuceniu rozważań na temat prawa organu przedstawicielskiego do pozbawienia przedstawiciela mandatu⁶¹. Niemożność odwołania mandatariusza przez wyborców jest – obok zakazu instrukcji – najbardziej istotną cechą mandatu wolnego. Poseł, jako składający się na korpus reprezentujący cały Naród, w swej działalności musi się kierować dobrem wspólnym całej wspólnoty politycznej, a nie tylko interesem jej części, przed którą to częścią ponosiłby odpowiedzialność, której najdalej posuniętą konsekwencją byłoby pozbawienie mandatu w trakcie trwania kadencji izby parlamentarnej. Poseł o tyle tylko musi liczyć się z partykularnymi potrzebami wyborców ze swojego okręgu wyborczego, o ile pragnie zostać ponownie przez nich wybrany⁶². Wola odnowienia mandatu jest spoiwem zacieśniającym więzi między wybierającymi a wybieranymi. Przekształca prawną swobodę przedstawiciela co do metod, środków i nasilenia komunikowania się z mieszkańcami okręgu wyborczego w powinność zacieśniania z nimi więzi, odpowiadania

⁶¹ Prawo pozbawienia reprezentanta mandatu było praktykowane w systemie rad narodowych.

⁶² W. Zabielski, *Społeczno-prawny charakter mandatu...*, s. 322.

na ich opinie, postulaty i wnioski; sprawia, że ramy ustrojowe mandatu przedstawicielskiego determinowane są nie tylko zakazem zaprzysięgania instrukcji i lojalnością frakcyjną, ale także potrzebą wsłuchiwania się w nastroje społeczne mieszkańców okręgu wyborczego i poszukiwania metod ich zaspokojenia w ramach możliwości, jakie stwarza przynależność do danej formacji politycznej.

STRESZCZENIE

Przedmiotem tekstu uczyniono analizę dynamiki mandatu parlamentarnego w Polsce powojennej – od mandatu socjalistycznego do mandatu wolnego. Ukazuje się genezę mandatu socjalistycznego w Polsce, determinanty dokonanych przez prawodawcę wyborów prawnych, ich istotę oraz ustrojowe implikacje. Zwraca się uwagę na ewolucyjne odchodzenie od instytucji typowych dla państw socjalistycznych i stopniowe, ale sukcesywne, aplikowanie rozwiązań właściwych dla współczesnych konstrukcji mandatu przedstawicielskiego.

Jacek Zaleśny

INSTITUTIONAL CONDITIONS OF THE PARLIAMENTARY MANDATE

The subject of this paper is to analyze the dynamics of the parliamentary mandate in post-war Poland – from the imperative mandate to the representative mandate.

It shows the genesis of the mandate in Poland and the determinants of legal choices made by the legislator as well as their implications. It also emphasizes the evolutionary departure from institutions typical for socialist countries and a gradual, but constant, application of solutions characteristic to modern constructions of *mandat représentatif*.