Maciej Pisz¹

Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym

Słowa kluczowe: mandat przedstawicielski, mandat imperatywny, powszechność, niezależność, nieodwołalność, elektorat, partie polityczne, dyscyplina partyjna

Keywords: representative parliamentary, mandate imperative parliamentary mandate, generality, independence, non-revocability, electorate, political parties, party discipline

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie instytucji mandatu przedstawicielskiego w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym. Szkic w sposób kompleksowy i przekrojowy ukazuje instytucję mandatu przedstawicielskiego w polskim konstytucjonalizmie, z uwzględnieniem zarówno dawnych regulacji konstytucyjnych, jak i aktualnie obowiązującej Konstytucji. Rozważania są oparte na analizie aktów normatywnych i podstawowych stanowisk doktrynalnych. W artykule został położony także nacisk na kontekst historyczny instytucji mandatu przedstawicielskiego oraz wnioski płynące z porównania dwóch podstawowych modeli mandatu parlamentarnego. Autor wzbogaca ponadto swoje rozważania niezbędnymi, w jego przekonaniu, odniesieniami do praktyki życia politycznego, która ma znaczący wpływ na rzeczywiste postrzeganie instytucji mandatu przedstawicielskiego.

Summary

The concept of representative parliamentary mandate in Polish tradition and in contemporary Polish constitutional law

The purpose of this paper is to address the concept of a representative parliamentary mandate in Polish tradition and in contemporary Polish constitutional law. The paper

¹ Autor jest absolwentem kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

touches upon the concept of the representative mandate in the Polish constitutionalism in a comprehensive and cross-cutting manner, with regard to both former constitutional rules and the current Constitution. The considerations are based on an analysis of the normative regulations and basic doctrinal approaches. Emphasis has been also placed on the historical context of a representative mandate and on conclusions flowing from comparing the two basic models of a parliamentary mandate. The author enriches his views with references to the everyday political practice, which has a significant influence on the real perception of the notion of a representative mandate.

I.

Ukazując instytucję mandatu przedstawicielskiego, należy na wstępie zwrócić uwagę na sposób rozumienia pojęcia „mandat przedstawicielski”. W tym kontekście wskazuje się, że pojęcie to ma charakter wieloznaczny² i jest definiowane w doktrynie na różne sposoby³.

W jednej z grup konstruowanych definicji istotnym wątkiem jest kwestia pełnomocnictwa, które w przypadku mandatu przedstawicielskiego jest udzielane deputowanym. Mandat przedstawicielski jest traktowany tutaj jako legitymacja udzielona przez wyborców ich przedstawicielom do sprawowania władzy państwowej w ich imieniu, na określonych zasadach, w określonym zakresie i czasie⁴. W omawianym ujęciu mandat zatem rozumiany jest jako pewien rodzaj stosunku prawnego, który łączy wyborców z osobą będącą członkiem organu przedstawicielskiego⁵.

W tym rozumieniu mandatu przedstawicielskiego wskazuje się jednocześnie, że mandat jest stosunkiem polityczno-prawnym. Stosunek ten zachodzi pomiędzy przedstawicielem w organie pochodzącym z wyborów (na przykład posłem) a wyborcami i obejmuje udzielone przez wy-

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 210.

³ K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski – pojęcie i rodzaje*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 256.

⁴ Idem, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 15.

⁵ Idem, *Mandat przedstawicielski...*, s. 256.

borców pełnomocnictwo do reprezentowania ich w sprawowaniu władzy państwowej⁶.

W innej grupie definicji pojęcie „mandatu przedstawicielskiego” bywa natomiast rozumiane jako całokształt praw i obowiązków posła lub senatora⁷. W tym znaczeniu jest ono zatem równoważne pojęciu statusu prawnego parlamentarzysty.

Jak się jednak wskazuje czasem w literaturze przedmiotu, pojęcia „mandatu przedstawicielskiego” nie powinno się zasadniczo utożsamiać z pojęciem statusu reprezentanta, gdyż wspomniane zagadnienie statusu znacznie wykracza poza treść mandatu. Sam mandat przedstawicielski jest bowiem uważany za – co prawda bardzo istotny – ale tylko fragment statusu⁸.

Z punktu widzenia parlamentarzysty – co warto w tym miejscu zauważyć – mandat przedstawicielski to z kolei wyraz dobrowolnej służby publicznej polegającej m.in. na przyjęciu przez osobę sprawującą mandat dodatkowych obowiązków, od których wolne są pozostałe jednostki⁹.

Abstrahując od problemów klasyfikacyjnych, na potrzeby niniejszych rozważań pod pojęciem „mandatu przedstawicielskiego” można rozumieć „udzielone na z góry określony czas, przeważnie w wyborach, pełnomocnictwo do pełnienia funkcji w organie przedstawicielskim”¹⁰.

II.

Co istotne w doktrynie prawa konstytucyjnego mandat przedstawicielski jest traktowany jako odmiana mandatu parlamentarnego. Nie jest to jednak jedyna odmiana mandatu parlamentarnego, jaką zna polski konstytucjonalizm. W polskiej tradycji ustrojowej tkwią bowiem dwie koncepcje manda-

⁶ B. Banaszak, *Mandat przedstawicielski*, [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001, s. 82.

⁷ K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski...*, s. 256.

⁸ G. Kryszewski, *Mandat przedstawiciela. Próba zdefiniowania*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3, s. 20.

⁹ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 15.

¹⁰ Idem, *Mandat przedstawicielski...*, s. 256.

tu parlamentarnego¹¹. Jedną z nich jest historycznie wcześniejsza koncepcja mandatu imperatywnego, z kolei drugą jest koncepcja mandatu wolnego (przedstawicielskiego)¹². Obie koncepcje mandatu parlamentarnego, z historycznego punktu widzenia, naprzemiennie występują w polskim porządku konstytucyjnym jako przyjęte rozwiązanie ustrojowe. Trzeba przy tym podkreślić, że koncepcje mandatu przedstawicielskiego i mandatu imperatywnego są wobec siebie przeciwstawne i wzajemnie się wykluczają¹³. U podstaw obu koncepcji leży niewątpliwie zupełnie inne założenie.

III.

Mandat imperatywny (inaczej zwany także mandatem „związany”, „ograniczonym” czy „limitatywnym”¹⁴) można scharakteryzować poprzez wskazanie – odróżniających go od mandatu przedstawicielskiego – trzech kryteriów, które składają się na jego konstrukcję.

Po pierwsze, deputowany do parlamentu jest – w założeniach doktrynalnych mandatu imperatywnego – przedstawicielem tylko „swoich” wyborców¹⁵.

Po drugie, deputowany – reprezentujący interesy „swoich” wyborców – może otrzymywać od nich szczegółowe instrukcje, do realizacji których jest prawnie zobowiązany¹⁶.

Trzecim natomiast założeniem, na którym opiera się koncepcja mandatu imperatywnego, jest odpowiedzialność deputowanego przed wyborcami¹⁷. Jeśli parlamentarzysta nie realizuje interesów wyborców ze swojego okręgu

¹¹ M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w doktrynie i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 4, s. 22.

¹² W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wspomniany mandat wolny jest utożsamiany z mandatem przedstawicielskim i – w związku z tym – na potrzeby niniejszej pracy oba pojęcia będą używane zamiennie.

¹³ M. Kruk, op.cit., s. 18.

¹⁴ J. Zaleśny, *Ustrojowe uwarunkowania mandatu poselskiego – od mandatu socjalistycznego ku mandatowi wolnemu*, „Studia Politologiczne” 2009, Vol. 15, s. 31.

¹⁵ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 15.

¹⁶ Idem, *Mandat przedstawicielski...*, s. 257.

¹⁷ Ibidem.

wyborczego, może być odwołany przed upływem kadencji, na którą został powołany¹⁸. Ta możliwość odwołania przedstawiciela przez wyborców jest przez Krzysztofa Grajewskiego uważana za konsekwencję niewykonywania instrukcji¹⁹. Na miejsce odwołanego parlamentarzysty może być powołany jednocześnie nowy reprezentant, który będzie lepiej wypełniał ciężący na nim obowiązek wobec wyborców.

IV.

Klasyczna konstrukcja mandatu przedstawicielskiego opiera się z kolei na przyjęciu trzech zupełnie innych założeń. Mandat ten cechuje bowiem powszechność, niezależność i nieodwoływalność²⁰.

Powszechność mandatu przedstawicielskiego – nazywana też uniwersalnością lub jego generalnym charakterem – wyraża się w założeniu, że chociaż deputowani nabywają mandat z woli wyrażonej przez wyborców w konkretnym okręgu wyborczym, to jednak treścią nabytego przez nich pełnomocnictwa jest reprezentowanie interesów całego Narodu²¹. W konstrukcji tego mandatu nie chodzi zatem o reprezentowanie przez posłów i senatorów tylko tych wyborców, którzy ich wybrali²² (ani nie tylko tych wyborców, którzy są mieszkańcami „ich” okręgu wyborczego²³), ale o reprezentowanie całego zbiorowego podmiotu suwerenności.

Niezależność natomiast oznacza, iż poseł i senator nie są związani instrukcjami²⁴. Deputowany nie może otrzymywać od wyborców ze swojego okręgu żadnych instrukcji, nakazów czy dyrektyw, gdyż ma on sprawować swój mandat niezależnie²⁵ oraz ma działać zgodnie z własną wolą i sumie-

¹⁸ B. Banaszak, *Mandat...*, s. 82.

¹⁹ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 16.

²⁰ M. Kruk, *op.cit.*, s. 17.

²¹ K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski...*, s. 260.

²² L. Garlicki, *op.cit.*, s. 211.

²³ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 17.

²⁴ 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.

²⁵ K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski...*, s. 260.

niem w interesie całego suwerena²⁶. Wskazuje się jednocześnie, że parlamentarzyści nie mogą być *de iure* związani także instrukcjami organów partii, do której należą²⁷. Status prawny posła i senatora jest zatem uformowany w tym ujęciu mandatu w sposób zapewniający mu maksymalną niezależność i swobodę działania²⁸.

Konsekwencją przyjęcia zasady niezależnego sprawowania mandatu jest także nieodwoływalność parlamentarzysty²⁹. Wynika ona z założenia, że skoro poseł i senator sprawujący mandat wolny nie są związani żadnymi instrukcjami, to również wyborcy nie mogą kontrolować sposobu wykonywania przez nich mandatu i – co za tym idzie – nie mają oni możliwości doprowadzenia do odwołania takich deputowanych³⁰. Nieodwoływalność parlamentarzysty oznacza zatem, że brakuje odpowiedniej konstrukcji prawnej pozbawienia przedstawiciela mandatu³¹.

Krzysztof Grajewski wskazuje przy tym, że jedyną sankcją – jaka może spotkać parlamentarzystę za wykonywanie mandatu niezgodnie z oczekiwaniami elektoratu lub też z obietnicami składanymi w trakcie kampanii wyborczej – jest odmówienie mu zaufania w kolejnych wyborach parlamentarnych³². W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest to jedyny, mający skutki prawne sposób weryfikacji przedstawicieli, bez którego byłiby oni całkowicie niekontrolowani³³.

V.

Jak już było wspomniane, z historycznego punktu widzenia mandat przedstawicielski ukształtował się później niż mandat imperatywny. W tym kontekście wskazuje się, że instytucja mandatu imperatywnego zaczęła funkcjonować w polskim konstytucjonalizmie już w okresie Rzeczypospolitej

²⁶ Idem, *Status prawny...*, s. 17.

²⁷ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Konstytucyjna koncepcja...*, s. 82.

²⁸ L. Garlicki, op.cit., s. 211.

²⁹ K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski...*, s. 260.

³⁰ Idem, *Status prawny...*, s. 17.

³¹ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Konstytucyjna koncepcja...*, s. 82.

³² K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 17.

³³ M. Kruk, op.cit., s. 26.

szlacheckiej³⁴, z kolei instytucja mandatu przedstawicielskiego została w Polsce przyjęta jako rozwiązanie ustrojowe dopiero pod koniec XVIII w.

Faktu występowania instytucji mandatu imperatywnego w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej dowodzić może to, że od początku istnienia Sejmu w Polsce uznawano zasadę, że poseł jest reprezentantem szlachty ze swojego województwa lub ziemi, a ściślej mówiąc – sejmiku ziemskiego³⁵. Jako swoisty pełnomocnik tej szlachty i reprezentant sejmiku ziemskiego powinien działać w czasie Sejmu zgodnie z jego wolą, wypełniając dokładnie udzielone mu instrukcje³⁶.

Jak wskazuje Konstanty Grzybowski, za pierwszy dowodny przykład uniemożliwienia realizacji królewskiego programu uchwał Sejmu z powodu odmiennych instrukcji i powołaniem się na te instrukcje przyjmuje się Sejm z 1512 r.³⁷

Warto przy tym zauważyć, że w kolejnych wiekach jeszcze wzrosło znaczenie udzielanych posłom instrukcji. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż znaczenie wspomnianych instrukcji było w drugiej połowie XVII w. i w wieku XVIII już na tyle duże, że kazano je wówczas posłom nawet zaprzysięgać³⁸. Niekiedy też nakazywano deputowanym, by nie godzili się na żadne uchwały Sejmu, dopóki ten nie uchwali żądań sejmików³⁹.

Mając powyższe na uwadze, trzeba w tym miejscu jednakże podkreślić, że pod przemożnym wpływem europejskiej oświeceniowej doktryny konstytucyjnej, francuskich idei zwierzchnictwa narodu oraz amerykańskich wzorów ustrojowych, w Konstytucji 3 maja nastąpiło zerwanie z koncepcją feudalnego mandatu imperatywnego i przyjęcie mandatu wolnego⁴⁰. Odtąd instytucja mandatu przedstawicielskiego, z pewnym przerwami, na trwale zakorzeniła się w polskim prawie konstytucyjnym i właśnie ta koncepcja mandatu funkcjonuje na gruncie aktualnie obowiązującej polskiej Konstytucji.

³⁴ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 15–16.

³⁵ Idem, *Mandat przedstawicielski...*, s. 258.

³⁶ Ibidem.

³⁷ K. Grzybowski, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1959, s. 72.

³⁸ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 16.

³⁹ Idem, *Mandat przedstawicielski...*, s. 258.

⁴⁰ M. Kruk, *op.cit.*, s. 22

Maria Kruk podkreśla, że fakt przyjęcia mandatu wolnego w Konstytucji 3 maja dał w Polsce początek traktowania posłów jako „reprezentantów całego narodu, będących składem ufności powszechnej” (jak wskazywał artykuł VI Ustawy rządowej)⁴¹.

Należy jednak przy tym wspomnieć, że historycy nie są pewni, czy artykuł VI wspomnianej Ustawy rządowej rzeczywiście przekreślił regulacje prawa o sejmikach, które przewidywały nadal zarówno wiążące posła instrukcje co do głosowania, jak i możliwości odwołania go. Nie wdając się w szczegółowe rozważania w tej kwestii, warto – pomimo to – zwrócić uwagę, że niewątpliwie następowało wówczas stopniowe pogłębianie się złej opinii o sejmikach i *liberum veto*, a zatem sukcesywnie wzrastała również popularność samej koncepcji mandatu przedstawicielskiego.

VI.

W kontekście niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę, że instytucja mandatu przedstawicielskiego zakorzeniła się następnie w polskim parlamentaryzmie w pierwszej połowie XX w. Niewątpliwie bowiem zasadę mandatu przedstawicielskiego – jak się wskazuje – przyjęła Konstytucja marcowa z 1921 r., podobnie zresztą jak cała pierwsza generacja konstytucji europejskich po I wojnie światowej⁴².

Co prawda warto w tym miejscu zauważyć, że uchwalona kilkanaście lat później Konstytucja kwietniowa z 1935 r. „milczy” w kwestii mandatu, ciężko jednak – uwzględniając specyfikę tej ustawy zasadniczej – uzasadniać to w kontekście odejścia od koncepcji mandatu przedstawicielskiego na rzecz mandatu imperatywnego. Jak się bowiem wskazuje, nie znalazły się w niej przesłanki ustrojowe ani dla mandatu przedstawicielskiego, ani – tym bardziej – dla mandatu imperatywnego⁴³.

Już jednak po II wojnie doszło na ziemiach polskich do zerwania z koncepcją mandatu przedstawicielskiego⁴⁴. Można równocześnie mówić o po-

⁴¹ Ibidem, s. 16.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ J. Zaleśny, op.cit., s. 31.

wtórny przyjęciu w tym czasie jako rozwiązania ustrojowej koncepcji mandatu imperatywnego.

Zaczątki zmian w tej materii przyniosła już ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r., czyli tak zwana Mała Konstytucja. Mała Konstytucja z 1947 r. nie sformułowała – jak się podkreśla – *expressis verbis* zasady mandatu przedstawicielskiego. Pomimo iż pośrednią regulację w tej materii przyniósł – jak się wskazuje – regulamin Sejmu Ustawodawczego RP⁴⁵, to znamienne jest jednak, że ustrojodawca nie recypował (w odróżnieniu od innych przepisów) art. 20 Konstytucji marcowej, w myśl którego posłowie byli przedstawicielami całego narodu i nie byli krępowani instrukcjami wyborców. Jak się przy tym wskazuje, selektywne czerpanie z rozwiązań okresu międzywojennego nie było przypadkowe, a zarazem ukazywało kierunek dokonywanych przeobrażeń i rozłożone w czasie wprowadzanie do tkanki ustrojowej nowych instytucji prawnych⁴⁶.

Definitywna zmiana występującej w polskim prawie konstytucyjnym koncepcji mandatu nastąpiła ostatecznie kilka lat później, w 1952 r., w związku z uchwaleniem Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. Wtedy już bez najmniejszych wątpliwości można mówić o wprowadzeniu do polskiego prawa konstytucyjnego ponownie instytucji mandatu imperatywnego. Wówczas również – jak się wskazuje – nastąpiła implementacja koncepcji obcej tradycjom ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej, nieznajdującej potwierdzenia w dominującym nurcie rodzimej doktryny, praktyki⁴⁷. W efekcie na wiele lat – gdyż aż do 1989 r. – zniknął z polskiego porządku konstytucyjnego mandat przedstawicielski.

Trzeba jednak w tym miejscu podkreślić, że istniejący w ówczesnym prawie konstytucyjnym mandat imperatywny różnił się od przedstawionego powyżej mandatu imperatywnego w swej rygorystycznej, instruktywnej formie⁴⁸. Uległ on bowiem na przestrzeni wieków swoistym przekształceniom.

Wynikająca z ówczesnych regulacji konstytucyjnych konstrukcja mandatu imperatywnego – jak się wskazuje – nie zawierała wszystkich pierwotnych założeń mandatu związanego. Egzemplifikując, można stwierdzić, że

⁴⁵ M. Kruk, op.cit., s. 23.

⁴⁶ J. Zaleśny, op.cit.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ M. Kruk, op.cit., s. 16.

nie zakładała ona udzielania wiążących instrukcji w sprawach konkretnych i szczegółowych⁴⁹.

Nadal – pomimo to – na gruncie regulacji prawnych występował element związania deputowanego z konkretną społecznością (wyborcami) i poddanie go kontroli wyborców, z prawem do odwołania włącznie (element ten niewątpliwie określał istotę charakteru prawnego tej instytucji)⁵⁰. Dla przykładu art. 2 ust. 2 Konstytucji PRL *expressis verbis* wskazywał w tym kontekście, że „przedstawiciele ludu w Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej są odpowiedzialni przed swoimi wyborcami i mogą być przez nich odwołani”.

Mówiąc o koncepcji mandatu w konstytucjach dwudziestowiecznych państw realnego socjalizmu – także w ówczesnym polskim prawie konstytucyjnym – należy zatem zauważyć, że na poziomie regulacji prawnych można zatem generalnie mówić o realizacji modelowej koncepcji mandatu imperatywnego.

Trzeba równocześnie zwrócić jednak uwagę, że już ówczesne ustalenia doktrynalne i praktyka ówczesnego życia publicznego niejednokrotnie znacznie odbiegały od modelowych koncepcji mandatu imperatywnego⁵¹. Maria Kruk wskazuje wręcz, iż fasadowość życia politycznego w państwach realnego socjalizmu i zastąpienie rzeczywistych mechanizmów przez decyzje aparatu partyjnego spowodowały, że mandat imperatywny w byłych państwach socjalistycznych był bardziej „wolny” niż jakikolwiek mandat wolny na Zachodzie⁵². Należy – pomimo to – wyraźnie przy tym stwierdzić, że w żaden sposób nie świadczy to oczywiście o zaletach tej konstrukcji mandatu⁵³.

Mówiąc o funkcjonowaniu mandatu imperatywnego w praktyce politycznej państw realnego socjalizmu, warto w tym miejscu wspomnieć, że możliwość odwołania deputowanych przez wyborców – wynikająca z prawnej koncepcji mandatu imperatywnego – w rzeczywistości była stosowana bardzo rzadko, a często nawet możliwość odwołania parlamentarzysty nie była przewidziana przez przepisy prawa wyborczego⁵⁴. Wskazuje się, iż taka

⁴⁹ Ibidem, s. 21.

⁵⁰ Ibidem, s. 17.

⁵¹ K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski...*, s. 258.

⁵² M. Kruk, *op.cit.*, s. 21.

⁵³ Ibidem, s. 21.

⁵⁴ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 16.

sytuacja miała miejsce m.in. w PRL. Dopiero bowiem w 1976 r. wprowadzono tutaj mechanizm odwoływania posła, a w 1985 r. dookreślono procedurę odwoływania⁵⁵. Zdzisław Czeszejko-Sochacki podkreśla, że – w efekcie – w latach 1952–1985 można mówić w PRL o mandacie imperatywnym niepełnym, ponieważ nawet gdyby wyborcy mieli wolę odwołania, byłoby to niemożliwe⁵⁶.

Jak zaznacza Maria Kruk, nawet jednak wtedy, kiedy istniały niezbędne przepisy proceduralne do zastosowania ostatecznej sankcji (odwołania), to w praktyce i tak nie znajdowały one zastosowania⁵⁷. Tak było również w praktyce życia parlamentarnego w PRL, gdzie nawet po wprowadzeniu w 1985 r. mechanizmu odwoływania fakt taki nie miał miejsca⁵⁸.

Ponadto trzeba nadmienić, że deputowani do parlamentów socjalistycznych nie byli faktycznie krępowani konkretnymi instrukcjami, rozumianymi jako instrukcje określonego postępowania, czy wręcz określonego sposobu głosowania w danej sprawie (pomimo iż koncepcja omawianego mandatu podkreślała prawne powiązanie parlamentarzystów z wyborcami)⁵⁹. Rzeczywiste rozliczanie posłów przez wyborców nie miało zatem miejsca zbyt często, a ożywione kontakty były obecne jedynie w sferze skarg i interwencji. Wybory także nie stanowiły zagrożenia, bo wybór posła w najmniejszym stopniu zależał od wyborców⁶⁰.

Trzeba w tym miejscu jednakże podkreślić, że brak realnego wpływu wyborców na deputowanych nie oznaczał automatycznie niezależności tych ostatnich – konsumowała ją bowiem partia⁶¹.

VII.

Mając powyższe rozważania na uwadze, warto zauważyć, że na określenie ówczesnie funkcjonującej koncepcji mandatu w reżimach autorytarnych

⁵⁵ J. Zaleśny, op.cit., s. 42–43.

⁵⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 61.

⁵⁷ M. Kruk, op.cit., s. 22.

⁵⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, op.cit., s. 61.

⁵⁹ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 16.

⁶⁰ M. Kruk, op.cit., s. 22.

⁶¹ Ibidem.

realnego socjalizmu używano w doktrynie nazwy „socjalistyczny mandat przedstawicielski”⁶². Nowa nazwa miała za zadanie podkreślić, iż jest to mandat istotnie różniący się od mandatu feudalnego, dla którego doktryna przyjęła nazwę „imperatywny”⁶³.

Jak zaznacza Maria Kruk, istotą tego mandatu, jakkolwiek by się go nie nazywało, było jednak – w przeciwieństwie do mandatu wolnego, prawne powiązanie posłów z ich wyborcami, określające obowiązki tych pierwszych i prawa tych drugich z prawem przedterminowego odwołania – a więc cofnięcia mandatu – włącznie⁶⁴.

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że kolejne zmiany w koncepcji mandatu zaczęły następować od końca lat 80. wraz z zachodzącym przesileniem politycznym oraz coraz powszechniejszą praktyką poszukiwania dróg wyjścia z – szeroko rozumianego – gospodarczego, społecznego i politycznego kryzysu. To wówczas doszło do nowego spojrzenia na role ustrojowe posłów na Sejm i – w efekcie – można mówić o kolejnym odejściu w polskim konstytucjonalizmie od mandatu imperatywnego na rzecz mandatu przedstawicielskiego. Co przy tym istotne zmiany w koncepcji mandatu parlamentarnego następowały – jak wskazuje – równocześnie z innymi zmianami ustrojowymi⁶⁵.

Podkreślić przy tym należy, iż nie można mówić tutaj o jednej, zasadniczej zmianie, ale o stopniowych zmianach. Znamienne jest bowiem, że zakwestionowanie socjalistycznego mandatu przedstawicielskiego nie jest zdarzeniem mającym miejsce bezpośrednio po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu. Niewątpliwie był to bowiem proces rozłożony w czasie i ewolucyjnie zachodzący⁶⁶.

Maria Kruk wskazuje w tym kontekście, że co prawda już w 1989 r. nastąpiło odejście od zasady odwoływalności posłów, to chociażby odejście od zasady odpowiedzialności posłów przed wyborcami pozostawało dość wątpliwe⁶⁷. Mając to na uwadze, trzeba jednocześnie wspomnieć, że o re-

⁶² K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski...*, s. 259.

⁶³ J. Zaleśny, op.cit., s. 31.

⁶⁴ M. Kruk, op.cit., s. 21.

⁶⁵ Ibidem, s. 23.

⁶⁶ J. Zaleśny, op.cit., s. 47.

⁶⁷ M. Kruk, op.cit., s. 24.

definiowaniu koncepcji przedstawicielstwa nie było jeszcze mowy w noweli kwietniowej z dnia 7 kwietnia 1989 r. Pierwsze bowiem zmiany w tej materii pojawiły się dopiero w noweli grudniowej z dnia 29 grudnia 1989 r.⁶⁸

Warto w tym miejscu ponadto zauważyć, iż do klasycznej formuły mandatu przedstawicielskiego powróciła w pełni dopiero ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. (Mała Konstytucja)⁶⁹. Wskazuje się bowiem, że art. 6 w zw. z art. 26 Małej Konstytucji z 1992 r. – stanowiąc, że posłowie oraz senatorowie są reprezentantami całego Narodu, nie są związani nakazami i instrukcjami oraz nie mogą być odwołani – *expressis verbis* zawarł istotę mandatu przedstawicielskiego. Jest to jednocześnie przykład pełnej lub prawie pełnej⁷⁰ regulacji problematyki mandatu wolnego na gruncie prawa konstytucyjnego⁷¹.

Mandat wolny – podobnie jak Mała Konstytucja z 1992 r. – ustanowiła następnie aktualnie obowiązująca Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷² Na to, że posłom i senatorom przysługuje mandat wolny, wskazuje art. 104 ust. 1 w zw. z art. 108 wspomnianej ustawy zasadniczej. W efekcie można bez żadnych wątpliwości stwierdzić, że we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym występuje jako przyjęte rozwiązanie znana od wielu lat polskiej tradycji ustrojowej koncepcja mandatu przedstawicielskiego. Cały czas należy mieć przy tym na uwadze, iż obowiązujące przepisy Konstytucji w żadnym przypadku nie nawiązują do koncepcji mandatu imperatywnego⁷³.

VIII.

Trzeba podkreślić jednak, że aktualna polska regulacja konstytucyjna problematyki mandatu wolnego jest – pomimo wszystko – nieco odmienna od

⁶⁸ J. Zaleśny, *op.cit.*, s. 47.

⁶⁹ M. Kruk, *op.cit.*, s. 24.

⁷⁰ Z kolei w konstytucjach wielu innych państw demokratycznych oraz – co pokażą dalsze rozważania – również w aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. spotkać się można z odmiennym podejściem do omawianej kwestii.

⁷¹ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 17–18.

⁷² B. Banaszak, M. Jabłoński, *Konstytucyjna koncepcja...*, s. 82.

⁷³ *Ibidem*.

regulacji Małej Konstytucji⁷⁴. Wskazuje na to brzmienie odnoszących się do mandatu przedstawicielskiego artykułów Konstytucji z 1997 r.

W świetle art. 104 ust. 1 Konstytucji RP „posłowie [oraz zgodnie z art. 108 również senatorowie] są przedstawicielami Narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców”. Warto tutaj zatem zauważyć, iż cytowany przepis Konstytucji RP *expressis verbis* wskazuje tylko dwie podstawowe cechy mandatu wolnego: a mianowicie powszechność (posłowie i senatorowie mają być przedstawicielami całego narodu jako suwerena) oraz niezależność (posłowie i senatorowie nie mogą być związani instrukcjami wyborców).

Krzysztof Grajewski zaznacza jednocześnie, że w omawianym przepisie nie występuje w sposób wyraźny powołanie się na trzecią, niezwykle wyraźną i będącą konsekwencją dwóch pierwszych, cechę mandatu wolnego⁷⁵. Cechą tą – czego dowiodły poczynione w tej pracy już wcześniej wywody – jest nieodwoływalność.

Mając na uwadze przedstawione uwagi i zasygnalizowany fakt wyraźnego wskazania tylko na dwie cechy mandatu wolnego w Konstytucji z 1997 r., podkreśla się w literaturze przedmiotu, iż nie jest to sytuacja dobra. Może być ona bowiem postrzegana jako odcięcie się ustrojodawcy od poprzedniej regulacji konstytucyjnej⁷⁶.

Zagadnienie nieodwoływalności, jak można jednak wskazać, nie budzi żadnych wątpliwości w doktrynie współczesnego prawa konstytucyjnego. Jest rzeczą oczywistą, że w trakcie trwania kadencji poseł i senator nie może być odwołany przez wyborców za sposób sprawowania przez siebie mandatu. Pogląd o nieodwoływalności parlamentarzysty w trakcie kadencji przez jakąkolwiek grupę wyborców może być uznany tym bardziej za niesporny, gdy deputowany jest reprezentantem całego narodu. W związku z powyższym w przepisach konstytucyjnych nie przewidziano równocześnie żadnej procedury, która zmierzałaby do odwołania deputowanych przez wyborców przed upływem okresu, na jaki zostali wybrani. Zasadne wydaje się w tym kontekście *a contrario* także poczynienie stwierdzenia, że sankcja w postaci możliwości odwołania deputowanego przed upływem kadencji pozbawiona byłaby głębszego sensu w sytuacji, w której deputowany nie jest związany

⁷⁴ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 18.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem.

żadnymi prawnymi nakazami w trakcie sprawowania mandatu⁷⁷. Sytuacja taka, co oczywiste, ma miejsce obecnie w Polsce.

W literaturze przedmiotu podkreśla się zatem, iż z ogólnej formuły konstytucyjnej można wydobyć trzy bardziej szczegółowe cechy mandatu. Są to mianowicie: uniwersalność (powszechność), niezależność i nieodwołalność⁷⁸.

IX.

Przedstawiając instytucję mandatu przedstawicielskiego we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym, zasadne wydaje się również spojrzenie na regulację prawną rangi ustawowej w tej materii. Jej rolę pełni aktualnie w Polsce ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r.

W odniesieniu do rozważań poświęconych instytucji mandatu przedstawicielskiego, można w tym kontekście stwierdzić, że uregulowanie tej instytucji nie tylko w Konstytucji, ale i ustawie jest praktyką w pełni uzasadnioną. Przyjęte w Konstytucji założenie teoretyczne – jakim jest niewątpliwie konstrukcja mandatu wolnego – przybiera bowiem walor rozwiązania prawnego, które powinno znaleźć odzwierciedlenie w regulacjach ustawowych⁷⁹.

W polskim prawie wspomniane rozwiązanie prawne znajduje swoje odzwierciedlenie właśnie na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa ta zawiera zarówno pozakonstytucyjne gwarancje prawidłowości realizacji mandatu, jak i bliższe sprecyzowanie tych gwarancji, które są znane już Konstytucji⁸⁰.

Marek Chmaj wspomina, że ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora potwierdza pośrednio konstytucyjną zasadę mandatu wolnego, wskazując w art. 1 ust. 1 i 2, że posłowie wykonują swój mandat, kierując się do-

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ L. Garlicki, op.cit., s. 211–212.

⁷⁹ K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 64.

⁸⁰ P. Sarnecki, *Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora a gwarancje jego wykonywania w ustawie o wykonywaniu mandatu*, [w:] *Status posła cz. 1*, Biuro Analiz Sejmowych, red. E. Karpowicz, Warszawa 2007, s. 7.

brem Narodu oraz że powinni oni informować wyborców o swojej pracy i o działalności organu, do którego zostali wybrani⁸¹. Podkreśla się przy tym, że to ostatnie sformułowanie nie przywraca ani prostej zależności posłów od wyborców, ani odpowiedzialności wobec wyborców w okręgu wybierania. Jest tutaj bowiem mowa o wyborcach w ogólności, przez co należy rozumieć wszystkich uprawnionych obywateli⁸².

Należy w tym miejscu zauważyć, że ustawa o wykonywaniu mandatu – podobnie jak czynią to także zbliżone regulacje w innych krajach demokratycznych – przyznaje przedstawicielom określone prawa związane bezpośrednio z działalnością na forum organu przedstawicielskiego oraz mające zapewnić im warunki wykonywania bez przeszkód mandatu⁸³.

Jednocześnie – obok szerokiego katalogu praw przyznanych parlamentarzystom – ustawa o wykonywaniu mandatu wymienia także obowiązki parlamentarzystów. Warto przy tym zauważyć, że chociaż na płaszczyźnie wspomnianych praw przedstawiciela normy Konstytucji RP i ustawy o wykonywaniu mandatu nie wykazują żadnych rozbieżności, to już w przypadku obowiązków parlamentarzystów sytuacja wygląda zgoła inaczej⁸⁴.

Już w tym momencie rozważań można zatem postawić tezę, iż ukazana w Konstytucji RP koncepcja mandatu wolnego, która znajduje, co prawda, pośrednie potwierdzenie na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, doznaje jednak równocześnie na płaszczyźnie niektórych przepisów wspomnianej ustawy pewnego zaburzenia. W mojej ocenie jest to widoczne przede wszystkim w świetle stosunków parlamentarzysty z wyborcami.

W kontekście zasygnalizowanego zaburzenia konstytucyjnej koncepcji mandatu wolnego przez przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora należy przede wszystkim przywołać – wspomniany już – art. 1 ust. 2 oraz art. 21 ust. 1 omawianej ustawy.

Co ciekawe art. 1 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, który wskazuje, iż „posłowie i senatorowie powinni informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani”, może – z jednej

⁸¹ M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997*, Warszawa 1999, s. 110.

⁸² Ibidem.

⁸³ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Konstytucyjna koncepcja...*, s. 95.

⁸⁴ Ibidem, s. 96.

strony – stanowić w doktrynie prawa zarówno uzasadnienie dla pośredniego przyjęcia koncepcji mandatu wolnego (o czym było już wspomniane w niniejszej pracy), a – z drugiej strony – może paradoksalnie sygnalizować problem z urzeczywistnieniem konstytucyjnej koncepcji mandatu wolnego.

Niewątpliwie – jak się podkreśla – przepis ten nakłada bowiem konkretny obowiązek wobec wyborców na, pozostających w założeniu niezależnymi, piastunów mandatu przedstawicielskiego. W tym kontekście zwraca się uwagę, że art. 1 ust. 2 stanowi powinnościową formę wyrażania obowiązku i wyrażenie to jest równoznaczne z wyrażeniem, przez które bezpośrednio się komuś nakazuje⁸⁵.

Warto przy tym zauważyć, iż w doktrynie pojawiają się głosy, że ze względu na pozorność tego przepisu⁸⁶ powinno się z niego zrezygnować i za Konstytucję kreować „czysty” charakter mandatu wolnego⁸⁷.

Zasadne – w świetle niniejszych rozważań – wydaje się przywołanie także art. 21 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, który formułuje obowiązek przyjmowania i brania przez posłów i senatorów pod uwagę opinii, postulatów i wniosków wyborców oraz organizacji⁸⁸.

Wskazuje się, że branie pod uwagę wymaga od parlamentarzysty 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 decyzji⁸⁹.

Również w przypadku tego przepisu wskazuje się, iż wymaga on przedagogowania lub w ogóle rezygnacji w części nakładającej nieegzekwowalny i nieweryfikowalny obowiązek „brania pod uwagę” opinii, postulatów i wniosków wyborców⁹⁰.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Pozorność tego przepisu wynika z braku sankcji, którymi mógłby być on obwarowany (niemożność egzekwowania braku informacji).

⁸⁷ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Konstytucyjna koncepcja...*, s. 97.

⁸⁸ K. Grajewski, *Status prawny...*, s. 21.

⁸⁹ J. Zaleśny, op.cit., s. 49.

⁹⁰ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Konstytucyjna koncepcja...*, s. 98.

Abstrahując od stanowisk doktrynalnych i postulatów *de lege ferenda*, należy w tym miejscu jednak przede wszystkim zauważyć, że wspomniany art. 21 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, podobnie jak przytoczony wcześniej art. 1 ust. 2, *expressis verbis* obliguje parlamentarzystów do pozostawania *volens nolens* w bliskich zależnościach od swoich wyborców. Niewątpliwie pozostaje to w sprzeczności z „czystą” koncepcją mandatu wolnego, która wynika z lektury Konstytucji RP.

Należy jednak cały czas przy tym pamiętać, iż mówienie na tym tle o zaburzeniu konstytucyjnej koncepcji mandatu wolnego wymaga poczynienia pewnych zastrzeżeń. Niewątpliwie bowiem wszelkie ustawowe czy podustawowe regulacje zobowiązujące parlamentarzystów do utrzymywania określonego rodzaju kontaktów z wyborcami, chociaż realnie istnieją – co wynikać może już ze wspomnianej powyżej ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora – muszą być (i w praktyce są) interpretowane poprzez pryzmat konstytucyjnej zasady mandatu wolnego⁹¹. Mając to na uwadze, można stwierdzić, że – pomimo wynikających z przytoczonych regulacji prawnych rozbieżności w zakresie stosunków deputowanego z wyborcami – w praktyce stosowania prawa ukazany problem zaburzenia konstytucyjnej koncepcji mandatu wolnego faktycznie nie występuje.

Paweł Sarnecki w tym kontekście ponadto podkreśla, że obowiązek nałożony na parlamentarzystów na mocy wspomnianych przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu wynika nie tyle z konstrukcji mandatu przedstawicielskiego, ale stanowi on pewną konsekwencję zasady państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji RP). W efekcie nałożony na deputowanych obowiązek wobec wyborców nie sprzeciwia się samej konstrukcji mandatu wolnego, ale raczej wskazuje na potrzebę istnienia wielu płaszczyzn umożliwiających rozmaite kontakty parlamentarzystów ze społeczeństwem⁹².

X.

Mając na względzie – zarysowaną powyżej – prawną koncepcję mandatu przedstawicielskiego we współczesnym polskim porządku konstytucyjnym,

⁹¹ Ibidem.

⁹² P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 8.

na marginesie prowadzonych rozważań należy zwrócić także uwagę na pozaprawne czynniki kształtujące ten mandat. Z pewnością bowiem przyjęty współcześnie jako rozwiązanie ustrojowe mandat przedstawicielski jest kształtowany nie tylko poprzez obowiązujące przepisy prawne, ale i czynniki pozaprawne⁹³. W tym kontekście wskazuje się przede wszystkim na praktykę życia politycznego, w obrębie której funkcjonuje ukształtowana przez prawo instytucja mandatu przedstawicielskiego.

Trzeba podkreślić – na co zwraca m.in. uwagę Leszek Garlicki – że w praktyce politycznej następuje modyfikacja prawnej koncepcji mandatu wolnego⁹⁴. Jednocześnie Leszek Garlicki wskazuje przynajmniej na dwa aspekty tej modyfikacji. Pierwszym aspektem tej modyfikacji są stosunki parlamentarzysty z wyborcami, a drugim – jego stosunki z partiami politycznymi.

Deliberując na temat stosunków parlamentarzysty z wyborcami, trzeba zwrócić uwagę, iż więź deputowanych z wyborcami okazuje się w praktyce niejednokrotnie silniejsza, niż to zakłada klasyczna formuła konstytucyjna⁹⁵. Poseł i senator może bowiem, co prawda, pozostawać w trakcie kadencji niezależny pod względem prawnym od swoich wyborców, jeżeli jednak taki poseł albo senator chce być przez nich ponownie wybrany, to musi utrzymywać w praktyce liczne kontakty ze swoim okręgiem wyborczym⁹⁶.

Obok złożonego problemu stosunków parlamentarzysty z wyborcami istnieje także drugi, niezwykle istotny, aspekt modyfikacji prawnej koncepcji mandatu wolnego. Chodzi mianowicie o fakt związania parlamentarzysty z ugrupowaniem politycznym, które wysunęło jego kandydaturę w wyborach i w ramach którego działa on w parlamencie.

Dowodzi tego m.in. faktyczne zmonopolizowanie przez partie polityczne procesu wysuwania kandydatów w wyborach. Jak się wskazuje, partie polityczne odgrywają w praktyce wiodącą rolę w procesie zgłaszania kandydatów na posłów oraz senatorów i mają decydujący wpływ na poziom do-

⁹³ Podobny wpływ czynników pozaprawnych na prawną instytucję mandatu był w polskiej tradycji ustrojowej szczególnie widoczny w przypadku mandatu imperatywnego wprowadzonego na mocy Konstytucji PRL z 1952 r.

⁹⁴ L. Garlicki, op.cit., s. 211.

⁹⁵ M. Kruk, op.cit., s. 26.

⁹⁶ L. Garlicki, op.cit.

stępności oraz sposób funkcjonowania rynku wyborczego. W efekcie, to właśnie od faktu ewentualnego poparcia kandydata przez daną formację polityczną zależy, czy będzie on miał realną szansę na bycie wybranym w toku procedury wyborczej.

W kontekście związania parlamentarzysty z partią polityczną – obok samego procesu wyłaniania w wyborach posłów i senatorów spośród kandydatów – niezwykle istotna wydaje się także kwestia uzależniania od ugrupowań partyjnych osób już piastujących mandat. W szczególności chodzi tutaj o poddanie parlamentarzystów dyscyplinie partyjnej, wyrażającej się przede wszystkim w postaci dyscypliny partyjnej w czasie głosowania.

Trzeba jednocześnie pamiętać, że w polskiej praktyce politycznej po 1989 r. – poza samą dyscypliną w głosowaniu – zaistniały także inne przypadki uzależniania sprawujących mandat parlamentarzystów od partii politycznych. Przybrały one m.in. formę – uznanych *ex lege* za nieważne – oświadczeń o zrzeczeniu się mandatu *in blanco* oraz mających, w swym założeniu, wiązać parlamentarzystów umów cywilnoprawnych.

Warto w tym miejscu wspomnieć, iż najślynniejszy chyba przypadek rzeczonych praktyk – polegających na zawieraniu umów cywilnoprawnych (które zobowiązywać miały kandydata na parlamentarzystę m.in. do zapłacenia wynagrodzenia za korzystanie z logo) – był związany w polskim życiu politycznym z działalnością partii Samoobrona RP i Związku Zawodowego Rolników Samoobrona w okresie wyborów parlamentarnych w 2005 r. i podczas prac Sejmu V kadencji⁹⁷. W obliczu wyborów do wspomnianego Sejmu V kadencji z kandydatami na parlamentarzystów startującymi z list partyjnych Samoobrony zawierane były wspomniane umowy cywilnoprawne (i jednocześnie wystawiano stosowne weksle), co w konsekwencji prowadziło do późniejszego związania piastunów mandatu przedstawicielskiego.

Uwzględniając dotychczasowe rozważania odnoszące się do modyfikacji prawnej koncepcji mandatu przedstawicielskiego, należy cały czas być świadomym, iż różnorakie wpływy, którym poddawani są w praktyce życia politycznego piastuni mandatu przedstawicielskiego, w znaczący sposób

⁹⁷ J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 77.

determinują *de facto* ich działania. W konsekwencji wpływa to na sposób postrzegania ukształtowanego *de iure* mandatu przedstawicielskiego.

XI.

Reasumując podjęte rozważania, można stwierdzić, że mandat przedstawicielski znany jest od wielu lat polskiej praktyce ustrojowej, gdyż – z pewnymi przerwami – występuje jako przyjęte w Polsce rozwiązanie ustrojowe już od końca XVIII w. Taka koncepcja mandatu została również przewidziana jako rozwiązanie ustrojowe we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym. Mandat przedstawicielski przewidują wszystkie regulacje konstytucyjne po 1989 r., w tym także aktualnie obowiązująca Konstytucja RP.

Konstrukcję mandatu przedstawicielskiego cechują trzy podstawowe kryteria: powszechności, niezależności i nieodwoływalności. Ujęty w ten sposób mandat stanowi zaprzeczenie drugiej odmiany mandatu parlamentarnego – mandatu imperatywnego – również znanego polskiej tradycji ustrojowej.

Co istotne, z przyjęcia koncepcji mandatu przedstawicielskiego w polskim konstytucjonalizmie wynikają niewątpliwie pewne realne konsekwencje dla osób piastujących tak ukształtowany mandat parlamentarny. Niewątpliwie przyjęcie w polskim prawie konstytucyjnym koncepcji mandatu przedstawicielskiego wskazuje na sposób pełnienia funkcji przedstawicielskich.

Nie należy jednak cały czas zapominać, że poza *stricte* prawnymi założeniami mandatu przedstawicielskiego należy mieć na względzie również rzeczywisty wymiar jego funkcjonowania w praktyce życia politycznego. Dopiero połączenie tych dwóch sfer funkcjonowania tworzy kompleksowy obraz ukształtowanego przez polskie prawo konstytucyjne mandatu przedstawicielskiego.

Literatura

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.

- Banaszak B., *Mandat przedstawicielski*, [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001.
- Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997*, Warszawa 1999.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
- Grajewski K., *Mandat przedstawicielski – pojęcie i rodzaje*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010.
- Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006.
- Grzybowski K., *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1959.
- Jastrzębski J., Zubik M., *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- Kruk M., *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w doktrynie i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 4.
- Kryszeń G., *Mandat przedstawiciela. Próba zdefiniowania*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3.
- Sarnecki P., *Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora a gwarancje jego wykonywania w ustawie o wykonywaniu mandatu*, [w:] *Status posła cz. 1*, red. E. Karpowicz, Warszawa 2007.
- Skotnicki K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.
- Zaleśny J., *Ustrojowe uwarunkowania mandatu poselskiego – od mandatu socjalistycznego ku mandatowi wolnemu*, „Studia Politologiczne” 2009, Vol. 15.