

ARKADIUSZ JAWORSKI

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
<https://orcid.org/0009-0008-8385-4971>
arjaw@student.kul.pl

Problematyka łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskami członka Rady Ministrów i sekretarza stanu w administracji rządowej

The issue of combining a parliamentary mandate with the positions of a member of the Council of Ministers and a secretary of state in government administration

Abstract: Author analyzes the exception to the principle of *incompatibilitas*, established in art. 103 sec. 1 *in fine* of the Constitution of the Polish Republic, allowing to combine a parliamentary mandate with the membership in the Council of Ministers and function of secretary of state in government administration. The article examines *incompatibilitas* in the context of the parliamentary mandate, the exception from it and interpretations of doctrine and jurisprudence. Positive and negative aspects of combining legislative and executive functions were also assessed. Author used e.x. legal and historical methods. The author negatively evaluates discussed exception as unfavorable for the legislative authority and proposes the institution of suspending the mandate and function of „deputy”, performing parliamentary duties in place of cabinet member.

Keywords: incompatibilitas, parliament, parliamentary mandate, Council of Ministers, separation of powers

Wprowadzenie

Tematem cyklicznie poruszonym w politycznym dyskursie jest reforma polskiego parlamentu. Dyskutuje się nad zasadnością zmniejszenia liczby posłów, ograniczenia lub zniesienia immunitetu poselskiego, a nawet całkowitego zlikwidowania Senatu RP. Równocześnie nieczęsto postuluje się zmiany w fundamentalnej kwestii relacji władzy wykonawczej i ustawodawczej, skupiając się – w związku z obecnym sporem wokół niezależności sądownictwa – na relacji tych dwu gałęzi władzy z władzą sądowniczą. Należy to jednoznacznie uznać za poważne zaniedbanie, jako że relacja między Sejmem i Senatem a Radą Ministrów realnie wpływa na sposób funkcjonowania polskiej władzy ustawodawczej.

Niniejszy artykuł został poświęcony analizie łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskami członka Rady Ministrów i sekretarza stanu w administracji rządowej. W jej ramach zbadano uregulowanie zasady *incompatibilitas* w kontekście mandatu parlamentarnego i wyjątku od niej w Konstytucji RP¹ oraz interpretację omawianego wyjątku przez doktrynę i orzecznictwo. Dokonano również oceny praktycznego funkcjonowania połączalności funkcji w ramach władzy wykonawczej oraz ustawodawczej.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

1. Niepołączalność w Konstytucji RP i granice obowiązywania wyjątku od tej zasady

Problematyka łączenia co najmniej dwóch funkcji publicznych została w polskim porządku prawnym uregulowana za pomocą zasady *incompatibilitas*, uznawanej za jedną z konstytucyjnych zasad prawa². W doktrynie pojęcie to definiowane jest dwójako. W znaczeniu wąskim obejmuje wyłącznie zakaz łączenia dwóch funkcji publicznych. Z kolei w szerokim ujęciu uwzględnia także zakaz kandydowania przez osobę pełniącą funkcję publiczną, zakaz łączenia funkcji publicznej z członkostwem w partii politycznej oraz zakaz łączenia funkcji publicznej z prowadzeniem określonej przez prawo działalności gospodarczej. Autor zgadza się tutaj z Dorotą Lis-Staranowicz, której zdaniem należy odróżnić zasadę niepołączalności/*incompatibilitas* od zasad niewybieralności czy apartyjności i tym samym stosować jedynie znaczenie wąskie³.

Zasadę *incompatibilitas* uznaje się w doktrynie i orzecznictwie za niezbędną gwarancję prawidłowego funkcjonowania podziału władzy, ustanowionego w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. W opinii Trybunału Konstytucyjnego (TK) „podział władzy w aspekcie organizacyjnym (podmiotowym) i funkcjonalnym (przedmiotowym) byłby nieskuteczny, gdyby ta sama osoba, czy też grupa osób, mogła piastować stanowiska w różnych organach władzy publicznej, spełniających różne funkcje”⁴. Zasada ta stanowi równocześnie gwarancję praktycznego obowiązywania innych zasad konstytucyjnych, m.in. zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów⁵.

Zasada *incompatibilitas* jest najczęściej komentowana w doktrynie w kontekście mandatu parlamentarnego. Niepołączalność pełni gwarancję niezależności mandatu wolnego, zgodnie z którym parlamentarzyści nie są związani żadnymi instrukcjami i mają możliwość postępowania zgodnie z własnymi poglądami i własnym sumieniem jako reprezentanci całego narodu⁶. Za podejmowane decyzje, np. podczas głosowania, mogą ponosić wyłącznie odpowiedzialność polityczną przed własnym ugrupowaniem⁷. Tym samym zakaz pełnienia funkcji, wskutek której będą odpowiedzialni służbowo przed jakimś przełożonym (np. w ramach służb mundurowych), gwarantuje im swobodne wykonywanie swojej funkcji⁸. *Ratio legis* instytucji niepołą-

² D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 29–30.

³ *Ibidem*, s. 28.

⁴ Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281.

⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 106.

⁶ D. Lis-Staranowicz, *op. cit.*, s. 34.

⁷ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 137, 168.

⁸ D. Lis-Staranowicz, *op. cit.*, s. 35.

czalności jest stworzenie gwarancji niezależności parlamentarzystów w sprawowaniu mandatu, eliminowanie zjawisk korupcyjnych oraz zapobieganie zaistnieniu sytuacji konfliktu interesów⁹. Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że zapewnia ona także funkcjonowanie zasady autonomii parlamentu, zakładającej jego niezależną pozycję w systemie organizacji władzy państwowej¹⁰. Podczas prac nad obecnie obowiązującą Konstytucją niemal każdy z rozpatrywanych projektów zawierał katalog funkcji „niepołączalnych” z mandatem parlamentarnym, a dyskusje w ramach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego dotyczyły jedynie doprecyzowania tego katalogu. Tym samym nie podważono w żadnym momencie potrzeby uregulowania zasady *incompatibilitas* w kontekście mandatu parlamentarnego¹¹.

Postanowienia dotyczące niepołączalności mandatu poselskiego (oraz na mocy art. 108 ustawy zasadniczej również senatorskiego) uregulowane są w art. 102, 103 oraz 107 Konstytucji RP. Artykuł 102 oraz art. 103 ust. 1 i 2 zawierają katalog funkcji, które nie mogą być równocześnie sprawowane wraz z funkcją poselską. Artykuł 103 ust. 3 zawiera delegację do poszerzenia tego katalogu drogą ustawy. Z kolei art. 107 wylicza rodzaje działalności gospodarczej, których nie może się podejmować parlamentarzysta. W doktrynie występuje spór dotyczący podziału na materialny i formalny aspekt niepołączalności, związany z powyższym podziałem na rozumienie *incompatibilitas* w zakresie wąskim oraz szerokim. Przedstawiciele doktryny uznający ten podział określają artykuły 102 i 103 jako regulujące niepołączalność formalną, zaś art. 107 – niepołączalność materialną¹².

Artykuł 103 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP ustanawia – będący przedmiotem niniejszego artykułu – wyjątek od całego katalogu funkcji, których nie wolno łączyć z mandatem parlamentarnym: „Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej”. Tym samym Prezes Rady Ministrów, jej członkowie oraz sekretarze stanu w administracji rządowej zostali wyłączeni spod zasady *incompatibilitas* i mają prawo jednocześnie zasiadać w ławach parlamentarnych. Konstrukcja ta składa się na treść parlamentarno-gabinetowej formy rządów, przyjętej przez ustrojodawcę w Konstytucji RP¹³.

W trakcie prac nad Konstytucją tylko dwa z kilku projektów zawierały regulację wykluczającą możliwość łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem w Radzie Ministrów. Projekt „obywatelski”, przygotowany przez NSZZ „Solidarność”,

⁹ P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 103*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021, s. 320–322.

¹⁰ G. Pastuszko, M. Grzesik-Kulesza, H. Zięba-Załuca, *Polskie prawo parlamentarne. Zarys problematyki*, Warszawa 2020, s. 45.

¹¹ Jedynie projekt KPN dawał delegację do określenia tego katalogu w drodze ustawy, zob. E. Gierach, *Komentarz do art. 103*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 315–316.

¹² D. Lis-Staranowicz, op. cit., s. 44.

¹³ *Ibidem*, s. 36.

zawierał to ograniczenie tylko w odniesieniu do mandatu senatorskiego, w związku z wizją Senatu jako organu stojącego „na straży praw”. Z kolei projekt prezydencki zakładał, że na czas pełnienia stanowiska w rządzie mandat miał sprawować „zastępca”, którego sposób wyboru ustrojodawca miał pozostawić do uregulowania w ordynacji wyborczej¹⁴. Podczas obrad Komisji Kodyfikacyjnej w trakcie dyskusji nad metodą regulacji instytucji *incompatibilitas* zarówno w wariantcie selekcji pozytywnej (wskazanie tylko tych funkcji, które można łączyć z mandatem posła i senatora), jak i negatywnej (wskazanie wprost katalogu funkcji niepołączalnych) wyjątkiem od tej zasady miały być właśnie stanowiska ministra oraz sekretarza stanu w administracji rządowej¹⁵. W obronie tego wyjątku argumentowano, że ewentualne wprowadzenie zakazu łączenia członkostwa w Radzie Ministrów z mandatem parlamentarnym w pewnej mierze wzmocniłoby uzależnienie członków rządu od Prezydenta RP¹⁶. Ta problematyka była omawiana w szerszym kontekście dyskusji nad uzawodowieniem mandatu posła i senatora, tj. wykonywaniem przez parlamentarzystów tylko obowiązków związanych z mandatem. Podczas obrad Komisji wypracowano wspólne stanowisko, według którego koncepcja zawodowego wykonywania mandatu jest pożądana, ale na jej pełne zrealizowanie było wówczas za wcześnie. Za główną przeszkodę uznano niedostateczny stopień dojrzałości politycznej społeczeństwa. Stopniowej realizacji przywołanej koncepcji miała służyć klauzula z art. 103 ust. 3 Konstytucji, która zezwalała na ustawowe rozszerzanie katalogu funkcji publicznych wykluczających się z mandatem¹⁷.

Warto zaznaczyć, że wyłączenie stanowisk członka Rady Ministrów i sekretarza stanu spod zasady *incompatibilitas* stanowi kontynuację historycznej linii rozwiązań ustrojowych w tej materii. Zarówno w okresie międzywojennym, okresie tzw. Polski Ludowej, jak i na mocy postanowień Małej Konstytucji z 1992 r. było możliwe łączenie funkcji członka Rady Ministrów i podsekretarza/sekretarza stanu z mandatem parlamentarnym¹⁸.

Po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP wyznaczono pewne granice stosowania art. 103 ust. 1 *in fine*. W doktrynie został przyjęty pogląd, że ten wyjątek od zasady *incompatibilitas* może być stosowany i interpretowany wyłącznie w wąskim znaczeniu. Argumentowano to zgodą ustrojodawcy, wyrażoną w art. 103 ust. 3 Konstytucji RP, wyłącznie na poszerzanie katalogu funkcji niepołączalnych z mandatem parlamentarnym, nie zaś na wprowadzanie nowych wyjątków. Tym samym wyłączenie spod zakazu nie obejmuje żadnego stanowiska rządowego poza wymienionymi *expressis verbis* stanowiskami członków Rady Ministrów i sekre-

¹⁴ Ibidem, s. 165–176.

¹⁵ Ibidem, s. 182.

¹⁶ M. Granat, *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Senatu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnianiem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6(23), s. 97.

¹⁷ D. Lis-Staranowicz, op. cit., s. 182; E. Gierach, op. cit., s. 315.

¹⁸ D. Lis-Staranowicz, op. cit., s. 89, 114, 121, 123, 142, 148.

tarzy stanu w administracji rządowej¹⁹. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r. rozszerzył tę interpretację, orzekając, że zakaz ten „ma charakter normy ustrojowej o charakterze restrykcyjnym i użyte w niej pojęcia nie mogą być traktowane w sposób formalny, nie zawierający elementu substancjonalnego. [...] Nadanie określönemu stanowisku w administracji rządowej rangi sekretarza stanu, ze skutkiem prawnym polegającym jedynie na wyłączeniu osób zajmujących to stanowisko spod konstytucyjnego zakazu łączenia zatrudnienia w administracji rządowej ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego, czyni zasadne określenie tego rodzaju konstrukcji jako obejście prawa”²⁰.

Istotne jest, że sam ustawodawca podjął decyzję o ograniczeniu uprawnień osób sprawujących równocześnie stanowisko członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu w administracji rządowej. Na podstawie Regulaminu Sejmu poseł pełniący jedną z tych funkcji nie może być członkiem żadnej komisji sejmowej, z wyjątkiem Komisji Nadzwyczajnej rozpatrującej projekt ustawy o zmianie Konstytucji. Członkostwo w komisji sejmowej wygasa z dniem powołania w skład Rady Ministrów lub powierzenia funkcji sekretarza stanu²¹. Z kolei na podstawie Regulaminu Senatu senator pełniący jedną z tych funkcji ma o wiele większą swobodę. Nie może on bowiem zasiadać tylko w tych komisjach senackich, których przedmiotowy zakres działania pokrywa się z zakresem działu administracji rządowej, w którym dany senator zajmuje stanowisko. Nie został jednocześnie oznaczony termin wygaśnięcia członkostwa w komisji, co należy uznać za niedopatrzenie ustawodawcy²².

2. Ocena regulacji w świetle doktryny i praktyki

W doktrynie wielokrotnie wyrażano pogląd o pozytywnych aspektach regulacji z art. 103 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP. Wskazuje się, że równoczesne sprawowanie funkcji w ramach władzy ustawodawczej oraz wykonawczej w tej formule jest podkreśleniem, że system podziału władzy nie jest oparty wyłącznie na separacji, lecz na współdziałaniu władz²³. Możliwość zasiadania przez członków Rady Ministrów

¹⁹ J. Lang, *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6(23), s. 72; A. Wiktorowska, *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Senatu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6(23), s. 102.

²⁰ Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK-A 2004, nr 4, poz. 30.

²¹ Artykuł 7 ust. 3 i art. 86b ust. 1 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.).

²² Artykuł 20 ust. 4 Uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (t.j. M.P. z 2018 r., poz. 846 ze zm.).

²³ W. Orłowski, *Status prawny posła i senatora*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 236.

w Sejmie zwiększa ich polityczną pozycję poprzez umożliwienie bezpośredniego przedstawiania aktualnej polityki rządu z mównicy sejmowej, a tym samym – odpowiadania na potencjalne zarzuty ze strony opozycji parlamentarnej²⁴. Łączenie funkcji członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu z mandatem parlamentarnym jest niezwykle istotne również z punktu widzenia samych partii politycznych, które dzięki temu mogą lepiej koordynować swoje działania w ramach ugrupowania rządzącego²⁵.

Po pewnym czasie pojawiła się jednak także krytyka takiego rozwiązania ustrojowego. We wszystkich trzech projektach Konstytucji przedstawionych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w 2009 r. postulowano zakaz jednoczesnego sprawowania mandatu parlamentarnego oraz innych funkcji publicznych²⁶. Bronisław Sitek upatruje przyczyn obecnego kryzysu polskiego sądownictwa m.in. właśnie w możliwości łączenia funkcji w ramach władz ustawodawczej i wykonawczej²⁷. Z kolei Marek Zubik wiąże z tą możliwością wykreowanie z parlamentu zaplecza politycznego dla rządu, co przyczynia się do erozji funkcji kontrolnej Sejmu²⁸.

Niewątpliwie za wprowadzeniem regulacji z art. 103 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP stały przesłanki, które ówczesnie wskazywały na pozytywny wpływ łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu. Po 26 latach obowiązywania obecnej ustawy zasadniczej należy jednak stwierdzić, że negatywne skutki wynikające z omawianego wyjątku zaczęły przeważać nad pozytywnymi. Tak jak w przypadku wielu innych unormowań konstytucyjnych, tak i tutaj praktyka zweryfikowała zamierzenia ustrojodawcy. Warto rozważyć kilka problemów, które mogły nie być zauważalne w trakcie prac nad Konstytucją, a które ujawniły się dopiero po czasie. Co oczywiste, największe znaczenie w ich kontekście ma tzw. czynnik ludzki, czyli poziom kultury klasy politycznej, ale potencjalne zmiany w sferze ustrojowej mogłyby stać się przyczynkiem do zmian również i w tej materii.

Podstawową kwestią jest wpływ omawianego wyjątku na funkcjonowanie zasady podziału władzy. Należy tutaj wyważyć dwie konkurujące racje – podkreślenie współdziałania władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz pełniejsze wykonywanie zasady autonomii Sejmu. Problem występuje przede wszystkim w aspekcie autonomii organizacyjnej, tj. nacisków ze strony rządu na przebieg prac izby²⁹.

²⁴ A. Ławniczak, *Komentarz do art. 103*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 280.

²⁵ H. Suchocka, *Zasada podziału i równoważenia*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 161.

²⁶ Biuletyn Informacji Publicznej RPO, *Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił projekty nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* <<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-praw-obywatelskich-przedstawi%C5%82-projekty-nowej-konstytucji-rzeczypospolitej-polskiej>> [dostęp: 20.05.2023].

²⁷ B. Sitek, *Rozdział władzy ustawodawczej od wykonawczej gwarancją niezależności sądownictwa w Polsce*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 3(34), s. 88–89.

²⁸ M. Zubik, *Konstytucja a rzeczywista rola ustrojowa Sejmu III RP*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 207.

²⁹ G. Pastuszko, M. Grzesik-Kulesza, H. Zięba-Załużka, op. cit., s. 47.

Niechlubną praktyką parlamentarną stało się ustalanie porządku obrad w sposób faworyzujący stronę rządową. Przykładem są tzw. blokowe głosowania nad poprawkami, polegające na przyjmowaniu bloku poprawek koalicji rządowej i odrzucaniu bloku poprawek opozycji, a tym samym – ograniczaniu ważnego punktu procesu legislacyjnego do zaledwie dwóch głosowań³⁰. Potencjalna zmiana dawałaby szansę na zmniejszenie powiązań przedstawicieli Rady Ministrów z parlamentem, a tym samym – zmniejszenie bezpośredniego nacisku na jego prace. Jednocześnie rozwiązanie to nie ograniczyłoby, a wręcz uzdrowiło, obecnie wadliwy – w opinii autora – system współdziałania władz ustawodawczej i wykonawczej, co zostanie wykazane w dalszej części tekstu.

Podobny spór racji występuje między zasadą mandatu wolnego a troską o efektywne funkcjonowanie koalicji rządowej w parlamencie. Zgodnie z wolą ustrojodawcy posłowie nie są związani żadnymi instrukcjami i powinni działać (w tym głosować) zgodnie z własnym przekonaniem³¹. Tym samym możliwość wywierania bezpośredniej presji przez członków rządu na posłów jest zdecydowanym naruszeniem zasady mandatu wolnego i przekształcaniem Sejmu we wcześniej wspomniane „polityczne zaplecze rządu”. Za zmianą w tej materii przemawiają względy praktyczne – bardziej komfortowe dla posłów byłoby, gdyby podczas każdego posiedzenia nie zasiadali obok członków rządu. Oczywiście taka zmiana nie likwidowałaby odpowiedzialności posłów przed własnym ugrupowaniem politycznym. Należy jednak podkreślić wyraźną sympatię ustrojodawcy względem partii politycznych jako ważnego elementu reżimu demokratycznego i politycznej instytucjonalizacji społeczeństwa. Zostało to zawarte m.in. w art. 11 Konstytucji RP wyrażającym zasadę pluralizmu politycznego czy w art. 100, zgodnie z którym partie polityczne są jednym z zaledwie dwóch podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów³². Tym samym, zarówno z punktu widzenia tej faworyzacji, jak i zasady podziału władzy, o wiele bardziej akceptowalny w stosunku do posła jest nacisk władz partyjnych niż nacisk władzy wykonawczej. W tym miejscu należy odrzucić potencjalne argumenty o ograniczeniu efektywności pracy rządu wskutek usunięcia omawianego wyjątku. Członkowie Rady Ministrów w dalszym ciągu mogliby prezentować swoje stanowisko z mównicy sejmowej (co obecnie umożliwia art. 186 ust. 2 Regulaminu Sejmu)³³, a także prowadzić dialog z parlamentarzystami na forum partii.

³⁰ Wirtualne Media, *Awantura w Sejmie: Komisja odrzuciła wszystkie poprawki PO do projektu ws. SN* <<https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1059064,komisja-odrzucila-wszystkie-poprawki-po-do-projektu-ws-sn.html>> [dostęp: 20.05.2023].

³¹ R. Kropiwnicki, *Mandat wolny i jego granice*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68), s. 70.

³² P. Tuleja, *Komentarz do art. 11*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 58–62.

³³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.).

Usunięcie wyjątku z art. 103 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP stanowiłoby również element demokratyzujący same partie polityczne. W dobie funkcjonowania tzw. systemu wodzowskiego, w którym działania partii są podporządkowane decyzjom przywódcy partii i jego najbliższych współpracowników³⁴, zmniejszenie możliwości nacisku na parlamentarzystów wspierałoby rozwój pluralizmu w ugrupowaniach rządzących. Wskutek usunięcia omawianego wyjątku doszłoby do powstania, jeżeli nie fizycznej (członkowie rządu nadal mogliby spotykać się z posłami, np. na posiedzeniach partii), to pewnej mentalnej różnicy między przedstawicielami obydwu władz. Uzasadniona wydaje się też teza o wzmocnieniu w takiej sytuacji pozycji klubów parlamentarnych oraz ich przewodniczących. To zdecydowanie zwiększyłoby szansę na ścieranie się w ramach partii różnych poglądów i spojrzeń na jej działanie, w tym na swobodniejszą ocenę działań Rady Ministrów przez własny obóz polityczny. Jako wzór mogą posłużyć pochodzące z Wielkiej Brytanii instytucje tzw. Komitetu 1922 (Partia Konserwatywna) czy Parlamentarnej Partii Pracy (Partia Pracy). Obie zrzeszają szeregowych posłów, tzw. *backbenchers*, i reprezentują ich interesy, mając poważny wpływ nawet na obsadzenie stanowiska lidera partii³⁵.

Zdecydowanej poprawie uległoby sprawowanie przez Sejm funkcji kontrolnej względem Rady Ministrów. Obecna sytuacja sprzyja powstaniu sytuacji personalnej tożsamości podmiotu kontrolującego i podmiotu kontrolowanego, a więc naruszeniu zasady *nemo iudex in causa sua*³⁶. Widoczne jest to zwłaszcza w przypadku głosowania nad wyrażeniem przez Sejm wotum nieufności, gdy członkowie rządu, których wniosek dotyczy, głosują przeciwko niemu. Podobny dylemat może wystąpić w przypadku głosowania nad pociągnięciem do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Nie jest więc wykluczone zaistnienie paradoksalnej sytuacji, w której przy równym rozłożeniu głosów głos ministra, którego sprawa dotyczy, zadecyduje o ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy.

Odebranie możliwości łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem członka Rady Ministrów wpłynęłoby pozytywnie również na sposób sprawowania tychże funkcji. Bez wątplenia należy stwierdzić, że równoczesne sprawowanie dwóch lub więcej funkcji publicznych wpływa negatywnie na jakość wykonywanych zadań. Tym samym trudno uznać, że możliwe jest kompleksowe wykonywanie konstytucyjnych i ustawowych obowiązków posła i ministra jednocześnie. Związane są one z jednej strony z czynnym uczestnictwem w pracach danej izby parlamentu oraz jej organów³⁷, z drugiej zaś z kierowaniem określonym działem administracji rządo-

³⁴ Definicja partii wodzowskiej za: J. Sielski, *Idealny wzór partii politycznej a dzisiejsza rzeczywistość w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 3, s. 155.

³⁵ P. Mikuli, *Wielka Brytania*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok–Kraków 2012, s. 30.

³⁶ M. Granat, D. Lis-Staranowicz, *W sprawie pojmowania zasady niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3(56), s. 135.

³⁷ Artykuł 3 Ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1339 ze zm.).

wej³⁸. Uzasadniona wydaje się teza, że połączenie to najczęściej odbywa się kosztem mandatu parlamentarnego. Warto ponownie przytoczyć opinię z obrad Komisji Konstytucyjnej, że stanem pożądanym jest uzawodowienie mandatu posła i senatora, jednak pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku społeczeństwo polskie nie było jeszcze na to gotowe³⁹. Po 26 latach obowiązywania obecnej Konstytucji, biorąc pod uwagę m.in. zwiększającą się w ostatnich latach aktywność obywatelską Polaków, zasadne wydaje się stwierdzenie, że jest już ono odpowiednio przygotowane.

Rozdzielenie mandatu parlamentarnego ze stanowiskami członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu w administracji rządowej wpłynęłoby również na sposób powoływania na te stanowiska. Współcześnie zauważa się radykalny wzrost liczby parlamentarzystów będących równocześnie członkami rządu. W lutym 2020 r. było to aż 55 posłów i dwóch senatorów⁴⁰. Ponadto z inicjatywy koalicji rządowej w marcu 2023 r. do Sejmu wpłynął projekt zmiany Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, zakładający możliwość powołania więcej niż jednego sekretarza stanu w danym ministerstwie. Można przewrotnie uznać, że rzeczywistość uprzedziła tę nowelizację – w maju 2023 r. na 17 istniejących wówczas ministerstwach powołanych było 49 sekretarzy stanu⁴¹.

W przypadku zmiany art. 103 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP zapewne o wiele rozważniej proponowano by kandydatów na te funkcje w obliczu możliwości sprawowania tylko jednej z nich. Zapobiegałoby to ponadto instrumentalnemu wykorzystywaniu tychże funkcji jako elementu korupcji politycznej. Potencjalnie pozytywne skutki usunięcia regulacji z art. 103 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP dotyczyłyby też procesu legislacyjnego. Zmniejszenie możliwości wpływu na prace Sejmu pozwoliłoby zminimalizować stopień nacisku członków rządu na przyspieszanie prac parlamentu. Nie sposób nie przywołać tutaj wyżej wspomnianych „głosowań blokowych” czy odbywania przez projekt sejmowej części procesu legislacyjnego za ledwie w kilka dni, a nawet godzin⁴². Z kolei uzawodowienie parlamentarzystów pozwoliłoby im poświęcić więcej uwagi i czasu procedowanym projektom. To wszystko przyczyniłoby się do poprawy jakości stanowionego prawa i zwiększyło szansę na uniknięcie błędów w technice prawodawczej. Można wymienić wiele zmian, jakie by za tym podążyły, od zmniejszenia liczby potencjalnych nowelizacji wadliwych

³⁸ Artykuły 7 i 33 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1188 ze zm.).

³⁹ D. Lis-Staranowicz, op. cit., s. 182.

⁴⁰ RMF24.pl, *Niemal co czwarty poseł PiS jest ministrem, to połowa całego rządu* <https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-niemal-co-czwarty-posel-pis-jest-ministrem-to-polowa-calego-,nId,4324443#crp_state=1> [dostęp: 20.05.2023].

⁴¹ Prawo.pl, *PiS chce w dwóch ustawach zalegalizować powoływanie kolejnych posłów do rządu* <<https://www.prawo.pl/samorzad/mnozenie-stanowisk-sekretarzy-stanu-zmiany-w-przepisach,521222.html>> [dostęp: 20.05.2023].

⁴² Fundacja Batorego, *Ustawa w 2 godziny 20 minut, XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)*, Warszawa 2019, s. 10–14.

przepisów i zahamowania procesu tzw. inflacji prawa aż po zapewnienie lepszego przestrzegania zasady ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowione go przez nie prawa⁴³.

Powyższe problemy wyraźnie wskazują na potrzebę odebrania możliwości łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu w administracji rządowej. Należałoby jednak poddać rozważnej dyskusji sposób dokonania tej zmiany. Zdecydowanie niepożądanym rozwiązaniem byłoby ograniczenie omawianego wyjątku tylko do członków Rady Ministrów, a tym samym – wyłączenie z niego tylko funkcji sekretarza stanu. Takie rozwiązanie byłoby odpowiedzią tylko na problem wzrastającej liczby członków rządu, pozostawiając wszystkie inne nadal aktualnymi. Również sama zmiana art. 103 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP nie powinna polegać jedynie na dołączeniu stanowisk członka Rady Ministrów i sekretarza stanu do obecnego tam katalogu funkcji niepołączalnych. Takie rozwiązanie oznaczałoby bowiem całkowite wygaśnięcie mandatu w razie powołania na stanowisko rządowe. Stanowiłoby to dla powołanych niezwykle zagrożenie, ponieważ w przypadku dymisji w trakcie trwania kadencji Sejmu znaleźliby się całkowicie poza organami władzy państwowej. Mogłoby to szybko stać się bardzo skutecznym narzędziem walki politycznej i wymuszania posłuszeństwa na członkach rządu. O wiele słuszniejszym rozwiązaniem byłaby instytucja zawieszenia mandatu, aby zdymisjonowany minister mógł powrócić do ław parlamentarnych. Szczegółowej pracy wymagałoby tylko rozstrzygnięcie losów danego mandatu w trakcie sprawowania funkcji w rządzie.

Warta rozważenia jest zaproponowana w prezydenckim projekcie Konstytucji i wspomniana już wcześniej instytucja zastępcy, wykonującego czasowo mandat parlamentarny za ministra. Już w czasie prac nad Konstytucją pozytywnie wypowiadały się o niej m.in. Maria Kruk i Barbara Zawadzka⁴⁴. Byłoby to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia stabilności rządu, w przeciwnym bowiem razie zawieszenie nawet kilku mandatów mogłoby skutkować niemożnością uzyskania przez ugrupowanie rządzące większości podczas głosowań. Przepisy regulujące powołanie zastępcy mogłyby zostać unormowane na wzór przepisów regulujących sytuację wygaszenia mandatu. Na ich podstawie zastępstwo byłoby obejmowane przez kandydata z tej samej listy, który otrzymał w wyborach kolejno największą liczbę głosów⁴⁵. Dzięki temu zastępstwo w mandacie sprawowałaby osoba obdarzona pewnym zaufaniem wyborców, a nie np. samowolnie wyznaczona przez samego ministra. Tylko przy takiej regulacji zastępstwo spełniałoby materialne wymogi sprawowania mandatu

⁴³ H. Duszka-Jakimko, *Zaufanie do prawa jako wartość i jego ochrona w porządku prawnym państwa*, „Państwo i Prawo” 2023, z. 3, s. 78–79.

⁴⁴ M. Kruk, *Status posła i senatora*, [w:] M. Kruk (red.), *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych do komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, Warszawa 1994, s. 29–30; B. Zawadzka, *Status posła*, [w:] M. Kruk (red.), *Jaka Konstytucja?...*, s. 143.

⁴⁵ Artykuł 251 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.).

parlamentarnego, związane z wolą wyrażoną nie tylko przez samego kandydata i popierającą go partię, ale również przez wyborców⁴⁶.

Na sam koniec warto zaznaczyć, że możliwość łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem w rządzie nie jest cechą wspólną dla wszystkich państw systemu parlamentarno-gabinetowego. Do grona państw europejskich, w których występuje zakaz połączalności tych funkcji, należą: Holandia, Belgia, Luksemburg, Norwegia czy Słowacja⁴⁷. Tym samym, w razie potencjalnych prac nad zmianą w tej materii, istnieje możliwość skorzystania z doświadczeń i dorobku ustrojowego tychże państw.

Podsumowanie

Możliwość łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady *incompatibilitas*, będącej podstawową gwarancją funkcjonowania zasady podziału władz. W trakcie prac nad Konstytucją dostrzegano pozytywne aspekty regulacji z art. 103 ust. 1 *in fine* tego aktu, na czele z podkreśleniem współdziałania władz oraz wzmocnieniem pozycji rządu. Jednakże prawie trzy dekady obowiązywania obecnej Konstytucji ujawniły wiele problemów, które przyniosło funkcjonowanie omawianego w niniejszym artykule wyjątku. Dotyczy to m.in. wywierania nacisków przez przedstawicieli władzy wykonawczej na prace Sejmu czy pogarszające się standardy procesu legislacyjnego. Kwestia potencjalnych zmian w tej materii powinna się stać przedmiotem szerszej dyskusji w ramach doktryny, jako że jest to fundamentalna kwestia regulująca funkcjonowanie najważniejszych organów władzy państwowej w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak, B. (1999). *Prawo konstytucyjne*. Warszawa.
- Banaszak, B. (2007). *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Kraków.
- Duszka-Jakimko, H. (2023). *Zaufanie do prawa jako wartość i jego ochrona w porządku prawnym państwa*. „Państwo i Prawo” 3: 76–90.
- Gierach, E. (2016). *Komentarz do art. 103*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*. Warszawa.
- Grajewski, K. (2009). *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*. Warszawa.
- Granat, M. (1997). *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Senatu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnianiem w administracji rządowej*. „Przegląd Sejmowy” 6(23): 96–98.

⁴⁶ R. Kropiwnicki, op. cit., s. 73–74.

⁴⁷ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 474–475.

- Granat, M., Lis-Staranowicz, D. (2003). *W sprawie pojmowania zasady niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie konstytucyjnym*. „Przegląd Sejmowy” 3(56): 133–139.
- Kropiwnicki, R. (2022). *Mandat wolny i jego granice*. „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 4(68): 65–75.
- Kruk, M. (red.). (1994). *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.* Warszawa.
- Lang, J. (1997). *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnianiem w administracji rządowej*. „Przegląd Sejmowy” 6(23): 71–73.
- Lis-Staranowicz, D. (2005). *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*. Warszawa.
- Ławniczak, A. (2014). *Komentarz do art. 103*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- Mikuli, P. (2012). *Wielka Brytania*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*. Białystok–Kraków.
- Orłowski, W. (1998). *Status prawny posła i senatora*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin: 233–248.
- Pastuszko, G., Grzesik-Kulesza, M., Zięba-Załużka, H. (2020). *Polskie prawo parlamentarne. Zarys problematyki*. Warszawa.
- Radziejewicz, P. (2021). *Komentarz do art. 103*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX/el.
- Sielski, J. (2010). *Idealny wzór partii politycznej a dzisiejsza rzeczywistość w Polsce*. „Przegląd Polityczny” 3: 149–162.
- Sitek, B. (2017). *Rozdział władzy ustawodawczej od wykonawczej gwarancją niezależności sądownictwa w Polsce*. „Journal of Modern Science” 3(34): 79–90.
- Suchocka, H. (1998). *Zasada podziału i równoważenia*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*. Warszawa.
- Tuleja, P. (2021). *Komentarz do art. 11*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Kraków.
- Wiktorowska, A. (1997). *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Senatu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnianiem w administracji rządowej*. „Przegląd Sejmowy” 6(23): 98–104.
- Zawadzka, B. (1994). *Status posła*, [w:] M. Kruk (red.), *Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.* Warszawa.
- Zubik, M. (2022). *Konstytucja a rzeczywista rola ustrojowa Sejmu III RP*. „Państwo i Prawo” 10: 191–212.