

Joanna Uliasz

dr, Uniwersytet Rzeszowski
orcid.org/0000-0002-8967-0064
juliasz@ur.edu.pl

O istocie zasady przedstawicielstwa oraz wybranych aspektach gwarancji w sprawowaniu mandatu parlamentarnego

Otóż demokracją nazywa się w pierwszym rzędzie ten ustrój, w którym najzupełniej przeprowadzona została zasada równości. Równość zaś według podstawowego prawa takiej demokracji wyraża się w tym, że czy to biedni, czy bogaci, to niczym nie górują jedni nad drugimi, ani też nie skupiają jednostronnie całej władzy, lecz są sobie równi¹.

Arystoteles

Uwagi wstępne

„Demokracja jest najgorszą formą rządów, z wyjątkiem wszystkich pozostałych”² – mawiał przekornie Winston Churchill. Z greckiego *demos* – lud, *kratos* – władza; demokracja oznacza ustrój polityczny, w którym władzę sprawuje lud i którego wola decyduje o kształcie

¹ Arystoteles, *Polityka z dodaniem pseudo-arystotelesowej Ekonomiki*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 1964, s. 159.

² *The Worst form of Government*, 25.02.2016, winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government [dostęp: 23.02.2024]. Tłum. J.U.

bieżącej polityki³. Współcześnie lud, jako ów symboliczny dzierżyciel władzy zwierzchniej, rozstrzyga o sobie samym albo bezpośrednio (np. w referendum), albo dzięki wybranym przez siebie i dla siebie przedstawicielom. Kluczowym mechanizmem w kształtowaniu ustroju współczesnych państw demokratycznych są wolne wybory, w których Naród, suweren, dokonuje selekcji reprezentantów, udzielając im legitymacji do wypowiedzania się w ich imieniu. Wszelkiego rodzaju nadużycia i nieprawidłowości w obsadzaniu mandatu parlamentarnego godzą w zasadę przedstawicielstwa, naruszając tym samym zaufanie obywateli co do sprawczości w zakresie wpływania na los własnego państwa. W rozważaniach prowadzonych poniżej autorka pochyla się nad istotą relacji pomiędzy konstytucyjną zasadą przedstawicielstwa a mandatem parlamentarnym, jak również mechanizmami zabezpieczającymi swobodne nabycie oraz wykonywanie mandatu przedstawicielskiego.

Konstytucyjna zasada przedstawicielstwa jako fundament demokracji.

Konstrukcja mandatu wolnego

Zasada przedstawicielstwa nierozzerwalnie związana jest z pojęciem władzy zwierzchniej ogółu obywateli. To rodzaj reprezentacji stanowiący fundament współczesnych demokracji liberalnych, w myśl którego władza suwerena, tj. ludu, realizuje się co do zasady za pośrednictwem jego przedstawicieli, wybieranych w drodze powszechnych, wolnych i równych wyborów⁴. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, sprawowanie władzy przez przedstawicieli uważa się na gruncie współczesnych standardów państwa demokratycznego za regułę⁵.

Inaczej rzecz ma się z bezpośrednim sprawowaniem władzy, tj. bezpośrednim wyrażaniem woli przez suwerena (określanego

³ J. Filipkowski, *Demokracja a problem woli ludu*, „Forum Nauk Społecznych” 2023, nr 1, s. 59.

⁴ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 114.

⁵ Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r. sygn. akt K 31/06 (Dz.U. z 2006 r., nr 202, poz. 1493).

we współczesnych konstytucjach nadal tradycyjnie jako „lud” lub „naród”). Konstrukcja ta stanowi zaledwie uzupełnienie modelu państwa demokratycznego; zresztą uzupełnienie o charakterze incydentalnym, gdy suweren ma możliwość wypowiedzenia się w najważniejszych sprawach państwa lub społeczeństwa wprost (element procedury uchwalania konstytucji, upoważnienia do ratyfikacji ważnej umowy międzynarodowej, stanowisko wobec szczególnie ważnego problemu w drodze referendum lub obywatelska inicjatywa ustawodawcza).

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ zasada przedstawicielstwa wyrażona została w art. 4 ust. 2. Wymieniona intencjonalnie jako pierwsza, przed bezpośrednim sposobem sprawowania władzy przez Naród⁷, oznacza, że jest podstawowym, powszechnie stosowanym mechanizmem sprawowania władzy w Rzeczypospolitej. Demokracja przedstawicielska polega na tym, że decyzje podejmowane są przez organy przedstawicielskie, upoważnione do działania w imieniu ludu, z jego woli i w jego interesie. Za przedstawicieli Narodu Konstytucja RP uznaje *expressis verbis* posłów i senatorów (art. 104 ust. 1 zd. 1) wybieranych w wyborach powszechnych.

Zgodnie z art. 104 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP posłów (podobnie zresztą jak senatorów) nie wiążą instrukcje wyborców. Sformułowanie to wskazuje, iż ustrojodawca przyjmuje koncepcję mandatu wolnego, którego pierwszą immanentną cechą jest niezależność⁸. Koncepcja ta nie kładzie nacisku na utworzenie więzi pomiędzy wyborcą a jego przedstawicielem. Wynika to z tego, że mandat wolny uformował się jako pochodna koncepcji zwierzchnictwa Narodu. Opiera się zatem na założeniu, że deputowany reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności – Naród (generalność/universal-

⁶ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: Konstytucja RP.

⁷ Trybunał Konstytucyjny stawia tezę, że sam wybór przedstawicieli jest w istocie jednym ze sposobów sprawowania władzy bezpośrednio przez Naród. Zob. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r. sygn. K 9/11 (Dz.U. z 2011 r., nr 149, poz. 889).

⁸ Zob. szerzej: M. Pisz, *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3(15), s. 177–178.

ność jako cecha mandatu wolnego⁹). Nie jest więc przedstawicielem wyłącznie tych, którzy go wybrali. Nie istnieje tym samym prawna zależność przedstawiciela od wyborców. Przedstawiciel (poseł albo senator) nie ponosi prawnej odpowiedzialności przed wyborcami. Wyborcy, ani też żadne inne podmioty, w tym partie polityczne, nie mogą odwołać posła przed upływem kadencji izby (nieodwoływalność jako cecha mandatu wolnego)¹⁰. Przed upływem kadencji izby mandat przedstawicielski może ulec jedynie wygaśnięciu. Przesłanki wygaśnięcia mandatu w przypadku posłów wymienione zostały enumeratywnie w art. 247 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹¹. Trwałość mandatu wolnego i możliwość jego rzeczywistego wykonywania podlega zatem szczególnej ochronie prawnej. Przesądza o tym zarówno katalog zamknięty przesłanek, uzasadniających wygaszenie mandatu, jak również chroniące posłów: immunitet materialny, immunitet formalny oraz gwarancja nietykalności osobistej.

Skutki nabycia i objęcia mandatu przedstawicielskiego

W doktrynie prawa konstytucyjnego dokonuje się rozróżnienie między pojęciami nabycia mandatu a objęcia mandatu parlamentarnego, wiążąc z każdym z nich różne następstwa prawne¹². Procedura nabycia mandatu przedstawicielskiego przez posła nie należy do skomplikowanych. Jej poszczególne kroki skodyfikowane zostały w prawie wyborczym. Rzecz wygląda następująco: po zakończeniu wyborów do konstytucyjnych organów ustawodawczych Państwa Komisja Wyborcza (PKW) ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w formie obwieszczenia oraz podaje do publicznej wiadomości wyniki wyborów do Sejmu (art. 238 zd. 1 k.wyb.),

⁹ Szerzej na temat wspomnianej cechy mandatu wolnego: R. Kropiwnicki, *Mandat wolny i jego granice*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68), s. 69.

¹⁰ Postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt Pp 1/08 (OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 115).

¹¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 2408, dalej jako: k.wyb.

¹² Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 405 i nast.

a także do Senatu. W dalszym kroku PKW wręcza posłom zaświadczenia o wyborze.

Niejako równolegle zaczyna działać prezydent, bowiem zgodnie z art. 109 ust. 2 Konstytucji RP jest on zobowiązany zwołać pierwsze posiedzenie obu izb parlamentu na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów. W przypadku samorozwiązania Sejmu (art. 98 ust. 3 Konstytucji RP) albo rozwiązania Sejmu przed upływem jego kadencji przez prezydenta, termin 30-dniowy skrócony zostaje do 15 dni. W trakcie pierwszego posiedzenia Sejmu posłowie składają ślubowanie według roty ustalonej w Konstytucji RP (art. 2 ust. 1 Regulaminu Sejmu¹³ i art. 104 ust. 2 Konstytucji RP):

Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”. Konstytucja RP *expressis verbis* stanowi, iż odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu (art. 104 ust. 3). Złożenie ślubowania jest równoznaczne z objęciem mandatu parlamentarnego przez posła. Objęcie mandatu nie jest natomiast tożsame z jego nabyciem. Nabycie mandatu następuje wcześniej, w momencie ogłoszenia wyniku wyborów do Sejmu przez PKW i skutkuje tym, iż aktualizują się dwa zagadnienia, istotne z punktu widzenia statusu posła. Po pierwsze, rozpoczyna się 14-dniowy termin do przedłożenia Marszałkowi Sejmu oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji objętych zasadą *incompatibilitas* (podstawowy zakaz niepołączalności określonych stanowisk i funkcji z mandatem posła wyrażony w art. 103 Konstytucji RP). Po drugie, od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł zaczyna cieszyć się ochroną immunitetu formalnego oraz gwarancją nietykalności osobistej. Oznacza to, iż nie może być on w tym okresie pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody izby, w której zasiada (art. 105

¹³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.).

ust. 2 Konstytucji RP). Należy nadmienić, że przedawnienie w postępowaniu karnym czynu objętego immunitetem nie dotyczy okresu korzystania z immunitetu. Stanowi o tym art. 7a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁴. Od dnia ogłoszenia wyników wyborów poseł nie może być także zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. W przypadku zatrzymania parlamentarzysty należy niezwłocznie powiadomić Marszałka Sejmu, który ma uprawnienie do nakazania natychmiastowego zwolnienia deputowanego (art. 105 ust. 5 Konstytucji RP). O ile zatem immunitet formalny jest swoistą przeszkodą w działaniu wymiaru sprawiedliwości, o tyle nietykalność parlamentarna uwidacznia swoje działanie raczej w odniesieniu do organów policyjnych czy porządkowych¹⁵.

Od momentu złożenia ślubowania na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu posła zaczyna chronić immunitet materialny. Zwalnia on przedstawiciela suwerena z ponoszenia odpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu. Wspomniana działalność obejmuje zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu (art. 6 ust. 2 u.w.m.p.). Immunitet materialny (zwany też indemnitetem), zagwarantowany w art. 105 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, jest trwały, gdyż przysługuje niezależnie od upływu czasu, w tym także po wygaśnięciu mandatu. Istotne jest to, aby czyn zabroniony został popełniony przez posła w okresie sprawowania mandatu, czyli po złożeniu ślubowania¹⁶. Ze zd. 2 art. 105 ust. 1 wspomnianego przepisu wynika natomiast, że immunitet materialny nie

¹⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1234, dalej jako: u.w.m.p.

¹⁵ K. Grajewski, *Komentarz do art. 10, [w:] Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. *idem*, J. Stelina, P. Uziębło, Warszawa 2014, s. 73.

¹⁶ P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 105 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023, Lex/el.

obejmuje tych działań, w wyniku których poseł lub senator dopuścił się naruszenia praw osób trzecich. Wykładnia literalna art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP nie pozostawia wątpliwości, iż otwarcie drogi przed sądami cywilnymi tym, których prawa zostały naruszone podejmowanymi w ramach sprawowania mandatu działaniami posła lub senatora, uzależnione jest od uprzedniej zgody właściwej izby¹⁷ (Sejmu w przypadku posła i Senatu w przypadku senatora).

Podsumowując, ustrojodawca wiąże inne następstwa z momentem objęcia mandatu oraz z momentem rozpoczęcia jego sprawowania (wykonywania). W wykonywaniu obowiązków poselskich, tj. od momentu złożenia ślubowania, poseł w szczególności ma prawo do: wyrażania swojego stanowiska oraz zgłaszania wniosków w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów; wybierania i bycia wybieranym do organów Sejmu; zwracania się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm lub komisję sejmową; zwracania się do komisji sejmowej o rozpatrzenie określonej sprawy; uczestniczenia w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu; uczestniczenia w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe; wnoszenia interpelacji i zapytań poselskich. W zakresie sprawowania mandatu posła chroni immunitet materialny. Od dnia objęcia mandatu, tj. od dnia ogłoszenia wyników wyborów, poseł chroniony jest immunitetem formalnym, gwarancją nietykalności osobistej. Od tego momentu też może zaktualizować się jedna z przesłanek wygaśnięcia mandatu.

Kodeksowe przesłanki wygaśnięcia mandatu

Mając na względzie powyższe rozważania, jako oczywista zaczyna jawić się teza, iż wygaśnięcie mandatu deputowanego pozostaje sprawą doniosłej wagi, bezpośrednio bowiem ingeruje w wolę suwerena, tj. w realizację fundamentu demokracji, którą jest konstytucyjna zasada przedstawicielstwa. Wiąże się także z szeregiem

¹⁷ Postanowienie TK z dnia 26 listopada 2015 r. sygn. akt SK 8/13 (OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 182).

konsekwencji dla osoby, która uprzednio objęła mandat. Powoduje chociażby utratę ochrony immunitetowej, przysługującej parlamentarzyste. Wygaśnięcie mandatu w każdym razie oznacza ustanie nabytego w wyniku wyborów pełnomocnictwa do reprezentowania Narodu przez określony czas¹⁸.

Poza oczywistym przypadkiem wygaśnięcia mandatu posła na skutek upływu kadencji izb parlamentu w art. 247 k.wyb. wymieniono enumeratywnie takie przesłanki wygaśnięcia mandatu posła jak: śmierć posła; utrata prawa wybieralności lub nieposiadanie go w dniu wyborów; pozbawienie mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; zrzeczenie się mandatu; zajmowanie w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji RP albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła (o ile poseł w stosownym terminie nie złoży oświadczenia o rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub funkcji); objęcie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej; powołanie w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji RP albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła; wybór w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego. Wygaśnięcie mandatu może nastąpić także w przypadku podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały o nieważności wyborów lub nieważności wyboru posła, w przypadku gdy Sąd Najwyższy orzeka w przedmiocie ważności wyborów do Sejmu i Senatu (art. 101 Konstytucji RP w zw. z art. 244 § 1 i § 3 k.wyb.).

Wygaśnięcie mandatu wskutek zaistnienia przesłanki utraty lub nieposiadania prawa wybieralności w dniu wyborów

Przesłanką najbardziej rozbudowaną, złożoną i wymagającą najszerszej analizy, a przesądzającą o wygaśnięciu mandatu parlamentarzysty, jest utrata lub nieposiadanie prawa wybieralności w dniu wyborów. Mając na względzie art. 99 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP i dopełniający tę regulację w przypadku posłów art. 11 § 1 pkt 1 i § 2 k.wyb., stwierdzić należy, że bierne prawo wyborcze posiada osoba, która najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat, oraz ma prawo

¹⁸ L. Kaczkowski, *Wygaśnięcie mandatu posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, no. 3052, s. 145.

wybijania (czynne prawo wyborcze), nie jest skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz wobec której sąd nie wydał prawomocnego orzeczenia stwierdzającego utratę prawa wybieralności (na skutek postępowania o stwierdzenie zgodności z prawdą oświadczenia lustracyjnego).

Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) uregulowane zostało w Rozdziale II Konstytucji RP, w kategorii praw politycznych, w art. 62. Przesłanki negatywne, wykluczające dysponowanie tym prawem to: brak obywatelstwa polskiego; bycie ubezwłasnowolnionym lub pozbawionym praw publicznych albo wyborczych prawomocnym orzeczeniem sądowym.

Obywatelstwo polskie zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹⁹ nabywa się według następujących zasad: 1) z mocy prawa; 2) przez nadanie obywatelstwa polskiego; 3) przez uznanie za obywatela polskiego; 4) przez przywrócenie obywatelstwa polskiego. Utrata obywatelstwa polskiego może nastąpić jedynie w wyniku jego zrzeczenia, po uzyskaniu zgody Prezydenta RP (art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji RP w zw. z art. 46 u.o.p.). Warto nadmienić, że polski ustrojodawca nie sformułował wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego. Czynne prawo wyborcze przysługuje zatem także osobie posiadającej obok obywatelstwa polskiego obywatelstwo innego kraju²⁰.

Ubezwłasnowolnienie posła w trakcie sprawowania mandatu poselskiego stanowi przesłankę do jego wygaśnięcia. W ustawie zasadniczej zrezygnowano z podania przyczyn, na skutek których doszłoby do ubezwłasnowolnienia²¹. Zarówno ubezwłasnowolnienie całkowite, jak i częściowe, o którym mowa w art. 13 i art. 16 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²² skutkować będzie utratą prawa wybierania, a w konsekwencji także prawa wybieralności. Ubezwłasnowolniona całkowicie może zostać osoba, która ukończyła 13 lat, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju

¹⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1989.

²⁰ M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Warszawa 2020, s. 167.

²¹ *Ibidem*, s. 148.

²² Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm., dalej jako: k.c.

umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swym postępowaniem. Z kolei „osoba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw” (art. 16 k.c.). Zgodnie z art. 544 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²³ w sprawach o ubezwłasnowolnienie właściwy jest sąd okręgowy miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, której dotyczy wnioszek.

Pozbawienie praw publicznych jest jednym ze środków karnych wymienionych w art. 39 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny²⁴. Regułą jest orzeczenie środków karnych obok kary²⁵. Zgodnie z art. 40 § 1 k.k. pozbawienie praw publicznych obejmuje utratę czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego; utratę prawa do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego; jak również utratę posiadanego stopnia wojskowego i powrót do stopnia szeregowego; pozbawienie praw publicznych obejmuje ponadto utratę orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz utratę zdolności do ich uzyskania w okresie trwania pozbawienia praw. Środek karny pozbawienia praw publicznych orzekany jest fakultatywnie, jeżeli zostaną spełnione dwie przesłanki wskazane w art. 40 § 2 pkt 1 k.k. (tj. sprawca zostaje skazany na karę co najmniej 3 lat pozbawienia wolności za czyn popełniony w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie) albo też jeżeli zostaje skazany za któreś z wymienionych enumeratywnie w art. 40 § 2 pkt 2 k.k. przestępstw²⁶ (np. korupcję gospodarczą z art. 296a k.k.). Obligatoryjne orzeczenie tego

²³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1550.

²⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r., poz. 17, dalej jako: k.k.

²⁵ R.A. Stefański, *Komentarz do art. 39 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, wyd. 5, Warszawa 2016, Lex/el.

²⁶ M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, *Komentarz do art. 40*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2024, Lex/el.

środka następuje w razie skazania za przestępstwa z art. 130 k.k., tj. za szpiegostwo.

Pozbawienie praw publicznych, jako pojęcie szersze, konsumuje (zawiera w sobie) pozbawienie praw wyborczych. Dopuszczalna jest jednak sytuacja, gdy orzeczona byłaby wyłącznie kara pozbawienia praw wyborczych. Sytuacja taka zaistnieć może w przypadku wymierzenia jej przez Trybunał Stanu (art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu²⁷) za popełnienie deliktu konstytucyjnego, w ramach odpowiedzialności konstytucyjnej ponoszonej przez piastunów najwyższych stanowisk w państwie²⁸.

Nie posiada prawa wybieralności osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (art. 99 ust. 3 Konstytucji RP). Ustrojodawca wspomnianym wyłączeniem ograniczył osobom skazanym na karę pozbawienia wolności za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego możliwość sprawowania tak doniosłej społecznie funkcji, jaką jest bycie posłem lub senatorem. Adresatami tej normy są osoby, wobec których wymierzono karę pozbawienia wolności, choćby nawet w zawieszeniu. Przepis ten nie obejmuje osób, wobec których orzeczono tylko karę ograniczenia wolności i grzywnę lub też warunkowo umorzono postępowanie karne. Przestępstwo, za które wymierzono karę, musi być popełnione z winy umyślnej, a czyn ten musi być ścigany w trybie publicznoskargowym – z urzędu lub na wniosek pokrzywdzonego²⁹. Przesłanka negatywna wyrażona w art. 99 ust. 3 Konstytucji RP, konstytuująca wymóg niekaralności (w ograniczonym zakresie rzecz jasna), uniemożliwiająca skorzystanie z biernego prawa wyborczego, w swoim skutku ma ten sam charakter, co wskazane wcześniej pozbawienie praw publicznych na mocy art. 39 k.k. oraz pozbawienie praw wyborczych na mocy art. 25 u.T.S. (Trybunał Stanu orzeka o pozbawieniu praw wyborczych na okres od 2 do 10 lat; po upływie czasu,

²⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022, poz. 762, dalej jako: u.T.S.

²⁸ M. Grzesik-Kulesza, *Komentarz do art. 25, [w:] Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. G. Pastuszko, Warszawa 2013, s. 206–208.

²⁹ M. Poślednik, *Wygaśnięcie mandatu parlamentarzysty unormowane w Kodeksie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3(122), s. 110.

na który orzeczona została kara, osoba na nowo skutecznie może korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego).

Należy pamiętać, że negatywny skutek w postaci utraty biernego prawa wyborczego wskutek prawomocnego orzeczenia sądu karnego przy spełnieniu przesłanek, o których mowa w art. 99 ust. 3 Konstytucji RP, zostanie zniesiony w chwili zatarcia skazania. Zatarcie skazania jest instytucją prawa karnego powodującą uznanie skazania za niebyłe i usunięcie informacji o skazaniu z rejestrów karnych (art. 106 k.k.). Instytucja ta przywraca osobie skazanego status osoby niekaranej, przez co odzyskuje ona prawa (w tym bierne prawo wyborcze) utracone za sprawą skazania, a wynikające z różnorodnych ustaw³⁰. Argumentuje się, zresztą słusznie, że człowiek, który karę odcierpiał i przez dłuższy czas zachowuje się nienagannie, zasługuje na to, by przywrócono mu utracone prawa lub zdolność do ich odzyskania³¹. W literaturze przedmiotu oraz w doktrynie prawa karnego sygnalizuje się, że zatarcie skazania następuje: 1) z mocy prawa, 2) na podstawie orzeczenia sądu (art. 107 § 2 k.k.), 3) na mocy abolicji, 4) w drodze aktu łaski. Akt łaski i jego ingerencja w następstwa sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, w tym zaktualizowanie skutku zatarcia skazania (ale nie tylko), zdaje się przysparzać najwięcej problemów o dużym ciężarze gatunkowym w kontekście rozważań nad wygaśnięciem (lub nie) mandatu posła. Stąd kilka odniesień do wątpliwej kwestii. Na gruncie obowiązujących przepisów Konstytucji RP, działając na podstawie art. 139, Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie można zastosować do osób skazanych przez Trybunał Stanu.

Postanowienie Prezydenta RP o zastosowaniu prawa łaski zalicza się do prezydenckich prerogatyw i nie wymaga kontrasygnaty premiera. Należy nadmienić, że możliwość zatarcia skazania w drodze indywidualnego aktu łaski nie wynika wprost z Konstytucji RP, gdyż ta nie określa zakresu prawa łaski:

³⁰ D. Kwiatkowski, *Wpływ zatarcia skazania na fakt popełnienia przestępstwa oraz fakt skazania*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, R. 23, z. 1, s. 116.

³¹ B.J. Stefańska, *Glosa do wyroku SN z dnia 10 listopada 2010 r., IV KK 326/10*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 1, s. 119.

Przepisy konstytucyjne określają jedynie kompetencję do stosowania prawa łaski (*ius aggratiandi*), a nie jego treść. Słusznie w doktrynie wskazuje się, że nieunormowanie granic prawa łaski zdaje się nie odpowiadać standardom demokratycznego państwa prawnego³².

W doktrynie prawa co do zakresu i swobodnego zakresu zastosowania przez prezydenta prawa łaski ukształtowały się dwa stanowiska: pierwsze, dopuszczające uwolnienie od odpowiedzialności karnej, zanim nastąpi prawomocne orzeczenie kary³³, i drugie, utrzymujące, iż prawo łaski służy postprocesowej korekturze wyroku skazującego, wydanego zgodnie z prawem, lecz w gruncie rzeczy niesprawiedliwego, polega zatem na darowaniu lub złagodzeniu kary, lub środków karnych, orzeczonych prawomocnie wobec indywidualnie oznaczonej osoby, lub unicestwieniu skutków prawomocnego skazania. Najszerzej rzecz ujmując, akt łaski obejmuje konkretne następstwa prawomocnego wyroku³⁴.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął ów doktrynalny spór na korzyść stanowiska pierwszego, uznając, że akt abolicji indywidualnej mieści się w konstytucyjnej prerogatywie prezydenta do stosowania prawa łaski (art. 139 zd. 1 Konstytucji RP)³⁵.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, akt abolicji indywidualnej nie narusza zasady trójpodziału władz ani nie stanowi nieuzasadnionego wkroczenia w sferę zastrzeżoną dla władzy sądowniczej. Prezydent nie jest bowiem ani „najwyższym sędzią”, ani też w żadnej mierze nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Nie uchyla on, ani nie zmienia, zapadłego wyroku pierwszej instancji (czy to dlatego, że jeszcze on nie zapadł, czy też dlatego, że się nie uprawomocnił), nie kwestionuje jego prawidłowości ani nie podważa poczynionych w nim ustaleń. [...] [J.U. – Trybunał argumentuje, że:] w pewnych okolicznościach, akt abolicji indywidualnej może stanowić remedium na tendencyjne, a nawet niesprawiedliwe czynności karnoprosesowe skierowane przez

³² *Eadem, Zatarcie skazania w formie aktu łaski*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 39.

³³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 619; *idem, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 679.

³⁴ B.J. Stefańska, *Zatarcie...*, *op. cit.*, s. 40.

³⁵ Wyrok TK z dnia 17 lipca 2018 r. sygn. K 9/17 (Dz.U. z 2018 r., poz. 1387).

organy państwa wobec określonej osoby. [...] Samo uchylene kary, bez możliwości wcześniejszego zapobieżenia zapadnięciu wyroku skazującego, może być dalece niewystarczające z punktu widzenia zasad sprawiedliwości i słuszności, ponieważ nie tylko zwieńczenie procesu karnego przez wymierzenie kary i jej wykonanie, lecz już samo wszczęcie i prowadzenie tego procesu wobec oznaczonej osoby może stanowić znaczną i nieuzasadnioną dolegliwość. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawo łaski – jako szeroko pojęty akt uchylene odpowiedzialności karnej – może zatem polegać także na zapobieżeniu tej dolegliwości.

Mając na względzie bardzo ogólny przepis art. 139 Konstytucji RP (prawo łaski) oraz wyrok TK odnoszący się do zakresu prezydenckiego prawa łaski uznać należy, że w przypadku zastosowania przez prezydenta prawa łaski wobec kandydata w wyborach parlamentarnych, a po wyborze – posła, toczące się postępowanie karne powinno ulec umorzeniu. Prawo łaski w tej sytuacji należy bowiem potraktować jako ujemną przesłankę procesową, powodującą niedopuszczalność kontynuowania postępowania karnego, postępowania w sprawie o wykroczenie albo postępowania karnego wykonawczego.

Prawo łaski z pewnością powinno służyć przywracaniu sprawiedliwości, nie zaś usprawiedliwianiu bezprawia. Ze szczególną dbałością i powściągliwością powinno być stosowane przez prezydenta wobec osób pełniących funkcje publiczne. Nie brakuje argumentów, by przez doprecyzowanie treści art. 139 Konstytucji RP wyłączyć z prawa łaski akt abolicji indywidualnej. Dopóki jednak abolicja indywidualna jest dopuszczalna, powinna być przez prezydenta stosowana z najwyższą rozwagą. Sądy zaś w momencie zastosowania prawa łaski przez prezydenta, uwzględniając obowiązujący stan prawny oraz dorobek orzecniczy Trybunału Konstytucyjnego, winny potraktować akt ten jako ujemną przesłankę procesową, z wszelkimi tego konsekwencjami (także w obszarze prawa wyborczego), o których mowa była wyżej.

Odwołanie od postanowienia w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu

W przypadku zaistnienia jednej z kodeksowych przesłanek wygaśnięcia mandatu posła Marszałek Sejmu niezwłocznie stwierdza ten fakt w drodze postanowienia. Postanowienie o wygaśnięciu mandatu ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 249 § 1 i § 2 k.wyb.). Postanowienie Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła z przyczyn określonych w art. 247 § 1 k.wyb., z wyjątkiem śmierci posła, wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie posłowi.

Od postanowienia parlamentarzyście przysługuje prawo odwołania do Sądu Najwyższego w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Marszałka Sejmu. Należy uczynić uwagę, że jeżeli poseł nie odwoła się do Sądu Najwyższego, postanowienie niezwłocznie ogłasza się w „Monitorze Polskim”. Jeżeli natomiast poseł złoży takie odwołanie, Marszałek Sejmu zgodnie z art. 250 § 2 k.wyb. powinien czekać na otrzymanie odpisu dostarczonego posłowi postanowienia właściwej Izby Sądu Najwyższego, który orzekł w sprawie. Marszałek Sejmu ogłasza niezwłocznie swoje postanowienie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” tylko w sytuacji, gdy Sąd Najwyższy nie uwzględni odwołania posła. Sąd Najwyższy rozpatruje odwołanie, o którym mowa w § 1, i orzeka w sprawie w terminie 7 dni w postępowaniu nieprocesowym. Sąd Najwyższy orzeka, czy występuje przesłanka dla wygaśnięcia mandatu posła³⁶. Odpis postanowienia Sądu Najwyższego doręcza się posłowi, który wniósł odwołanie, Marszałkowi Sejmu oraz PKW. Jak wskazuje Andrzej Szmyt, „w przypadku nieuwzględnienia odwołania stosuje się przepisy art. 249 § 2 i 3”³⁷ Kodeksu wyborczego (przepis o ogłoszeniu

³⁶ K. Skotnicki, *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107), s. 149.

³⁷ A. Szmyt, *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107), s. 152.

w Dzienniku Urzędowym RP postanowienia Marszałka Sejmu oraz przepis o niezwłocznym doręczeniu postanowienia PKW).

Konsekwencją wygaśnięcia mandatu jest konieczność uzupełnienia składu Sejmu. Procedurę tę określa art. 251 k.wyb.: zgodnie z § 1 tego artykułu Marszałek Sejmu zawiadamia, na podstawie informacji PKW, kolejnego kandydata z tej samej listy kandydatów, który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów, o przysługującym mu pierwszeństwie do mandatu zarówno w przypadku upływu terminu do wniesienia odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu, jak i w przypadku nieuwzględnienia przez Sąd Najwyższy odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu³⁸. W przypadku uwzględnienia odwołania przez Sąd Najwyższy poseł zachowuje mandat nabyty w wyborach powszechnych. Jednocześnie, zgodnie z przytoczoną wcześniej argumentacją Krzysztofa Skotnickiego, Marszałek Sejmu winien odstąpić od ogłoszenia swojego postanowienia w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, mimo że „dyrektywa” ta nie wynika wprost z brzmienia przepisów Kodeksu wyborczego.

Podsumowanie

Fundament demokracji, którym jest zasada przedstawicielstwa, urzeczywistnia się i nabiera kształtów w następstwie przeprowadzanych wolnych i powszechnych wyborów. Zasady przedstawicielstwa nie da się bowiem zrealizować w pełni bez transparentnej procedury elekcyjnej. Jednocześnie uczyniłoby się ją iluzoryczną w sytuacji braku stosownych gwarancji nabywania, sprawowania i trwałości mandatu przedstawicielskiego.

Jedynie wówczas teoretyczny koncept „demokracji” ożywa, gdy Naród ma wpływ na wybór swoich przedstawicieli, a ci, zgodnie z rotą ślubowania, rzetelnie i sumiennie wykonują obowiązki względem kraju, mając na uwadze nie interes własny, lecz pomyślność Ojczyzny oraz dobro tych, w imieniu i na rzecz których działają.

³⁸ *Ibidem.*

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1550).
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 762).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1339).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r., poz. 17).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1989).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 2408).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.).

Orzecznictwo

- Postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt Pp 1/08 (OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 115).
- Postanowienie TK z dnia 26 listopada 2015 r. sygn. akt SK 8/13 (OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 182).
- Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r. sygn. akt K 31/06 (Dz.U. z 2006 r., nr 202, poz. 1493).
- Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r. sygn. K 9/11 (Dz.U. z 2011 r., nr 149, poz. 889).
- Wyrok TK z dnia 17 lipca 2018 r. sygn. K 9/17 (Dz.U. z 2018 r., poz. 1387).

Literatura

- Arystoteles, *Polityka z dodaniem pseudo-arystotelesowej Ekonomiki*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 1964.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.

- Budyn-Kulik M., Kozłowska-Kalisz P., *Komentarz do art. 40*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2024, Lex/el.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Warszawa 2020.
- Filipkowski J., *Demokracja a problem woli ludu*, „Forum Nauk Społecznych” 2023, nr 1, s. 59–73.
- Grajewski K., *Komentarz do art. 10*, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. *idem*, J. Stelina, P. Uziębło, Warszawa 2014.
- Grzesik-Kulesza M., *Komentarz do art. 25*, [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. G. Pastuszko, Warszawa 2013, Lex/el.
- Kaczkowski L., *Wygaśnięcie mandatu posła na sejm Rzeczypospolitej polskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, no. 3052, s. 145–168.
- Kropiwnicki R., *Mandat wolny i jego granice*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68), s. 65–75.
- Kwiatkowski D., *Wpływ zatarcia skazania na fakt popełnienia przestępstwa oraz fakt skazania*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, R. 23, nr 1, s. 107–123.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Pisz M., *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3(15), s. 173–194.
- Poślednik M., *Wygaśnięcie mandatu parlamentarzysty unormowane w kodeksie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3(122), s. 107–134.
- Radzewicz P., *Komentarz do art. 105 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023, Lex/el.
- Skotnicki K., *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6(107), s. 147–150.
- Stefańska B.J., *Glosa do wyroku SN z dnia 10 listopada 2010 r., IV KK 326/10*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 1, s. 117–121.
- Stefańska B.J., *Zatarcie skazania w formie aktu łaski*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 38–47.
- Stefański R.A., *Komentarz do art. 39 k.k.*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, wyd. 5, Warszawa 2016, Lex/el.
- Szmyt A., *W sprawie prawomocności i wykonalności postanowienia marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6 (107), s. 151–153.
- The Worst form of Government*, 25.02.2016, winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government [dostęp: 23.02.2024].

Streszczenie

O istocie zasady przedstawicielstwa oraz wybranych aspektach gwarancji w sprawowaniu mandatu parlamentarnego

Punktem wyjścia dla prowadzonych w niniejszym opracowaniu rozważań jest fundamentalna z punktu widzenia społeczeństwa demokratycznego zasada przedstawicielstwa. W polskim porządku prawnym ma ona rangę naczelnej zasady Konstytucji. W powiązaniu z tą zasadą i w celu jej urzeczywistnienia kluczowa staje się konstrukcja mandatu parlamentarnego oraz mechanizmy jego ochrony. Ochrona immunitetowa gwarantuje posłowi (senatorowi) możliwość swobodnego wykonywania mandatu. Wąski katalog przesłanek usprawiedliwiających wygaśnięcie mandatu służy zabezpieczeniu pełnomocnictwa do reprezentowania wyborców, nabytego przez posła wskutek aktu wyborczego. Uniemożliwia równocześnie dyskrecjonalne pozbawienie przedstawiciela Narodu formalnej legitymacji do wypowiedzania się w jego imieniu. Tezą niniejszego opracowania jest stwierdzenie, iż każdorazowe, bezprawne doprowadzenie do utraty mandatu przez parlamentarzystę, w procedurze rażąco wadliwej, godzi w fundament demokracji, którym jest wolny, dokonany przez Naród wybór przedstawicieli do organów władzy ustawodawczej.

Słowa kluczowe: demokracja, mandat parlamentarny, wybory, prawa wyborcze

Abstract

The Nature of Parliamentary Representation and the Safeguards for Mandate Fulfillment

The starting point for the discussion in this article is the principle of parliamentary representation, a cornerstone for any democratic society. This principle holds a key constitutional status within Polish law. To uphold and actualize this principle, the structure of the parliamentary mandate and the mechanisms designed to protect it are of utmost importance. Immunity protection offers members of parliament the freedom to execute their duties without interference. A limited set of criteria for the revocation of a parliamentary mandate ensures the integrity of the mandate to represent voters, acquired through the electoral process. This approach also safeguards against the arbitrary removal of

a representative's formal legitimacy to act on behalf of the nation. The central thesis of this article is that any unlawful termination of a parliamentary mandate through a flawed process constitutes a direct assault on the very foundation of democracy: the nation's right to freely elect its representatives.

Key words: democracy, parliamentary mandate, election, electoral rights