

Mandat imperatywny: panaceum na kryzys demokracji przedstawicielskiej?

Imperative mandat: a medicine for representative democracy crisis?

Императивный мандат как панацея от кризиса демократии?

MICHAŁ ZIELIŃSKI

Dr, Uniwersytet Zielonogórski

e-mail: m.h.zielinski@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-0046-6807>

Streszczenie: Spotyka się pogląd, że demokracja parlamentarna jest w kryzysie. Za jeden z tego kryzysu przejawów można uznać problem z odpowiedzialnością parlamentarzystów przed ich wyborcami. Odpowiedzią na to może być koncepcja mandatu imperatywnego. Autor rozważa w artykule zalety i wady takiego rozwiązania, spekulując również na temat tego, jak regulacja tegoż mandatu mogłaby wyglądać, a także podsumowując odpowiada z uzasadnieniem na pytanie, czy we współczesnych realiach jest to lepsza alternatywa wobec dominującej koncepcji mandatu wolnego.

Słowa kluczowe: demokracja, demokracja parlamentarna, mandat parlamentarzysty

Summary: It is said that parliamentary democracy is in crisis. As a manifestation of the crisis is the dilemma concerning parliamentarian's responsibility to the voters. The imperative mandate idea is a potential response to the problem. The author analyzes the pros and cons of this form of mandate and speculates how its regulation could look. Last but not least, an answer to the question: is the imperative mandate a proper solution in the contemporary constitutional system, especially if it is a better alternative than the regular one.

Key words: democracy, parliamentary democracy, parliamentary mandate

Резюме: Утверждается, что парламентская демократия переживает кризис. Проблема ответственности парламентариев перед своими избирателями может рассматриваться как одно из проявлений этого кризиса. Ответом может стать концепция императивного мандата. Автор рассматривает преимущества и недостатки такого решения, а также рассуждает о том, какое могло бы существовать возможное регулирование такого мандата. В заключение он отвечает на вопрос, является ли императивный мандат в современной реальности лучшей альтернативой доминирующей концепции свободного мандата.

Ключевые слова: демократия, парламентская демократия, мандат парламентария

Wstęp

W ustrojach liberalnej demokracji dominuje koncepcja mandatu wolnego (przedstawicielskiego¹) parlamentarzysty. Taki właśnie, którego wykonywania nie mogą

¹ Tak W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 119; M. Pisz, *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2013, nr 3, s. 176.

formalnie ograniczać wiążące instrukcje wyborców ani innych podmiotów², rysuje się jako jeden z elementów nie tylko powszechnie występujących, ale ją definiujących. Uważa się wręcz, że jest „właściwy demokratycznej i liberalnej formie ustroju politycznego i takiemu też systemowi przedstawicielstwa”³. Zdaje się być z tego względu wyborem instytucjonalnym na tyle oczywistym, iż niepodobna myśleć o wprowadzeniu instytucji alternatywnej. Taką jest mandat imperatywny, nazywany też związanym, ograniczonym, limitatywnym⁴ lub nakazczym⁵. Niekiedy dzieje się to bezpośrednio, jak w obecnie obowiązujących konstytucjach Francji i Hiszpanii⁶, w których „deputowany nie dysponuje *carte blanche* w wyrażaniu woli wyborców, ale jest zmuszony do określonego działania na skutek przyjęcia (przyrzeczenia) określonego programu wyborczego”⁷. W inny sposób następuje to w wypowiedziach Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji Przez Prawo (tzw. Komisji Weneckiej), która stwierdza, iż idea mandatu imperatywnego jest dla demokracji zachodnich „generalnie dziwaczna” (*generally awkward*)⁸. Zdarza się jednak, że występuje w uregulowaniach ustrojowych, choć w nieco zmodyfikowanej formie, tak jak w ustawie zasadniczej Niemiec w odniesieniu do Rady Federalnej (*Bundesrat*), gdzie głosy przedstawicieli konkretnego kraju federalnego mogą być oddawane tylko jednolicie⁹.

² W tym względzie nie do końca zgodne z prawdą jest formułowanie tezy, popularnych zwłaszcza w nie *stricte* naukowej publicystyce, jakoby samo opuszczenie formy zrzeszenia się parlamentarzystów prowadziło do uznania danego mandatu za imperatywny (np. O. Rudak, *Mandat imperatywny czy imperium mandatowe*, Czasopismo Lege Artis, 10.05.2016, <https://czasopismo.legeartis.org/2016/05/mandat-imperatywny.html> [dostęp: 12.03.2019 r.]; A. Radwan, *Koniec zmieniania klubowych barw. Kto odejdzie z partii, ten straci mandat posła*, Dziennik. Gazeta Prawna, 10.05.2016, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/942158,wybory-prawo-wyborczekonstytucja-parlament-mandat-posla.html> [dostęp: 12.03.2019 r.].

³ M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, w: *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013, s. 15.

⁴ M. Pisz, *Mandat imperatywny – charakterystyka instytucji w polskiej tradycji konstytucyjnej*, *Studia Iuridica* 2014, t. 59, s. 247, zob. też przypis 1.

⁵ J. Szymanek, *Mandat parlamentarny: projekt teoretyczny i jego praktyczna aplikacja (weryfikacja czy falsyfikacja?)*, w: *Reprezentacja i mandat parlamentarny. Teoretyczne interpretacje przedstawicielstwa politycznego*, Warszawa 2013, s. 271.

⁶ Za: L. Garlicki, *Komentarz do art. 104*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 3. Traktuje o tym odpowiednio art. 27 ust. 1 i art. 67 ust. 2, w tym drugim przypadku konstytucja hiszpańska nawet *expressis verbis* wyłącza możliwość obowiązywania mandatu imperatywnego.

⁷ M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego...*, s. 19.

⁸ Cyt. za: M. Tomba, *Who's Afraid of the Imperative Mandate?*, *Critical Times* 2018, t. 1, nr 1, s. 108, <https://ctjournal.org/index.php/criticaltimes/article/view/15/10> [dostęp: 15.04.2019 r.].

⁹ Tak B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 383–384.

Parlamentarzysta jest w przypadku tego wariantu sprawowania mandatu do pewnego stopnia „pasywnym instrumentem w rękach wyborcy”¹⁰. Tak rozumiany mandat imperatywny stanowi instytucję na podobieństwo pełnomocnictwa przy negocjowaniu treści umów międzynarodowych w prawie międzynarodowym publicznym, to jest stanowi instrukcję, której deputowany nie powinien przekraczać¹¹.

Oczywiście, jeśli weźmie się pod uwagę realne uwarunkowania funkcjonowania mandatu parlamentarzysty we współczesnym świecie, widać, iż całkowita wolność deputowanego jest ograniczana przez różne czynniki pozaformalne. W systemie politycznym Polski zalicza się do nich wola lidera partyjnego czy ciał stojących na czele partii lub formy zrzeszenia parlamentarnego, która znacznie ogranicza samodzielność posła czy senatora¹² w porównaniu z sytuacją znaną np. z USA czy Wielkiej Brytanii¹³. Należy však podkreślić, że ze względu na nie tyle nieformalność, co dobrowolność uczestnictwa nie ma sprzeczności tego mechanizmu z ideą mandatu wolnego¹⁴. Wobec przeciwników ze swojego obozu politycznego liderzy zawsze dysponują sankcją nieumieszczenia na liście kandydatów w przyszłych wyborach, względnie umieszczenia na tzw. miejscu „niebiorącym”, czyli tradycyjnie takim, z którego kandydat nie ma dużych szans na parlamentarną elekcję¹⁵. Wskazuje się, iż również w realiach mandatu imperatywnego doszło do „poddania deputowanego mechanizmowi kierowniczej roli partii”¹⁶. W sytuacji gdy wyborcy bardziej kierują się nazwą partii niż osobą kandydata¹⁷, jest to groźba realna. Jednocześnie podkreślić

¹⁰ M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego...*, s. 15.

¹¹ Zob. art. 8 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

¹² Por. np. J. Szymanek, *Mandat parlamentarny: projekt teoretyczny...*, s. 263, gdzie autor pisze wprost, iż w takim systemie „parlamentarzysta okazał się być *sui generis* klientem [...] stojących za nim sił wyborczych”.

¹³ Co było uwidocznione chociażby w niedawnym głosowaniu w sprawie tzw. *Brexit deal*, gdzie prawie połowa parlamentarzystów rządzącej partii nie poparła umowy wynegocjowanej przez jej lidera i premiera (*Government loses 'meaningful vote' in the Commons*, <https://www.parliament.uk/business/news/2019/parliamentary-news-2019/meaningful-vote-on-brexit-resumes-in-the-commons/> [dostęp: 29.01.2019 r.]).

¹⁴ Tak B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 532–533.

¹⁵ Zob. np. *Tajemnice list wyborczych – jedyńki osłabły*, rozmawiał W. Szacki, http://wyborcza.pl/1,75398,10494386,Tajemnice_list_wyborczych___jedyńki_oslably.html [dostęp: 17.04.2019 r.].

¹⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 104*, s. 2.

¹⁷ W odróżnieniu chociażby od systemów politycznych państw anglosaskich, Wielkiej Brytanii i USA, gdzie opuszczenie grupy parlamentarnej częstokroć nie powoduje opuszczenia izby po najbliższych wyborach; tak np. amerykański senator federalny J. Lieberman, gdy w 2006 r. nie otrzymał nominacji Partii Demokratycznej w wyborach na Senatora stanu Connecticut, wystartował jako kandydat niezależny i uzyskał reelekcję, w parlamentarzystwie brytyjskim natomiast w 2014 r. dwóch członków Izby Gmin zrezygnowawszy z mandatu, po zmianie barw partyjnych zostało ponownie wybranych w swoim okręgu w wyborach uzupełniających.

należy brak istnienia w polskim prawie parlamentarnym tzw. klauzuli czechosłowackiej, czyli założenia pozwalającego eliminować ze składu izby parlamentarzystę, głosującego niezgodnie z intencjami klubu parlamentarnego, do którego należy¹⁸. Ponadto kadencyjność połączona z nieograniczoną możliwością reelekcji siłą rzeczy, przy chęci przedłużenia mandatu, narzuca konieczność liczenia się ze zdaniem wyborców, co również stanowi czynnik ograniczający „wolność” mandatu.

Nie zmienia to faktu, iż we współczesnym prawie ustrojowym nie ma formalnoprawnego ograniczenia tego, jak sprawować mandat, w szczególności głosować w danych sprawach. Art. 104 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP¹⁹ wprost wskazuje, iż posłów nie wiążą instrukcje wyborców, który *via* art. 108 ma zastosowanie również do senatorów. Podobnie głosiła, w art. 20 *in principio*, konstytucja marcowa z 1921 r. Takie sformułowanie art. 104 oznacza, iż nie jest możliwe nawet pozbawienie mandatu parlamentarzysty za brak odniesienia się do sprawy mającej znaczenie polityczne w określony sposób²⁰. Nie znaczy to oczywiście, iż na poziomie niższym niż ustawa zasadnicza nie mogłyby znaleźć się regulacje wymagające od posłów czy senatorów współpracy z suwerenem bądź jego przedstawicielami, czy też przewidujące w jakiś sposób ich nieformalną zależność w szczególności od decydentów w partiach politycznych czy formach zrzeszania się parlamentarzystów. Oddziaływanie „czynnika społecznego” na parlamentarzystów ograniczone jest do regulacji uznawanych za rezyduum dawnego PRL-owskiego mandatu imperatywnego²¹, takich jak art. 1 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora²², nakazu informowania wyborców o swojej pracy, nie precyzując wszakże, w jaki sposób ma być uskuteczniane. Jeszcze bardziej bezpośredni w odnoszeniu się do przedmiotowej kwestii jest Regulamin Parlamentu Europejskiego, który w art. 2 *in fine* w sposób niebudzący wątpliwości stwierdza, iż europarlamentarzyści nie mogą być ani związani żadnymi instrukcjami, ani wprost otrzymywać mandatu imperatywnego²³.

Instrukcje te mają postać nakazów odpowiedniego zachowania się członka izby, w szczególności dotyczą kwestii związanych z głosowaniami nad projektami ustaw

¹⁸ Zob. J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 5, s. 137 i nast.; K. Eckhardt, *Mandat przedstawicielski a tzw. klauzula czechosłowacka (rozważania na tle przepisów Konstytucji Ukrainy)*, w: *Dookoła Wojtek... księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 569 i nast.

¹⁹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²⁰ J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus weksel*, Przegląd Sejmowy 2007, nr 2, s. 68–69.

²¹ P. Uziębło, *Komentarz do art. 1*, w: red. K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014, s. 21.

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 1799.

²³ Na podstawie polskiego opracowania tekstu *Regulaminu Parlamentu Europejskiego*, red. M. Zubik, Zeszyty OIDE 1, Warszawa 2003.

czy uchwał. Zakres przedmiotowy może obejmować zarówno działania, jak i zaniechania deputowanego. Jednocześnie nie można nazwać mandatem imperatywnym takiego jego sprawowania, które zabezpieczone jest sankcjami cywilnoprawnymi, co wiąże się np. z instytucją weksli podpisywanych przez kandydatów jednej listy wyborczej, w myśl których zobowiązywali się do zapłaty sumy pieniężnej, jeżeli doszłoby do ich późniejszego wystąpienia z klubu parlamentarnego. Tego typu praktyka została zresztą uznana za sprzeczną z nim²⁴. Przede wszystkim jednak ma się tu do czynienia z zależnością nie od wyborców albo ich przedstawicielstw, ale władz partii, a nie wydatek się, iż o takie relacje w nim chodzi.

Mandat imperatywny stanowi rozwiązanie niepopularne, choć starsze²⁵. Istnieją wprawdzie elementy w jakiś sposób mające zapewnić wyborcę, jak parlamentarzysta będzie głosował, np. ujęte w punktach zobowiązania prezentowane w kampanii wyborczej lub w momencie inauguracji nowego ugrupowania politycznego²⁶, ale nie są formalnie wiążące i zabezpieczone sankcją. Omawiane rozwiązanie ma jednak swoją historię, datującą się od czasów średniowiecza²⁷, gdy władza w państwie ograniczona była różnymi czynnikami, głównie stanowymi, i spora część tej historii powiązana jest z dziejami Polski. I Rzeczpospolita bowiem знаła instytucję instrukcji sejmikowych, polegającą na tym, iż przedstawiciele stanu szlacheckiego obradujący na lokalnych zgromadzeniach, wyłaniających delegatów na sejm walny, zobowiązywali wybieranego spośród siebie przedstawiciela do zajmowania danego stanowiska w sprawach będących przedmiotem obrad i głosowań. W pewnym okresie nawet przedstawiciele na nie przysięgali, a także mieli zakaz opowiadania się za uchwałami sejmu walnego do czasu, gdy ten nie zaakceptuje żądań sejmików²⁸. W kierunku mandatu wolnego zaczęła iść I Rzeczpospolita dopiero u swego schyłku, kiedy to w Konstytucji 3 maja art. VI znamionował odejście na rzecz idei reprezentacji całości narodu przez deputowanego²⁹, bo instytucja instrukcji sejmikowych prowadziła do dezorganizacji prac sejmu walnego³⁰. Podobnie w państwach reszty świata mandat wolny był wprowadzany jako *novum* związane

²⁴ Zob. *Sąd: umowy Samoobrony o wekslach nieważne*, Dziennik. Gazeta Prawna, 9.07.2008, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/25455,sad-umowy-samoobrony-o-wekslach-niewazne.html> [dostęp: 30.01.2019 r.]. Szerzej *Mandat wolny a zobowiązania cywilnoprawne*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007.

²⁵ Tak L. Garlicki, *Komentarz do art. 104*, s. 2.

²⁶ Np. *Tusk podpisuje 10 zobowiązań Platformy*, <https://wiadomosci.wp.pl/tusk-podpisuje-10-zobowiazan-platformy-6037090264314497a> [dostęp: 30.01.2019 r.].

²⁷ M. Tomba, *Who's Afraid of the Imperative Mandate?*...

²⁸ Zob. K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski – pojęcie i rodzaje*, w: *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 258.

²⁹ M. Pisz, *Mandat imperatywny...*, s. 255.

³⁰ Tamże, s. 254.

z oświeceniowym konstytucjonalizmem³¹, choć wskazuje się, iż niepodobna sądzić, że mandat imperatywny był w jakikolwiek sposób pierwotny wobec wolnego³². Również w okresie PRL można było mówić o mandacie imperatywnym, co dawało namiastkę uzależnienia posła od jego wyborców. Uznaje się, że zniesiony został on na mocy Małej Konstytucji z 1992 r.³³ Obecnie nie stanowi także przedmiotu gorącego sporu w doktrynie i nie można tej problematyki uznać za budzące emocje we współczesnym dyskursie.

1. Wskazywane zalety i wady mandatu imperatywnego

Słychać głosy, iż „mandat imperatywny i mandat wolny [...] nie mogą być porównywane ze sobą, są bowiem diametralnie odmienne. Miały u podstaw, odpowiednio, suwerenność narodu oraz suwerenność ludu, a także wiązały się z inną koncepcją praw i wolności człowieka i obywatela”³⁴. Mając jednak wzgląd na odmienności źródeł pochodzenia instytucji, nie da się przejść obok faktu, iż mogą być one zestawione na zasadzie przeciwieństw, bo odnoszą się do sprzecznych idei relacji wyborców z reprezentantami.

Korzyści z mandatu imperatywnego mają w istocie jeden wspólny mianownik – opowiedzenie się za taką właśnie koncepcją mandatu przedstawicielskiego daje większą możliwość urzeczywistnienia rzeczywistej roli wyborców. Tu należy zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, w przypadku mandatu wolnego wyborca z reguły ma choćby mgliste pojęcie na temat programu wyborczego kandydata lub partii. Jednak pewna ogólność tematyki kampanii i zwyczajowe poddanie jej góra kilku dominującym tematom, przedstawianym w pobieżny sposób, nie sprzyja dowiedzeniu się o szczegółowych zamierzeniach. Mandat imperatywny ma potencjał uszczegółowienia obietnic wyborczych.

Po drugie, mandat imperatywny daje większą możliwość urzeczywistnienia realnej woli suwerena. Demokracja przedstawicielska nie była pierwotnym modelem

³¹ Uważa się, iż znajduje on oparcie w teorii poselstwa parlamentarnego E.-J. Sieyès'a. Zob. J. Rzucidło, J. Węgrzyn, *Parlamentarny mandat wolny jako jeden z mechanizmów wpływających na proces zarządzania państwem*, w: *Perspektywy juryscentryzmu*, red. P. Jabłoński, P. Kaczmarek, M. Paździora, M. Pichlak, Wrocław 2011, s. 74.

³² Tak M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego...*, s. 14.

³³ Tak P. Uziębło, *Komentarz do art. 1*, s. 13.

³⁴ M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego...*, s. 15.

sprawowania władzy, ale odpowiedzią na ograniczenia, które pojawiły się w toku przemian cywilizacyjnych, m.in. wzrostu rozmiaru państw, a także liczby ich ludności, w związku z czym utrudnione było uczestnictwo wszystkich uprawnionych obywateli w instytucjach typu zgromadzenia ludowego³⁵. To zapośredniczenie, które wprowadziła demokracja nowożytna poprzez instytucję parlamentu (a nawet wcześniej poprzez zgromadzenia stanowe), powoduje potencjalne przynajmniej, ale jak przyszłość pokazała często się aktualizujące, zagrożenie sprzecznością postępowania tych ostatnich z wolą tych, którzy ich wybrali i którzy mają prawo wierzyć, iż członkowie izb parlamentu będą działać zgodnie z nią. Jest to o tyle istotne, że zdarza się, iż przedstawiciele narodu, świadomie albo nie, forsują rozwiązanie przez ów naród nieakceptowane. Mandat imperatywny mógłby stanowić panaceum. Jako taki może być elementem esencji demokracji, która polega na realizowaniu woli podmiotu zbiorowego mimo zapośredniczenia w postaci istnienia instytucji przedstawiciela.

Tym samym mandat imperatywny stanowi pewnego rodzaju wyzwanie rzucone paternalizmowi klasy rządzącej, wyrażającemu się w przekonaniu, iż wie lepiej niż wyborcy, jakie decyzje winny być podejmowane. Prowadzi to do sytuacji, w których pewnych spraw w działalności promocyjnej celowo się nie porusza. Ewentualnie, robi się to na tyle ogólnie, ażeby później móc postąpić na przekór oczekiwaniom społecznym, a mimo to tłumaczyć, iż działa się zgodnie z postulatami, którym wyborcy udzielili poparcia. To uwidocznione jest w art. 1 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, zgodnie z którym parlamentarzyści w wykonywaniu mandatu kierować się mają dobrem narodu, nie zaś jego wolą. Oznacza to, iż to nie dążenia wyborców, ale subiektywnie pojmowane najkorzystniejsze rozwiązania powinny być celem działalności posła czy senatora. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w art. 10 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej³⁶, który stanowi, iż deputowani do Parlamentu Europejskiego reprezentują obywateli, nawet nie swoich wyborców, zgodnie zaś z ust. 4 *in fine* tego artykułu to zadaniem działających na poziomie unijnym partii politycznych, nie zaś eurodeputowanych jest wyrażanie woli obywateli UE. W przypadku mandatu wolnego nie ukrywa się, że fakt obligowania deputowanych do kierowania się dobrem narodu może oznaczać sytuacje, w których będą

³⁵ Co było już widoczne w przypadku Rzeczypospolitej szlacheckiej, w której szlachcic np. z kijowszczyzny chcąc wziąć udział w sejmie walnym lub wolnej elekcji, musiał się liczyć z kilkutygodniową podróżą, zazwyczaj niebezpieczną i w realiach tzw. małej epoki lodowcowej (ok. 1300–1850) dodatkowo utrudnioną pogodowo.

³⁶ Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 1, tekst polski: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945 [dostęp: 30.01.2019 r.].

oni, podejmując decyzje, postępować wbrew doraźnym oczekiwaniom wyborców, mając na horyzoncie cel długoterminowy³⁷.

Mandatu imperatywnego nie dotyczy problem, jaki ma chęć realizacji mandatu wolnego w starciu z wynikami referendum³⁸. Inaczej mówiąc, kierowanie się dobrem narodu może stać w sprzeczności z wolą obywateli wyrażoną w drodze głosowania ludowego³⁹. Tu nie powinno być takiej niezgodności, gdyż w takim przypadku uznać można, iż wola suwerena, wyrażona w czasie późniejszym niż parlamentarna elekcja, na mocy reguły, bazującej na podobnym założeniu co reguła *lex posterior derogat legi priori*, niejako dezaktualizuje wcześniej wyrażoną wolę. Jest to wzmocnione tym jeszcze, iż w przypadku referendum ogólnokrajowego ma się do czynienia z realizacją woli podmiotu zbiorowego – a nie partykularną wyborców z danej jednostki podziału administracyjnego – więc *ex definitione* również tej jednostki.

Koncepcja mandatu imperatywnego może budzić wątpliwości, choć część tylko wynika z obiektywnej analizy, część natomiast z poglądów oceniającego. Grupa zastrzeżeń wobec niego stanowi *par excellence* przeciwieństwo wymienionych powyżej zalet, część nie jest do tego ograniczona. W literaturze wysuwa się dwa główne argumenty przeciwne mandatowi imperatywnemu, z których jeden nazywany jest technicznym, drugi zaś logicznym. Odnośnie do pierwszego powołuje się, iż w realiach konieczności szybkiego reagowania na zmianę sytuacji mandat imperatywny się nie sprawdza, co zaś tyczy się drugiego z argumentów – chodzi o potrzebę reprezentowania w państwie zbiorowego suwerena aniżeli tylko i wyłącznie społeczności lokalnej⁴⁰.

Jeden z argumentów, który podać można na niekorzyść, nawiązuje do uwarunkowań współczesnej demokracji. Zasada się na tym, iż współczesna materia zagadnień państwowych jest zbyt skomplikowana, aby *gros* decyzji pozostawiać do bezpośredniego rozstrzygnięcia przez ogół obywateli. Należy więc narodowi pozostawić jedynie decydowanie o generalnych podstawach prowadzenia polityki, w drodze wyborów bądź referendum⁴¹, a punkt ciężkości oprzeć na demokracji przedstawicielskiej⁴², gdzie decydentami będą osoby posiadające w sprawach państwowych większe rozeznanie niż przeciętny członek społeczeństwa. Skutkiem tego

³⁷ Tak P. Uziębło, *Komentarz do art. 1*, s. 14.

³⁸ Szerzej tamże, s. 15.

³⁹ O czym zresztą mówi się systematycznie w odniesieniu do kwestii Brexitu.

⁴⁰ M. Tomba, *Who's Afraid of the Imperative Mandate?...*, s. 112.

⁴¹ Tak np. w Polsce, w myśl art. 125 ust. 1 Konstytucji RP, może być ono organizowane jedynie w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa; jakkolwiek nie interpretować by sformułowania „szczególne znaczenie”, nie ulega wątpliwości, że nie będzie chodzić o wszelkie sprawy państwowe.

⁴² Co zresztą jest odzwierciedlone w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej, która w art. 4 najpierw wymienia zapośredniczone sprawowanie władzy, w drugiej zaś kolejności demokrację bezpośrednią.

jest pojawiająca się co jakiś czas w debacie publicznej krytyka instytucji demokracji bezpośredniej, ze szczególnym uwzględnieniem referendum⁴³.

Na niekorzyść mandatu imperatywnego zapisuje się trudność jednoznacznego i wyczerpującego określenia kwestii, co do których będzie się musiał lub mógł ustosunkowywać parlamentarzysta. Nie chodzi nawet o problem w sformułowaniu ich katalogu przed wyborami, ale o sytuacje, w których przyszłość tworzy wyzwania, o których istnieniu nie zdawano sobie sprawy w przeddzień kampanii, a często nie dało się ich przewidzieć. Cechą współczesnych materii sfery publicznej jest nie tylko ich większy stopień złożoności niż w czasach powstawania nowożytnej demokracji, ale ich wielość. Współczesne państwo liberalno-demokratyczne ma za zadanie nie tylko zapewnienie wąsko rozumianego bezpieczeństwa, a także działalność na arenie międzynarodowej, ale również osłon socjalnych, mających zapewnić minimum materialnej egzystencji wszystkich członków społeczeństwa. W ich ramach nastąpiło rozmnożenie spraw podlegających odniesieniu się do nich ze strony władz. W takim stanie rzeczy trudno byłoby sformułować niebudzący kontrowersji konkretny katalog spraw do załatwienia, a tylko taki usuwałby wątpliwości, czy deputowany rzeczywiście opowiada się za rozwiązaniem zgodnie z obietnicą, czy też korzystając z mgliście określonego zestawu, ucieka od składanych wcześniej deklaracji.

Nie bez znaczenia jest problem wystarczającego sprecyzowania kwestii, w stosunku do których parlamentarzysta byłby obowiązany w określony sposób się zachować. Jak to zostanie jeszcze wykazane, postulaty polityczne podzielić można na konkretne, a także te bardziej skonkretyzowane, ale także wyrażone w sposób ogólny. W dodatku ogólny niekiedy na tyle, że niepodobne, usunąwszy wszelkie wątpliwości, przesądzać w przedmiocie tego, czy deputowany w istocie nie dotrzymał obietnicy wyborczej, czy też mógł się w dany sposób zachować. Sprawy nie ułatwia fakt, iż trudno zobowiązać startujących w wyborach kandydatów lub siły polityczne do odpowiedniego sposobu formułowania obietnic wyborczych. Byłoby to naruszenie swobody działania obywateli pragnących korzystać ze swoich praw politycznych, w dodatku podawałoby w wątpliwość chęć dostosowania używanego języka do możliwości wynikających z kapitału kulturowego wyborcy⁴⁴. Poza tym,

⁴³ Np. *Wrześniowe referendum w ogniu krytyki. Eksperti wskazują, że pytania są nieprecyzyjne*, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artikel/wrzesniowe-referendum-w-ogniu-krytyki,251,0,1892091.html> [dostęp: 4.03.2019 r.]. Krytyka tego rodzaju instytucji bezpośredniej w wymiarze globalnym była też uskuteczniwana w odniesieniu do wyjścia Wielkiej Brytanii ze struktur Unii Europejskiej, co ma nastąpić wskutek decyzji wyrażonej przez obywateli tej pierwszej w referendum właśnie.

⁴⁴ Zwłaszcza że prawo, w niektórych przynajmniej przypadkach, stara się iść raczej w drugą stronę; pokłósiem np. kryzysu finansowego z 2008 i 2009 r. było ustanowienie na poziomie prawa Unii Europejskiej regulacji (w szczególności dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE

co w sytuacji, gdy zadeklaruje się poparcie dla projektu ustawy, ale w toku prac legislacyjnych dojdzie do jej zmiany? Czy obietnica wyborcza odnosi się do aktu prawnego, czy konkretnego brzmienia przepisów? Nie jest tu istotne, czy dana zmiana będzie mniej czy dalej idąca – w każdym wypadku będzie tworzyła dylemat co do tego, czy się za nią opowiedzieć. Nie rozwiązuje tego problemu możliwość wstrzymania się od głosu w jej sprawie, ponieważ rodzi to pytanie: dlaczego nie poparł albo się nie sprzeciwił. Niejasne określenie materii, co do których deputowany miałby się odnieść *via* głosowanie, stwarza pole do manipulacji i nadużyć, świadomego wprowadzania wyborców w błąd, łagodzonego przez tłumaczenie, iż kandydat nie został dobrze zrozumiany albo miał co innego na myśli. Wprawdzie naraża się tak na odrzucenie przy najbliższej weryfikacji demokratycznej, jednak odstępstwo od społecznych oczekiwań już uczyniono, a głosowanie nie powinno tu zostać powtórzone, groziłoby to bowiem paraliżem prac parlamentu albo izby.

Problem pojawia się dodatkowo, gdy spróbuje się udzielić odpowiedzi na pytanie, jak – jeśli w ogóle – rozliczać deputowanego, gdy kadencja izby lub parlamentu zostanie skrócona. Wydaje się to łatwe do rozwiązania, gdy zobowiązał się on do poparcia lub sprzeciwu wobec określonego aktu prawnego, w tej bowiem sytuacji brak działania byłby dość oczywisty. Staje się to problematyczne w momencie, gdy zobowiązał się do zainicjowania długotrwałych projektów, pojawia się bowiem pytanie, czy uczyniłby to w pozostałym okresie kadencji. Sam zresztą parlamentarzysta tłumaczyć się może chęcią wyczekiwania właściwego momentu, np. wydarzenia, które pozwoliłoby uzyskać poparcie projektowi. Można wprowadzić regulację, w myśl której sytuacja taka uchylałaby jakąkolwiek odpowiedzialność parlamentarzysty za działania lub zaniechania sprzeczne ze złożonymi obietnicami, niemniej wówczas realność instytucji mandatu imperatywnego zostaje postawiona pod znakiem zapytania, jeżeli nie po prostu zniweczona.

Wreszcie należy wziąć pod uwagę kwestię, czy zmiana okoliczności, na podstawie których wyborcy czy parlamentarzysta zajęli konkretne stanowisko w sprawie państwowej, może spowodować modyfikację zobowiązania deputowanego. W tym względzie mandat imperatywny wykazuje się w porównaniu z wolnym zdecydowanie mniejszym zakresem elastyczności. Jest to tym istotniejsze, że im dalej w rozwoju cywilizacyjnym, tym częstsze i szybsze zmiany w życiu społecznym, na które prawo powinno w odpowiedni sposób reagować, nie wszystkie z nich da się przewidzieć, a w dodatku istnieje konieczność szybkiego ustosunkowania się do nich. Co więcej, z łatwością można wyobrazić sobie sytuacje, w których to wyborcom

i dyrektywę 2011/61/UE, tzw. MiFID II), w myśl których propozycje produktów z zakresu rynku finansowego winny być tłumaczone w sposób dostosowany do odbiorcy.

parlamentarzysty zależeć będzie na tym, aby zmienił on wynikającą ze swojego zobowiązania decyzję, bo i oni sami, choćby w większości, wskutek pojawienia się innych okoliczności ją zmienili.

2. Regulacja mandatu imperatywnego - próba projektu

Jakkolwiek nie wydaje się, ażeby idea mandatu imperatywnego nabrała popularności, niemniej nie jest niemożliwe wprowadzenie go do współczesnego prawa. Jak by więc mogła wyglądać?

Nie sprawdzałyby się metoda znana z historii. Wyłanianie deputowanych nie odbywa się już na zjazdach, lecz *via* akt wyborczy, formułowanie postulatów bezpośrednio przed kandydatem trudne jest do wyobrażenia z powodów organizacyjnych. Niewiele zmieniliby czynienie tego po wyborze osoby, zawsze bowiem pozostanie pytanie o legitymację grupy obywateli, ich reprezentatywność względem ogółu uprawnionych w okręgu wyborczym. Najbardziej sensowne wydaje się sporządzenie listy spraw z ujawnieniem stosunku kandydata do nich, dzięki czemu wyborca będzie miał możliwość świadomego oddania głosu. Informacje te mogłyby być ujawniane w formie obwieszczeń prezentujących listy kandydatów, jednak pociągnęłyby to za sobą znaczny rozrost tych zawiadomień. Ponadto, biorąc pod uwagę zamieszczanie ich w miejscach zwyczajowo często odwiedzanych przez potencjalnych wyborców w obwodzie, trudno sobie wyobrazić geometryczne zmieszczenie takiego obwieszczenia. W związku z tym lepszym rozwiązaniem byłoby umieszczanie informacji w Internecie. Komitetom wyborczym udostępnia się również w czasie kampanii czas w mediach publicznych na prezentację programu, jednak niepodobna tą drogą narzucać treści, które musiały być lub powinny podlegać ujawnieniu tym sposobem. Najbardziej logiczne wydaje się założenie, iż poza zestawem poglądów i deklaracji, ujawnionych w ten sposób, deputowany miałby możliwość swobodnego dysponowania swoim głosem, mając już istniejącą możliwość zasięgania informacji o poglądach i postulatach wyborców swojego przynajmniej okręgu wyborczego na terenowych dyżurach. W żadnym razie jednak nie powinna w demokratycznym państwie prawnym istnieć regulacja, zgodnie z którą zdanie kandydata czy wybranego deputowanego będzie się domniemywać na podstawie wypowiedzi udzielanych w toku kampanii lub przed nią; rodzi to bowiem niebezpieczeństwo niejasności co do tego, co jest obietnicą wyborczą i na ile jest ona konkretna, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że polityk ze względu na audytorium,

przed którym występuje, różnie formułuje swój przekaz, a także rozważając ewentualną odpowiedzialność z tytułu niespełnienia wyborczych obietnic.

Problem, przed którym się nie da uciec, czyli wspomniana już kwestia konkretyzacji postulatów programowych, należy oczywiście rozwiązać. Podzielić tu należy materie obietnic wyborczych na dwie części. Do pierwszej zaliczają się te, które w aspekcie językowym nie powodują wątpliwości interpretacyjnych. Są jednak i obietnice sformułowane na takim poziomie ogólności, iż niepodobna w sposób niebudzący wątpliwości rozliczyć parlamentarzystę z konkretnego zachowania. W przypadku tych pierwszych nietrudno zweryfikować w późniejszym czasie zachowanie deputowanego, jednakże w przypadku drugiej grupy powstaje poważny problem, brak bowiem jasnego odniesienia się na poziomie ustawowym powodowałby fasadowość samej idei mandatu imperatywnego. Ten problem jest trudny do rozwiązania drogą ustawową. Nie można zobowiązać kandydatów bądź organizacji do formułowania programów w określony sposób, ponieważ ograniczałoby to konstytucyjną swobodę działalności partii politycznych, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej). Gdyby nawet wprowadzony został nakaz konkretnego formułowania programów, powstałby problem wyznaczenia organu, do którego kompetencji należałoby weryfikowanie tego. Ponadto szkodliwe byłoby zakazanie w programach wyborczych stosowania postulatów ogólnych. Nie należy pomijać faktu, iż właśnie tego typu elementy programu także niosą za sobą pewną treść polityczną. Dają do zrozumienia wyborcy, w którym kierunku zmierza kandydat lub organizacja, więc całkowity brak tych informacji w programach wyborczych stanowiłby nie tyle zwykłe ich zubożenie, co byłby wręcz kategorię niewłaściwy.

Jedną z najważniejszych kwestii, do których regulacja mandatu imperatywnego powinna się odnosić, to problematyka sankcji za niespełnianie obietnic. Opoowiedzenie się jedynie za odpowiedzialnością polityczną przez tworzenie przepisów *lex imperfecta* powodowałoby, iż taka regulacja w aspekcie jej skutków niczym nie różniłaby się od współcześnie istniejącej koncepcji mandatu wolnego. Przede wszystkim sankcje powinny mieć charakter indywidualny. Owszem, nie da się we współczesnym parlamentarzystwie nie zauważyć faktu ograniczonej samodzielności deputowanych względem ich przywódców. Niemniej nie istnieje w regulaminach izb żaden obowiązek, w myśl którego zobligowani byliby do głosowania w jakikolwiek sposób. Sankcje, które można rozważyć za naruszenie zobowiązania wyborczego, mogą mieć zróżnicowany charakter. Najdalej idą sankcje karne. Mimo że ma się do czynienia z samą esencją sprawowania władzy, realizowaniem władzy zwierzchniej nadanej przez suwerena, wydaje się, że represjonowanie za niespełnienie obietnicy wyborczej byłoby zbyt dolegliwe. Ponadto, gdy weźmie się w szczególności pod uwagę zmienność uwarunkowań, które reprezentant narodu winien mieć

na względzie, podejmując decyzje, nie wydaje się, aby powinien on być stawiany w jednym rzędzie z pospolitymi przestępcami.

Do rozważenia pozostają sankcje właściwe dla odpowiedzialności konstytucyjnej. Tu przebiegać można w rozmaitych dolegliwościach, znanych z ustawy zasadniczej oraz ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu⁴⁵, takie jak wygaszenie mandatu, czasowa utrata czynnego i biernego prawa wyborczego czy też uhonorowań osiągnięć osobistych. Zwłaszcza pierwsze dwa wydają się adekwatne do czynu, w tym sensie, że osoba, która nie dotrzymuje obietnic wyborczych, nie powinna mieć możliwości sprawowania funkcji parlamentarzysty. Jeżeliby jednak taka sankcja została wprowadzona do porządku prawnego, nie powinna być orzekana automatycznie w każdym przypadku stwierdzonego przewinienia. W sprawach mniejszej wagi wystarczające mogą okazać się sankcje finansowe albo wewnętrznoorganizacyjne, jak pozbawienie stanowiska w izbie. Te pierwsze, najlepiej w formie odpowiedniego obniżenia uposażenia deputowanego, tak jak to ma miejsce w przypadku niewykonywania obowiązków członka parlamentu (art. 23-25 Regulaminu Sejmu⁴⁶), zdają się być najbardziej naturalne, w szczególności gdy weźmie się pod uwagę niedawne obniżenie go o 20%⁴⁷. Jednak biorąc pod uwagę zagrożenie korupcyjne – możliwość przekupienia posła albo senatora kwotą znacząco przewyższającą ewentualną karę, która mogłaby być na niego nałożona w ten sposób – należy wątpić, czy efektywność tego typu sankcji będzie osiągnięta.

W związku z tym katalog potencjalnych sankcji powinien zostać uzupełniony o możliwość odwołania posła albo senatora. Jest to instytucja nieobecna w polskim prawie parlamentarnym od czasu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴⁸, a nawet wówczas była ona ze względu na niedemokratyczny charakter państwa fasadowa i nie stosowana⁴⁹. Na równi z orzeczeniem wygaśnięcia mandatu byłaby to najdalej idąca konsekwencja prawna niezachowania się zgodnie z obietnicą wyborczą, tyle że jako jedyna pochodziłaby od samych parlamentarzystów. Kształt takiej instytucji powinien zostać dogłębnie przemyślany; nie może być tutaj mowy o automatycznym

⁴⁵ Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 84 z późn. zm.

⁴⁶ M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47 z późn. zm.

⁴⁷ Zob. np. *Senat za obcięciem pensji parlamentarzystom*, oprac. K. Horwat, Business Insider, 7.06.2018, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/obnizka-pensji-poslow-i-senatorow-glosowanie-w-senacie/72szrff> [dostęp: 18.02.2019 r.].

⁴⁸ Szerzej: A. Rost, H. Suchocka, *Status prawny posła na Sejm PRL (w świetle nowych regulacji prawnych)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1986, nr 3, s. 19 i nast.; J. Zaleśny, *Konstrukcja mandatu parlamentarnego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013, s. 110 i nast.

⁴⁹ Mówi się nawet w tym kontekście o specyficznej konstrukcji tzw. socjalistycznego mandatu przedstawicielskiego (M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego...*, s. 18).

działaniu, powinna mieć też charakter ostateczny i wyjątkowy. Chodzi tutaj o mechanizm, będący niczym innym, jak tylko zakorzenioną w tradycji konstytucyjnej instytucją *recall*, zbliżoną do obecnego referendum w sprawie odwołania wójta przed upływem kadencji (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o referendum lokalnym⁵⁰), obecną w systemie ustrojowym np. niektórych stanów USA⁵¹, z tą tylko różnicą, iż przesłanką złożenia wniosku byłoby sprzeniewierzenie się obietnicy składanej w programie wyborczym, a nie dowolny przypadek odpowiedzialności politycznej.

Rozwiązaniem pośrednim mogłoby być organizowanie referendum albo konsultacji społecznych w celu wymuszenia na parlamentarzystach określonego zachowania. Referendum jest rozwiązaniem kosztownym, pozostają więc konsultacje. Ich przeprowadzenie wymagałoby wniosku odpowiedniej liczby wyborców z danego okręgu. Na ich wniosek deputowany zobligowany byłby do zorganizowania ich w określonym miejscu i czasie, po zaś przeprowadzeniu konsultacji dokonać głosowania nad omawianymi kwestiami i w jego następstwie zastosować się do jego wyniku.

Z kwestiami zarówno konkretyzacji, jak i odpowiedzialności parlamentarzystów za działania wiąże się problematyka właściwego nie tylko ujmowania, ale i charakteru obietnic wyborczych. O wiele łatwiej i sensowniej rozliczać deputowanego za deklaracje, które może on zrealizować osobiście, aniżeli takie, do których skutecznienia potrzebne jest współdziałanie grupy parlamentarzystów. Tak np. w przypadku Polski kandydat na posła nie może zobowiązać się do wniesienia projektu ustawy pod obrady izby, jako że minimalna liczba legitymowanych do tego posłów liczy 15 osób (art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Większy sens na potrzeby odpowiedzialności parlamentarzystów ma deklarowanie przez nich tylko tych zachowań, które mogą wykonywać samodzielnie, np. zagłosowanie w taki a nie inny sposób albo wniesienie projektu aktu normatywnego, które może skutecznie nastąpić jednoosobowo.

Zakończenie

Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że „tylko mandat wolny jest naprawdę mandatem przedstawicielskim”⁵². Co więcej, można o wiele łatwiej dowieść tezy przeciwnej, w końcu to fakt związania instrukcjami implikuje bycie przedstawi-

⁵⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.

⁵¹ Szerzej P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 58 i nast.; M. Tomba, *Who's Afraid of the Imperative Mandate?...*, s. 110.

⁵² M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego...*, s. 23.

cielem autora instrukcji. Nie wydaje się ponadto, aby mandat imperatywny był sprzeczny z istotą demokratycznego państwa prawnego.

Twierdzenie o reprezentowaniu całości narodu przez deputowanego w kontekście istnienia okręgów wyborczych stanowi iluzję albo zachętę do nieliczenia się ze zdaniem tych, którzy realnie go wybrali. Powszechne zaś niemalże uzależnienie posłów i senatorów od władz partii czy innej organizacji politycznej skutkuje słabym kontaktem z elektoratem w sytuacji głosowania przede wszystkim na partyjny szyld aniżeli osobę kandydata. Iluzją jest również przekonanie o tym, iż poseł nie reprezentuje swoje okręgu. W większości przypadków dochodzi do sytuacji ponownego ubiegania się o mandat w tym samym okręgu od tego samego kręgu elektoratu, działania deputowanego powinny więc w dobrze pojętym jego interesie być zbieżne z oczekiwaniami wyborców. Wzniośle brzmią słowa o powinności brania pod uwagę dobra wspólnego, jednak powyższe uwarunkowania i znany z budżetów współczesnych państw problem zbyt małej ilości środków w stosunku do potrzeb, każą to postawić pod znakiem zapytania.

Zaprezentowana została próba zaprojektowania regulacji mandatu imperatywnego dlatego, że względem mandatu wolnego ma on pewne przewagi w kontekście zarzutów, czynionych demokracji parlamentarnej⁵³. Stara się wskazywać choćby ogólne ramy, jakie mogłaby mieć taka regulacja.

Niemniej należy się jednak opowiedzieć za utrzymaniem mandatu wolnego. Jednak nie z powodu wspomnianego już niebycia przez imperatywny mandatem przedstawicielskim czy też zagrożeniem dla demokracji, ale dlatego, że ciężko wyobrazić sobie w praktyce możliwość jego funkcjonowania w sposób, który nie wywoływałby poważnych komplikacji.

Realizowanie w pełnym zakresie mandatu imperatywnego jest fikcją. Nie jest możliwe, w obliczu coraz szybciej zmieniającej się rzeczywistości, w czasie kampanii przed czterema latami kadencji (lub zgodnie z jedną z ostatnich zmian ustawy o samorządzie gminnym⁵⁴ nawet pięcioma⁵⁵) przewidzieć wszelkich kwestii, do których będzie zmuszony odnieść się parlamentarzysta w czasie sprawowania posługi. Można wprowadzić obligatoryjność pytania wyborców w regionie

⁵³ Należy się przy tym opowiedzieć za definicją populizmu, promowaną przez J.-W. Müllera, zgodnie z którą jednym z podstawowych wyznaczników bycia populistą jest przemawianie w imieniu prawie całego narodu w opozycji do nieulubianych elit (szerzej J.-W. Müller, *Co to jest populizm*, tłum. M. Sutowski, Warszawa 2017).

⁵⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie lokalnym, Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.

⁵⁵ Na mocy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. poz. 130, 1349.

o zdanie w takich przypadkach, zawsze jednak taka opinia będzie zdaniem niewielu i nie ma żadnej gwarancji reprezentatywności. Poza tym procedura ta mogłaby wydłużać proces podejmowania decyzji przez władzę ustawodawczą, co jest zasadniczo niepożądane.

Można by uznać, iż sposobem może być uznanie mandatu imperatywnego tylko w kwestiach, w których dany kandydat na deputowanego wyraźnie się zadeklarował, w pozostałym zaś zakresie miałby wolną rękę. Jednak poza kwestią niebezpieczeństwa ominięcia ograniczeń nakładanych przez mandat imperatywny w ten sposób, że kandydat składałby jedynie krótkie deklaracje w nielicznych sprawach będących przedmiotem przyszłych prac parlamentu, a przede wszystkim zainteresowania wyborców, nie jest to w stanie nic zaradzić wobec innego problemu. Jest nim kwestia poprawek do projektów aktów prawnych. W sytuacji zmian mniejszego kalibru kwestia nie jest tak poważna, jednak parlamentaryzm zna przypadki poprawek, które potrafiły znacząco zmienić wymowę projektu. Tym samym pojawi się dylemat, w jaki sposób deputowany powinien się zachować, w szczególności gdy weźmie się pod uwagę, iż za niewłaściwe postępowanie czeka odpowiedzialność nawet nie polityczna, która istnieje zawsze, ale i prawna.

Z tych powodów wydaje się, iż mandat wolny pozostaje lepszym wariantem sprawowania posługi parlamentarzysty aniżeli imperatywny. Ze względu na zakorzeniony w samej jego istocie brak wielu ograniczeń unika raf, na których rozbić się może efektywne sprawowanie mandatu w sytuacji opowiedzenia się za jego imperatywnością, a jednocześnie mimo to pozwala realizować wiele funkcji, o które chodzi zwolennikom mandatu imperatywnego. Nie da się bowiem ukryć, że w odniesieniu do parlamentarzystów „i tak zawsze będą oni starali się podejmować działania, które będą korzystne dla mieszkańców okręgu, z którego zostali wybrani, oraz dla jego rozwoju”⁵⁶, ponadto jeszcze w okresie kampanii wyborczej bywa, że wikłają się w zależności, które późniejsze, realnie wolne sprawowanie mandatu czynią iluzorycznym⁵⁷. Związek ten bywa osłabiany przez możliwość startowania parlamentarzystów w następnych wyborach z innych okręgów wyborczych, ale po pierwsze nie jest to sytuacja masowa, po drugie zaś można temu zapobiec odpowiednią zmianą kodeksu wyborczego.

Nic nie stoi też na przeszkodzie, aby wprowadzić możliwość cofnięcia mandatu parlamentarzysty przed upływem kadencji, jednak gdyby to miało nastąpić, wówczas do tego pomysłu należy podejść z najwyższą ostrożnością, tak aby okres kadencji izby nie był usiany licznymi próbami odwołania deputowanego. W takiej

⁵⁶ P. Uziębło, *Komentarz do art. 1*, s. 17.

⁵⁷ Zob. J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus weksel...*, s. 69.

bowiem sytuacji będzie on poświęcał dużą część swojego czasu, tłumacząc się ze swojej działalności, aniżeli wykonując ją. Brak takiej regulacji nie wydaje się rażąco luką w prawie parlamentarnym, jednakże jego istnienie może pełnić rolę mobilizującą dla posłów i senatorów.

Jednocześnie metoda konsultacji społecznych w celu zobowiązania parlamentarzysty do określonego zachowania w ramach wykonywania mandatu w wersji nieobligującej już może być skuteczniana *via* rozmowy, prowadzone przez posłów i senatorów w ramach dyżurów poselskich czy innej działalności „w terenie”. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie precyzuje wprawdzie szczegółowo kontaktów deputowanych z mieszkańcami okręgu, ograniczając się w tym aspekcie do dość ogólnego sformułowania art. 21 ust. 1, niemniej literalnie obliguje ich do brania pod uwagę opinii ich potencjalnych wyborców. Wydaje się więc, iż właściwe byłoby doprecyzowanie tego nakazu, choćby w kierunku wprowadzenia w określonym zakresie obowiązku inicjatywy zasięgania opinii, który teraz w wyżej wymienionym artykule nie jest obecny, jednak nie w ten sposób, iż konsumowałoby jego czas w stopniu nadmiernym.

Last but not least, kwestia ponoszenia konsekwencji przez parlamentarzystę za działania albo zaniechania jest do pewnego stopnia realizowana przy pomocy odpowiedzialności „politycznej”⁵⁸. Chodzi o to, iż deputowanemu, którego czyny nie znalazły akceptacji w elektoracie, pełnomocnictwo nie zostanie przedłużone. Tym samym jedna z oczywistych rzeczy w liberalnej demokracji – działanie parlamentarzysty zgodnie z życzeniami suwerena lub jego części – zostaje zachowane; mówi się wręcz, iż jest to jedyna negatywna konsekwencja braku kierowania się przez parlamentarzystę wolą tych, którzy go bezpośrednio wybrali⁵⁹. W tym elemencie można się zastanowić nad zmianami prawa wyborczego, w szczególności w kierunku uniemożliwienia kandydowania w innym okręgu wyborczym w najbliższych wyborach, co w polskich realiach dość często ma miejsce. Prowadzi to do uniknięcia tej swoistej odpowiedzialności i apelowania o poparcie elektoratu, w którym jest się mniej znanym.

Wypada zgodzić się z tezą, iż i tak „w kontekście niezależności parlamentarzysty w sprawowaniu jego mandatu należy [...] zauważyć, że niezależność ta nie może być rozumiana w sposób absolutny”⁶⁰. Tak jak niepodobne wyobrazić

⁵⁸ Wziętej w cudzysłów, gdyż nie można utożsamić jej z instytucją odpowiedzialności politycznej członków gabinetu przed Sejmem; w tym bowiem przypadku może się realizować każdorazowo, z inicjatywy uprawnionych podmiotów, a nie w momencie upływu kadencji.

⁵⁹ J. Repel, *Komentarz do art. 104, w: Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 182; K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski...*, s. 262.

⁶⁰ K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski...*, s. 261.

sobie w pełni realizowanego mandatu imperatywnego, tak i mandat wolny nie jest wolny od ograniczeń. Po wprowadzeniu proponowanych modyfikacji wykonywania mandatu wolnego, wskaże bez implementowania wielu elementów stanowiących rdzeń mandatu imperatywnego, wydaje się, iż jego sprawowanie będzie odbywać się w większym powiązaniu z realnymi dążeniami politycznymi wyborców. Jednocześnie zaproponowane rozwiązania nie będą powodować zagrożenia brakiem elastyczności w wykonywaniu mandatu, mogące warunkować gorsze jego sprawowanie.

Bibliografia

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Eckhardt K., *Mandat przedstawicielski a tzw. klauzula czechosłowacka (rozważania na tle przepisów Konstytucji Ukrainy)*, w: *Dookoła Wojtek... księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 104*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Grajewski K., *Mandat przedstawicielski – pojęcie i rodzaje*, w: *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010.
- Granat M., *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, w: *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013.
- Jastrzębski J., Zubik M., *Mandat wolny versus wymagalny*, *Przegląd Sejmowy* 2007, nr 2.
- Mandat wolny a zobowiązania cywilnoprawne*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007.
- Müller J.-W., *Co to jest populizm*, tłum. M. Sutowski, Warszawa 2017.
- Pisz M., *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2013, t. 3.
- Pisz M., *Mandat imperatywny – charakterystyka instytucji w polskiej tradycji konstytucyjnej*, *Studia Iuridica* 2014, t. 59.
- Radwan A., *Koniec zmieniania klubowych barw. Kto odejdzie z partii, ten straci mandat posła*, *Dziennik. Gazeta Prawna*, 10.05.2016, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/942158,wybory-prawo-wyborczekonstytucja-parlament-mandat-posla.html> [dostęp: 12.03.2019 r.].
- Regulamin Parlamentu Europejskiego*, red. M. Zubik, *Zeszyty OIDE* 1, Warszawa 2003.
- Repel J., *Komentarz do art. 104*, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Rost A., Suchocka H., *Status prawny posła na Sejm PRL (w świetle nowych regulacji prawnych)*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1986, nr 3.

- Rudak O., *Mandat imperatywny czy imperium mandatowe*, Czasopismo Lege Artis, 10.05.2016, <https://czasopismo.legeartis.org/2016/05/mandat-imperatywny.html> [dostęp 12.03.2019 r.].
- Rzucidło J., Węgrzyn J., *Parlamentarny mandat wolny jako jeden z mechanizmów wpływających na proces zarządzania państwem*, w: *Perspektywy juryscentryzmu*, red. P. Jabłoński, P. Kaczmarek, M. Paździora, M. Pichlak, Wrocław 2011.
- Sąd: *umowy Samoobrony o wekslach nieważne*, Dziennik. Gazeta Prawna, 9.07.2008, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/25455,sad-umowy-samoobrony-o-wekslach-niewazne.html> [dostęp: 30.01.2019 r.].
- Senat za obcięciem pensji parlamentarzystom, oprac. K. Horwat, Business Insider, 7.06.2018, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/obnizka-pensji-poslow-i-senatorow-glosowanie-w-senacie/72szrff> [dostęp: 18.02.2019 r.].
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Szymanek J., *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 5.
- Szymanek J., *Mandat parlamentarny: projekt teoretyczny i jego praktyczna aplikacja (weryfikacja czy falsyfikacja?)*, w: *Reprezentacja i mandat parlamentarny. Teoretyczne interpretacje przedstawicielstwa politycznego*, Warszawa 2013.
- Tomba M., *Who's Afraid of the Imperative Mandate?*, Critical Times 2018, t. 1, nr 1, <https://ctjournal.org/index.php/criticaltimes/article/view/15/10> [dostęp: 15.04.2019 r.].
- Tusk podpisuje 10 zobowiązań Platformy, <https://wiadomosci.wp.pl/tusk-podpisuje-10-zobowiazan-platformy-6037090264314497a> [dostęp: 30.01.2019 r.].
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.
- Uziębło P., *Komentarz do art. 1*, w: K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014.
- Wrześniowe referendum w ogniu krytyki. Eksperti wskazują, że pytania są nieprecyzyjne, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/wrzesniowe-referendum-w-ogniu-krytyki,251,0,1892091.html> [dostęp: 4.03.2019 r.].
- Zaleśny J., *Konstrukcja mandatu parlamentarnego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013.

