



## **MANDAT PRZEDSTAWICIELSKI W PRAKTYCE POSELSKIEJ (KONFERENCJA NAUKOWA, WARSZAWA 13 STYCZNIA 2014 R.)**

W dniu 13 stycznia 2014 roku na Uczelni Łazarskiego w Warszawie odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Mandat przedstawicielski w praktyce poselskiej”, zorganizowana przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego. Konferencja stanowiła podsumowanie kilkuletnich badań naukowych prowadzonych w ramach projektu pt. „Konstytucyjna koncepcja mandatu przedstawicielskiego i jej współczesne uwarunkowania – między teorią, prawem i praktyką”, realizowanego w ramach grantu NCN przez zespół badawczy pod kierunkiem prof. dr hab. Marii Kruk-Jarosz. Jego celem była weryfikacja relacji między konstytucyjną koncepcją mandatu przedstawicielskiego a jego rzeczywistymi uwarunkowaniami, a zwłaszcza uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jak współcześnie rozumiana i realizowana jest zawarta w Konstytucji RP z 1997 r. oświeceniowa zasada, że posłowie są przedstawicielami Narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców.

Honorowy patronat nad konferencją objęła Marszałek Sejmu RP Pani Ewa Kopacz.

Głównym przedmiotem konferencji była prezentacja wyników ankiety przeprowadzonej w dniach 20 września – 5 listopada 2010 r. wśród posłów na Sejm RP VI kadencji, w której respondenci (posłowie) przedstawili swoje rozumienie instytucji mandatu przedstawicielskiego, wyobrażenie o tym, czyimi są reprezentantami, relacje z własną partią polityczną, wyborcami i lobby, ocenili warunki wykonywania mandatu oraz wysunuli różnorodne postulaty.

W konferencji udział wzięli przedstawiciele środowisk akademickich z całej Polski, Sejmu RP, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Biblioteki Sejmowej i Wydawnictwa Sejmowego, władze Uczelni wraz z panią Rektorem prof. dr hab. Krystyną Iglicką-Okólską, która przywitała gości oraz Wydziału Prawa i Administracji z panem Dziekanem dr Mieczysławem Błońskim, doktoranci oraz studenci.

W uroczystym otwarciu konferencji przemówienie wygłosił Szef Kancelarii Sejmu RP – Minister Lech Czapla oraz poseł na Sejm RP Romuald Ajchler. Minister Lech Czapla wyraził zadowolenie, że mógł pomóc przy przeprowadzeniu badania ankietowego, wyraził również słowa podziękowania dla ówczesnego Mar-

szałka Sejmu RP Grzegorza Schetyny. Podkreślił istnienie stałej współpracy między środowiskiem konstytucjonalistów polskich a Kancelarią Sejmu i środowiskiem parlamentarnym, która ma znaczenie zarówno dla praktyki sejmowej jak i dla badań naukowych. Głos zabrał także przedstawiciel parlamentarzystów – poseł Sojuszu Lewicy Demokratycznej Romuald Ajchler, który dziękując za zaproszenie wskazał, że wyniki badań stanowią ogromny wkład w rozumienie istoty mandatu poselskiego i winny być jak najszerszej rozpowszechnione wśród polskich posłów.

W trakcie konferencji zostały także zaprezentowane dwie publikacje monograficzne, stanowiące wynik badań: w języku polskim pt.: „Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej”, Warszawa 2013 oraz w języku angielskim: „Representational mandate in the Polish Deputies practice”, Warszawa 2013.

Konferencja podzielona była na dwa panele. Pierwsza część miała charakter teoretyczny, której jej celem było przedstawienie problematyki mandatu przedstawicielskiego, jego istoty, uwarunkowań historycznych oraz obecnych regulacji konstytucyjnych i ustawowych. Moderatorem pierwszego panelu była prof. dr hab. Ewa Gdulewicz z Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie. W tej części konferencji zaprezentowane zostały trzy referaty.

Jako pierwszy głos zabrał prof. dr hab. Mirosław Granat z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego. Wygłosił referat pt.: „O pojęciu i istocie mandatu przedstawicielskiego”. Punktem wyjścia dla rozważań była terminologia związana z problematyką przedstawicielstwa. Następnie przedstawił rozważania na temat istoty mandatu imperatywnego i wolnego zaznaczając, że są to instytucje prawne przedstawicielstw różnych typów, stąd mandat wolny nie powinien być porównywany z mandatem imperatywnym. Ich zrównywanie nie znajduje podstaw zwłaszcza w kontekście zasady suwerenności oraz praw człowieka.

W prezentacji pt. „Mandat przedstawicielski w Polsce w ujęciu historycznym” dr Katarzyna Kubuj z Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk przedstawiła problematykę mandatu na gruncie polskich konstytucji. Rozpoczynając swoje wystąpienie od rozważań na temat konstrukcji mandatu wolnego w Konstytucji RP z 1997 r., znaczącą część swojego wystąpienia poświęciła problematyce ewolucji tej koncepcji w konstytucjach dwudziestolecia międzywojennego oraz wskazała jak ta instytucja była regulowana na gruncie konstytucji PRL z 1952 r.

Dr hab. Dorota Lis-Staranowicz, z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, w Olsztynie przedstawiła z kolei problematykę mandatu wolnego w referacie pt.: „Status posła w świetle obowiązujących przepisów prawa”. Odniosła się do podstawowych instytucji w tym zakresie, uregulowanych w Konstytucji RP z 1997 r. oraz w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Dodatkowo omówiła gwarancje mandatu wolnego, o których mowa w ustawie zasadniczej, konstatując, że przepisy ustawy zasadniczej w gruncie rzeczy nie definiują i nie wyjaśniają pojęcia i istoty mandatu wolnego, a jedynie opisują gwarancje jego wykonywania poprzez instytucję *incompatibilitas*, immunitetu oraz nietykalności osobistej.

Referat dr hab. Lis-Staranowicz stanowił zamknięcie pierwszej – teoretycznej części konferencji ale, na co trafnie zwróciła uwagę moderator panelu – prof. Gdulewicz był jednocześnie „przejściem” do drugiej części konferencji, która miała charakter empiryczny. Podsumowania pierwszej części konferencji dokonała prof. dr hab. Ewa Gdulewicz.

Drugi panel konferencji stanowiły prezentacje uczestników zespołu badawczego. Moderatorem była prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz, która po przedstawieniu wprowadzenia otwierającego prezentacje poszczególnych panelistów, wygłosiła referat pt. „Jak poseł rozumie mandat?”. Przedstawiając wyniki badań wskazała, że rozumienie mandatu przedstawicielskiego ujmowanego w tradycyjny sposób, nie pokrywa się z klasyczną doktrynalną koncepcją mandatu wolnego, która sprowadza się do zasady, że poseł jest reprezentantem całego Narodu. Mówczyni podkreśliła, że posłowie rozumieją mandat tak jak go faktycznie wykonują, uwzględniają bowiem wszystkie okoliczności, które nie pozwalają mu być rzeczywiście „wolnym”, takie jak: relacje z wyborcami i świadomość kolejnych wyborów, dyscyplinę partyjną, naciski określonych środowisk, warunki społeczne zmuszające do podejmowania decyzji wbrew sobie. Mówczyni podniosła, że wyniki badań wskazują na rzeczywiste działanie owych różnych i skierowanych w przeciwnych kierunkach wektorów oddziałujących na posła, co powoduje, że mandat w teorii wolny, nie jest wolny w praktycznym odczuciu parlamentarzystów, a przynajmniej ich znacznej części. Wskazała również jak posłowie rozumieją pojęcie narodu. W ostatniej części wystąpienia omówiła proponowane przez parlamentarzystów postulaty zmian w zakresie wykonywania mandatu, które m.in. dotyczyły koncepcji wyboru posłów w jednomandatowych okręgach wyborczych, zniesienia lub ograniczenia immunitetu poselskiego, zmian organizacji pracy w Sejmie, zwiększenia samodzielności posłów, rozszerzenia kompetencji indywidualnego posła, zwiększenia jego samodzielności w głosowaniu oraz zwiększenia swobody wypowiedzi poselskich przy rozluźnieniu relacji z partią polityczną.

Referat pt.: „Kogo reprezentuje poseł?” zaprezentowała dr Marzena Laskowska z Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Jej wystąpienie rozpoczęło się od przedstawienia wyników badań, które zmierzały do ustalenia, czy deputowani są świadomi obowiązującego obecnie modelu reprezentacji. Z prezentowanych wyników badań wynikało, że ponad połowa posłów rozumie jego sens odmiennie od tego, do jakiego prowadzą uznane metody wykładni aktów prawnych, postrzegając Naród głównie jako wspólnotę etniczną. Deklaracje respondentów nie tylko nawiązywały do ich doświadczeń zdobytych w praktyce poselskiej, ale wyrażały również pożądany przez nich stan. Przedstawiła poselską wizję reprezentacji, wskazując wyniki badań w zakresie kogo poseł winien reprezentować oraz kogo reprezentuje. Przedstawiła również wyniki badań w zakresie postulatów zmian w obecnie obowiązującym kształcie mandatu, które podzieliła na trzy kategorie; do pierwszej zaliczono te odpowiedzi, które popierały utrzymanie obecnego stanu prawnego, do drugiej kategorii przypisano te wypowiedzi, w których była podnoszona potrzeba petryfikacji obowiązującego

modelu mandatu przedstawicielskiego, przy jednoczesnym wzmocnieniu gwarancji zapewniających mu wolny charakter, do trzeciej weszły pozostałe odpowiedzi, czyli takie, w których postuluje się zbliżenie konstytucyjnej koncepcji mandatu przedstawicielskiego do realiów politycznych, w jakich działają parlamentarzyści, w kierunku prowadzącym w istocie do osłabienia statusu deputowanych. Podniosła, że problem zależności ze strony różnych podmiotów nie jest przez posłów postrzegany jako realnie zagrażający ich misji reprezentowania Narodu.

Referat pt.: „Poseł – partie – wyborcy” wygłosił dr Jacek Zalesny z Uniwersytetu Warszawskiego. Panelista wskazał, że przeprowadzone badania potwierdziły tezę stawianą w doktrynie prawa konstytucyjnego i nauk politycznych o zdominowaniu zachowań poselskich przez partie polityczne. Z badań wynikało bowiem, że są one traktowane jako główne siły sprawcze w podejmowaniu decyzji w Sejmie. Wskazał, że większość posłów jest przywiązana do macierzystych frakcji politycznych, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że wśród posłów dominują poczucie bezsilności i niepewności co do zajmowanej pozycji politycznej we frakcji. Znaczna grupa respondentów odczuwa brak wpływu na proces decyzyjny, skarżąc się na obowiązek głosowania tak, jak chcą tego szefowie frakcji. W dalszej części wystąpienia przedstawił poselską refleksję na temat relacji zachodzących między posłami a wyborcami, z której przede wszystkim wynikało, że posłowie jednoznacznie diagnozują, czego oczekują od nich wyborcy. Niezależnie od afiliacji partyjnych parlamentarzyści mają poczucie, że kluczowym oczekiwaniem sformułowanym wobec nich przez wyborców jest pomoc w załatwieniu spraw o charakterze partykularnym, konkretno-indywidualnym.

Referat, pod tytułem: „Lobbing w parlamencie” wygłosił mgr Mariusz Godlewski z Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Przedstawił wyniki badań obrazujące wyobrażenie posłów na temat zinstytucjonalizowanych form lobbingu, czyli wszelkich działań podejmowanych prawnie dopuszczalnymi metodami na proces stanowienia prawa. Prezentacja koncentrowała się na tym, czy lobbing jest potrzebny w parlamencie oraz jakie jego formy są przez posłów aprobowane, a jakie nie. Przedstawił również wyniki badań ankietowych w zakresie wspierania przez posłów określonych grup interesu oraz rolę tych grup w pracy posła, gdzie zespół badawczy próbował ustalić, czy grupy te są dla parlamentarzystów istotnym źródłem informacji, co się potwierdziło, oraz czy są istotnym czynnikiem uwzględnianym przez parlamentarzystów w procesie podejmowania decyzji.

Wystąpienie dr Katarzyna Kubuj z Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk dotyczyło „Sfery aktywności poselskiej”. Wskazała, że za najważniejsze obszary aktywności posłów zostały uznane, w subiektywnym odczuciu posłów te, które wiążą się z realizacją dwóch podstawowych funkcji Sejmu: funkcji ustawodawczej oraz funkcji kontrolnej, co jest skorelowane z przeświadczeniem posłów, że powinni być aktywni przede wszystkim na szczeblu ogólnokrajowym. Skonstatowała, że wyniki badań w tym zakresie świadczą o tym, że posłowie widzą siebie przede wszystkim w dwóch rolach: legislatora oraz „kontrolera” rządu,

co wpisuje się w nurt innych analiz dotyczących mandatu przedstawicielskiego. Wskazała również na inne formy aktywności poselskiej, takie jak: udział w pracach klubu poselskiego, gdzie zapadają najważniejsze decyzje związane z wykonywaniem mandatu w związku z przynależnością do określonej opcji politycznej. Odmienny, lecz bardzo ważny rodzaj aktywności poselskiej wiąże się z realizacją interesów wyborców, co znajduje potwierdzenie w przekonaniu, że poseł powinien być aktywny nie tylko na szczeblu krajowym, lecz także regionalnym.

Ostatni referat drugiej części konferencji pt. „Co przeszkadza posłom w piastowaniu mandatu?” wygłosił mgr Marcin Olszówka z Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Wskazał on, że analizowane wyniki ankiety pozwalają stwierdzić, że posłowie postrzegają piastowanie mandatu przedstawicielskiego przez pryzmat konkretnych czynności i zachowań, które podejmują w ramach swoich uprawnień. Badania wskazały, że wyraźnie dominująca większość parlamentarzystów pojmuje należyte wykonywanie mandatu jako skuteczne i efektywne wykonywanie obowiązków poselskich albo realizowanie oczekiwań ze strony wyborców, głównie interwencji w sprawach indywidualnych. Podniósł, że za najważniejsze instrumenty, które pozwalają właściwie piastować mandat uznane zostały te, dzięki którym posłowie mogą prowadzić działalność interwencyjną oraz uczestniczyć w pracach izby, przede wszystkim w pracach z zakresu tworzenia prawa. W dalszej części wystąpienia odniósł się do instytucji interwencji i interpelacji wskazując, że nie zostały one sklasyfikowane przez respondentów jako faktycznie skuteczne.

Po wysłuchaniu referatów z dwóch paneli, kolejno głos w dyskusji zabrali zgromadzeni goście – m.in. dr Krystyna Krzekotowska – Kierownik Podyplomowego Studium Zarządzania i Pośrednictwa w Obrocie Nieruchomościami na Uczelni Łazarskiego w Warszawie, radca Prezesa Najwyższej Izby Kontroli dr Jacek Mazur oraz doktoranci. Dyskutanci poruszyli wiele wątków, wśród których na uwagę zasługiwały kwestie związane z metodologią przeprowadzonych badań, techniką wywiadu osobistego oraz sposobem pozyskiwania respondentów do udziału w badaniu.

Podsumowania konferencji dokonał prof. dr hab. Jan Wawrzyniak – Kierownik Zakładu Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Wyraził podziękowanie za obszerną analizę, cenne publikacje książkowe oraz interesujące i wartościowe konkluzje. Na zakończenie mówca wskazał na kilka dodatkowych problemów badawczych, zachęcając tym samym zespół pod kierunkiem prof. Marii Kruk-Jarosz do dalszych badań i poszukiwań w zakresie istoty mandatu przedstawicielskiego.

mgr Mariusz Godlewski  
Katedra Prawa Konstytucyjnego  
Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie