

ANTONI ROST, HANNA SUCHOCKA

STATUS PRAWNY POSŁA NA SEJM PRL
(w świetle nowych regulacji prawnych)

W końcowym okresie VIII kadencji Sejm uchwalił dwie ustawy odnoszące się do pozycji posła. Były to: ordynacja wyborcza do Sejmu i — przyjęta na ostatnim posiedzeniu w kadencji — ustawa o obowiązkach i prawach posłów¹. Kluczowe znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej posła ma druga z tych ustaw, określająca charakter mandatu, obowiązki, prawa i ochronę prawną posła, dlatego też jest ona w niniejszym opracowaniu głównym przedmiotem uwagi autorów. Nie można jednak, pominać także ordynacji wyborczej, zawierającej postanowienia dotyczące odpowiedzialności posła, a także zasady określające tryb wyborów,, mające uzupełniające znaczenie interpretacyjne dla określenia charakteru mandatu i szczegółowych obowiązków deputowanych do polskiego parlamentu.

I. Status deputowanego jest jednym z kluczowych zagadnień systemu przedstawicielskiego, a co za tym idzie, należy do podstawowych problemów demokratycznego sposobu rządzenia państwem.

Słowo „status” jest pojęciem przejętym z języka łacińskiego i w dosłownym brzmieniu oznacza m. in. stan lub położenie. Określenie to, użyte w stosunku do deputowanego, oznacza w najbardziej ogólnym ujęciu sytuację, w jakiej znajduje się on z powodu i w związku z pełnioną przez siebie funkcją mandatariusza. W najszerszym znaczeniu zatem obejmuje ono wszystkie elementy i okoliczności, które faktycznie wpływają na całokształt sytuacji deputowanego przy wykonywaniu zadań przedstawicielskich. Wśród czynników tworzących status deputowanego znajdują się zarówno takie, które wynikają z przepisów prawnych, jak i nie przewidziane przez prawo, a nawet z nim sprzeczne. Faktyczny status deputowanego jest więc określony przez zespół bardzo różnorodnych czynników o charakterze obiektywnym i subiektywnym, regionalnym, środowiskowym i nawet osobistym, których rola i znaczenie mogą się zmieniać.

¹ Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL z 29 V 1985 r. (Dz. U. 1985, nr 26); Ustawa o obowiązkach i prawach posłów na Sejm PRL z 31 VII 1985 (Dz. U. 1985, nr 37).

Znacznie węższy zakres ma pojęcie prawnego statusu przedstawiciela. Tak rozumiany status ogranicza się tylko do prawnych czynników kształtujących jego pozycję, ale to one właśnie tworzą jej podstawowy szkielet konstrukcyjny.

Tradycyjnie, w nauce prawa konstytucyjnego zajmowano się sytuacją prawną przedstawiciela, głównie z punktu widzenia charakteru mandatu i związanych z nim obowiązków i praw. Zagadnienia te nie wyczerpują jednak wszystkich istotnych elementów pozycji deputowanego. Oprócz tego, co musi i może robić, na jego sytuację prawną mają wpływ również te normy prawne, które ustalają podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatury, zasady wyboru i odwołania, prawa i obowiązki innych organów, organizacji i wyborców w stosunku do niego itp. Na status prawny składają się przy tym nie tylko normy prawa materialnego, ale i formalnego, regulujące sposób realizacji tych pierwszych.

Analizę struktury statusu prawnego można przeprowadzić wykorzystując różne kryteria². W szczególności interesująca jest propozycja A. A. Biezugłowa, który na podstawie związków funkcjonalnych, zachodzących pomiędzy szczegółowymi instytucjami prawnymi wyróżnia następujące elementy: a) polityczno-prawną naturę mandatu, b) powstanie, ustanie i czas trwania mandatu, c) pełnomocnictwo deputowanych, d) gwarancje działalności deputowanego, e) składanie sprawozdań, odpowiedzialność i inspiracja³.

Wymieniony przez Biezugłowa katalog czynników wymaga jednak pewnych korekt. Przede wszystkim, jako element statusu prawnego traktować można jedynie prawny (a nie polityczno-prawny) charakter mandatu, gdyż *ex definitione* nie jest możliwe traktowanie czynników pozaprawnych, jako składników pojęcia prawnego. Po drugie, niesłuszne wydaje się przyjęcie określenia „pełnomocnictwo” do oznaczenia zarówno praw, jak i obowiązków deputowanego. Ani etymologia tego pojęcia, ani podstawowe rozumienie w prawie cywilnym nie wskazują, by poza prawami podmiotowymi wynikały z niego jakieś obowiązki. Mogą one wiązać się z pełnomocnictwem, ale bezpośrednią ich przyczyną są inne zdarzenia prawne. W pojęciu „pełnej władzy” mieści się jedynie uprawnienie do swobodnego kształtowania i podejmowania decyzji, ale nie obowiązek takiego działania. I wreszcie, składanie sprawozdań i inspiracyjna funkcja deputowanych mieszczą się oczywiście w granicach obowiązków, wynikających z mandatu.

² B. A. Stiraszun, *Status disputata w zarubieżnych socjalistycznych stranach Jewropy*, Sowietkoje Gosudarstwo i Prawo 1972, nr 5, s. 108; Z. Kędzia, *Tendencje w kształtowaniu statusu deputowanego we współczesnym parlamencie (materiały z sympozjum naukowego w Poznaniu w styczniu 1985 r.)* w: *Status prawny posła na Sejm*, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1985, s. 4-7.

³ A. A. Biezugłow, *Sowietskij Dieputat. Gosudarstwiennno-prawowyj status*, Moskwa 1970, s. 7.

Ostatecznie zatem za status deputowanego można uznać niżej wymieniony zespół elementów, istniejących w różnorodnych wzajemnych zależnościach: a) charakter prawny mandatu, b) zawiązanie się stosunku przedstawicielskiego i jego trwanie, c) obowiązki i prawa służące wypełnieniu podstawowych funkcji deputowanego, d) ochronę prawną jego działalności, e) odpowiedzialność za sprawowanie mandatu, f) wygaśnięcie mandatu przedstawicielskiego.

Przepisy, odnoszące się do statusu przedstawiciela, znajdują się w różnych rozdziałach konstytucji PRL. Są one jednak niezbyt liczne i szczegółowe, co dostrzegalne jest zwłaszcza w zestawieniu z konstytucjami innych europejskich państw socjalistycznych, uchwalonymi w latach siedemdziesiątych.

Z przepisów konstytucji wynika, że jedynym sposobem powstania mandatu są wybory, w których kandydaci mogą być zgłaszani przez organizacje polityczne i społeczne. O ważności wyborów decyduje sam Sejm. Poseł jest reprezentantem konkretnej grupy wyborców, tych, którzy w głosowaniu udzielili mu mandatu, do nich też adresowane są jego terenowe obowiązki („zdawanie sprawy”) i przed nimi ponosi on odpowiedzialność. Poseł może być zatem przez wyborców odwołany, a także utracić mandat wskutek psychicznej lub moralnej niezdolności do jego pełnienia, stwierdzonej prawomocnym wyrokiem sądu. Konstytucja gwarantuje indywidualnym posłom prawo do występowania z interpelacjami oraz formalny immunitet chroniący przed postępowaniem karno-sądowym, a posłom działającym zbiorowo prawo inicjatywy ustawodawczej i skutecznego wnioskowania o zwołanie sesji Sejmu.

Mimo fragmentarycznej regulacji można stwierdzić, że konstytucja przesądza o charakterze mandatu i wypowiada się (wprawdzie niewyczerpująco) co do wszystkich elementów statusu posła. Jej przepisy nie stwarzają jednak dostatecznych rękojmi zachowania posła, w pełni zgodnego z jego konstytucyjnym statusem. Dlatego też — niezależnie od postulatów *de lege ferenda*, jakie wynikają stąd pod adresem ustrojodawcy — szczególne znaczenie mają akty prawne niższego rzędu, rozwijające postanowienia konstytucji dotyczące statusu.

Uchwalenie ustawy o obowiązkach i prawach posłów poprzedziła dość długa i kontrowersyjna dyskusja⁴, której przedmiotem była forma prawna, w jakiej zagadnienia związane ze statusem posła powinny zostać uregulowane. Potrzeba ich ściślejszego i rozleglejszego określenia nie tylko nie była kwestionowana, ale wynikała logicznie z wcześniejszych zmian dotyczących pozycji radnego, wprowadzonych w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz ordynacji wyborczej. Dlatego też ustawa odnosząca się do kluczowych elementów statusu posła oczekiwana była ze szczególnym zainteresowaniem.

⁴ Interesująca i kompleksowa wymiana poglądów w tej sprawie miała miejsce na sympozjum na temat statusu prawnego posła. Por. *Status prawny posła*.

II. W polskiej literaturze prawa konstytucyjnego przez całe lata toczyła się dyskusja na temat charakteru socjalistycznego mandatu przedstawicielskiego. Wszyscy autorzy zgodni byli jedynie co do tego, że przyjęta w państwach socjalistycznych koncepcja mandatu jest niezgodna z doktryną mandatu wolnego; różnice sprowadzały się do zagadnienia, czy koncepcja ta odpowiada założeniom tzw. mandatu imperatywnego⁵, czy też stanowi konstrukcję nowego typu⁶. Spór ten wynika, jak się wydaje, z rozumienia nazw „mandat wolny” i „mandat imperatywny” nie jako sprzecznych określeń rodzajowych, lecz pojęć dotyczących dwóch przeciwnych postaci mandatu, obejmujących wyczerpujący zespół cech każdej z nich. Jeżeli więc przez mandat imperatywny rozumiemy zespół cech, składających się na jego najwcześniejszą, feudalną konstrukcję, to oczywiście wiele jest innych elementów współczesnego mandatu. Jeśli jednak rozumieć imperatywność — zgodnie z jej etymologią — jako podleganie woli (nakazom) większości wyborców, to mandat ten ma właśnie taki charakter. Można wprawdzie spotkać się z negowaniem wartości poznawczej tego rodzaju rozróżnień, argumentowanym głównie faktem, że praktyka polityczna często daleko odbiega od konstrukcji prawnych⁷, jednak pogląd ten jest nie do przyjęcia właśnie w analizie prawnej. Stwierdzenie, że norma prawna nie ma dostatecznego wyrazu w praktyce, nie może być podstawą do uznania tej praktyki za normę, lecz jedynie punktem wyjścia przeprowadzenia analizy przyczyn i wysunięcia postulatów *de lege ferenda*. Dlatego też w niniejszym artykule zajmujemy się wyłącznie statutem posła określonym przez przepisy prawa.

Nowa ustawa o obowiązkach i prawach posłów przewiduje podporządkowanie posłów wyborcom podczas kadencji stwierdzając, że „wykonują mandat poselski zgodnie z wolą swych wyborców, kierując się dobrem narodu oraz celami socjalistycznego państwa” (art. 1 ust. 1). Jest to rozwinięcie przepisów art. 2 konstytucji i podkreślenie prawnej zależności posła od tych wyborców, którzy zamieszkują w okręgu wyborczym,

⁵ M. in. F. Siemieński; *Organy przedstawicielskie w systemie organów państwa socjalistycznego*, Lublin 1964, te. 127; S. Zawadzki, *System organów państwowych w PRL*, Państwo i Prawo 1967, nr 12, a. 24; W. Sokolewicz, *Przedstawicielskie organy władzy w mechanizmie demokracji socjalistycznej*, Nowe Drogi 1969, nr 5, s. 122; T. Szymczak, *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 124.

⁶ A. Patrzałek, *Instytucje prawa wyborczego PRL*, Warszawa 1963, s. 15; W. Zakrzewski, *Sejm PRL jako najwyższy organ przedstawicielski władzy państwowej*, w: *Sejm PRL*, Warszawa 1975, s. 89; W. Zabielski, *Społeczno-prawny charakter mandatu przedstawicielskiego w PRL*, Państwo i Prawo 1966, nr 8-9, s. 330 - 331.

⁷ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1976, s. 100-101; Z. Kędzia, *Tendencje*, s. 8. Słuszna jest natomiast propozycja B. Zawadzkiej, by dla określenia pełnej gamy cech mandatu używać właśnie pełnego określenia „socjalistyczny mandat przedstawicielski” (s. 102).

w którym powstał mandat. Nie jest to więc nowa koncepcja mandatu, jednak rola tego przepisu polega na tym, że po raz pierwszy koncepcję tę sformułowano jako zasadę *expressis verbis* w akcie wykonawczym, w stosunku do konstytucji, mającym bezpośrednią moc obowiązującą. Do tej pory prawne związanie posła z wyborcami konkretnego okręgu wyborczego przejawiało się wyłącznie poprzez instytucję odwoływalności, nie istniejącą zresztą w praktyce. Jednocześnie podległość wyborcom i ich regionalnym bądź środowiskowym interesom nie ma — jak i w innych państwach socjalistycznych — charakteru absolutnego. Poseł bowiem w ramach więzi z wyborcami, ma z kolei wobec nich występować jako reprezentant interesu ogólnego.

Ustawa nakłada na posłów w art. 1 ust. 3 obowiązek „dążenia do harmonijnego zespalenia interesów lokalnych i interesów ogólnonarodowych”, jednak nie ustanawia wyraźnych dyrektyw wskazujących, w jaki sposób to kojarzenie ma następować. Na podstawie analizy ordynacji wyborczej można przyjąć, że interes ogólny jest wyrażony w deklaracji wyborczej PRON, przyjętej jako program wyborczy. Głosujący na kandydata wyborca oddaje jednocześnie także głos na ogólnokrajowy program wyborczy, który w ten sposób staje się wiążącą wytyczną dla działania posła. Wola wyborców w kwestiach bardziej szczegółowych może się jednak ujawniać także podczas kadencji. Ustawa nie rozróżnia w tym przypadku między podmiotami zgłaszającymi swoje opinie: pojedynczymi wyborcami, ich większością, organizacjami i „lokalnymi-instancjami”. Nakazuje generalnie ich „rozpatrzenie i wzięcie pod uwagę”, ale też i udzielenie poparcia tylko w sprawach, „które na to zasługują” (art. 10 ust. 2).

W literaturze można spotkać się z poglądami, że poseł powinien samodzielnie rozstrzygać, co odpowiada interesom ogólnonarodowym, a co nie i — w zależności od swojej oceny — zajmować stanowisko, zgłaszać wnioski, głosować itd.⁸ Pogląd ten wydaje się oczywiście sprzeczny z prawnym charakterem mandatu, prowadzi bowiem prostą drogą do uniezależnienia przedstawicieli od wyborców podczas kadencji. Poseł nie ma wprawdzie być wiązany interesami wyborców swego okręgu w sposób bezwzględny, ale też nie może działać w oderwaniu od nich. Ma on reprezentować swych wyborców i ich opinie w organie przedstawicielskim, w którym następuje prezentacja i konfrontacja poglądów oraz interesów różnych grup wyborców⁹. Stąd też uregulowanie ustawowe, stwarzające posłowi możliwość arbitralnego odrzucenia wniosku poprzez stwierdzenie, że przedstawiona sprawa nie zasługuje na poparcie, należy ocenić negatywnie. Trudno bowiem przyjąć, że pojedynczy poseł jest w stanie obiektywnie ocenić każdy zgłoszony wniosek. Rozwiązanie to odbiega od generalnej konstrukcji mandatu przedstawicielskiego, a także od wcześniej

⁸ B. A. Straszun, *Status*, s. 108 - 109; W. Zakrzewski, *Sejm PRL* s. 88.

⁹ F. Siemieński, *Organy*, s. 131.

przyjętych uregulowań ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹⁰.

W związku z wprowadzeniem do ordynacji wyborczej listy krajowej (obok list okręgowych) pojawiła się nowa kategoria posłów, wybieranych przez wszystkich wyborców w całym kraju. Posłowie ci nie mają „swoich” okręgów wyborczych. Rozwiązanie to nie budzi wątpliwości co do swej konstytucyjnej dopuszczalności, wymaga jednak wprowadzenia zupełnie nowych organizacyjnych zasad wykonywania mandatu, w celu zapewnienia jego zdolności z wolą wyborców. Brak w ustawie jakichkolwiek szczególnych przepisów w tej mierze jest niewątpliwym jej niedociągnięciem. Jest to zagadnienie o zbyt wielkiej doniosłości ustrojowej, by można pozostawić je swobodnemu kształtowaniu się na drodze praktyki politycznej.

Istotne zmiany wprowadziła ordynacja wyborcza w zakresie powstania mandatu poselskiego, likwidując istniejące dotychczas możliwości faktycznej kooptacji posłów. Obecnie, zgodnie z konstytucją, jedyną drogą powstania mandatu są wybory, także przy uzupełnianiu składu Sejmu podczas kadencji. Oznacza to uwzględnienie wysuwanych od dawna postulatów, a także postęp w stosunku do wcześniejszych ordynacji wyborczej do rad narodowych. Jednocześnie przepisy rozdz. VII (art. 51-58) ordynacji ukształtowały postępowanie zmierzające do ustalenia list kandydatów na posłów w sposób bardziej niż dotąd angażujący wyborców, umożliwiając im — już w tym stadium procedury wyborczej — ewentualne wyeliminowanie kandydata oraz bezpośrednie zgłoszenie postulatów programowych.

III. W porównaniu z obowiązującym dotychczas regulaminem Sejmu, nowa ustawa rozbudowała przepisy regulujące obowiązki posłów wobec wyborców. Obok ujętego w art. 8 ust. 1 obowiązku utrzymywania więzi ze swoimi wyborcami wprowadziła w ust. 2 także obowiązek utrzymywania więzi z radami narodowymi, organizacjami i samorządami działającymi w ich okręgach wyborczych. W art. 9, obok obowiązku przedstawienia i wyjaśniania wyborcom zasadniczych celów polityki państwa, nałożono też zadanie wyjaśnienia treści ustaw i uchwał Sejmu, a dotychczasowy obowiązek składania sprawozdań z pracy własnej i Sejmu, został formalnie poszerzony o informowanie także o pracach komisji, których poseł jest członkiem. Jest to ważne ze względu na wielką rolę, jaką komisje spełniają w funkcjonowaniu Sejmu i kształtowaniu jego decyzji. Unormowany też został (art. 10 ust. 2) po raz pierwszy obowiązek posłów zapoznawania się z warunkami życia i pracy wyborców, a także obowiązek przyjmowania opinii, postulatów i wniosków wyborców oraz

¹⁰ Art. 79 ust. 4 tej ustawy stanowi, że zasadność społeczną i realność postulatów popartych przez większość wyborców, uczestniczących w spotkaniu z radnym, ustala rada narodowa lub jej organy.

organizacji instytucji lokalnych. Ten ostatni przepis jest jednak dyskusyjny, gdyż zdaje się w każdym przypadku pozostawiać posłowi wolną rękę co do nadania im biegu.

Wynikające z przytoczonych wyżej przepisów obowiązki nie zmieniają w zasadzie statusu posła, gdyż pośrednio wynikały one dotychczas również z konstrukcji mandatu, a także z przepisów regulaminu, zwłaszcza art. 2 ust. 1 pkt b. Ustawa ujmuje jednak tę część statusu bardziej konkretnie i precyzyjnie, wiążąc wszystkie wymienione obowiązki z okręgiem wyborczym, w którym powstał mandat. W stosunku do posłów wybranych z listy krajowej funkcję takiego okręgu spełnia cały kraj.

Szczególne znaczenie ma widoczne w ustawie dążenie do stworzenia instytucjonalnych gwarancji realizacji obowiązków posłów wobec wyborców. Do tej pory, poza nałożeniem ogólnych obowiązków na posła, regulamin Sejmu nie wskazywał na żadne formy ich realizacji. Ustawa o obowiązkach i prawach posłów w art. 11 ust. 1 wymienia obecnie wśród nich: otwarte i środowiskowe spotkania poselskie, stałe godziny przyjęć (dyżury poselskie), wizytacje zakładów pracy, ogłaszanie wypowiedzi posłów w prasie, radio i telewizji, udział w sesjach rad narodowych, zjazdach i uroczystościach lokalnych. Odpowiednie obowiązki organizacyjne zostały nałożone (art. 11 ust. 2) na ogniwa PRON, prezydium rad narodowych, organy administracji państwowej, instytucje i przedsiębiorstwa, państwowe, organy prasy, radia i telewizji, z którymi współdziałać będą wojewódzkie zespoły poselskie. Szkoda jednak, że gwarancji tych nie uzupełniono określeniem minimalnym wymogów dotyczących częstotliwości, zwłaszcza otwartych spotkań posłów z wyborcami. W ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego wyraźnie nałożono obowiązek odbywania spotkań radnych z wyborcami, bez wskazania dodatkowych wymogów. Praktyka realizacji tego przepisu jest często odległa od założeń. W nowej ustawie nie wykorzystano tego doświadczenia.

Spotkania posłów z wyborcami — zwłaszcza otwarte, a więc dostępne dla wszystkich wyborców — powinny być traktowane jako podstawowa, obligatoryjna forma więzi posłów z wyborcami. Jest to bowiem praktycznie jedyna forma umożliwiająca każdemu zainteresowanemu wyborcy nie tylko zapoznanie się z pracą Sejmu i posła, ale także podjęcie zbiorowej dyskusji wyborców na ten temat i sformułowanie odpowiednich postulatów. Tylko poprzez spotkania indywidualny wyborca ma możliwość przekształcenia swego indywidualnego poglądu we wnioski grupowy, wiążący posła, jeśli nawet nie prawnie, to przynajmniej w znacznej mierze politycznie. Wszystkie inne formy są również potrzebne i im większa będzie ich różnorodność, tym lepiej dla realizacji funkcji przedstawicielskiej, ale mogą one mieć znaczenie tylko uzupełniające.

W odniesieniu do pozycji posła w Sejmie, ustawa taksatywnie wylicza jego obowiązki, które do tej pory nie były bezpośrednio zapisane,

ale wynikały z treści przedstawicielstwa. Zgodnie z art. 13 poseł nie tylko ma być obecny na posiedzeniach Sejmu i wszystkich jego organów, których jest członkiem (do tej pory obowiązek ten dotyczył tylko komisji), ale ma też brać w nich czynny udział, a więc przyczynić się swoją aktywnością do kształtowania rozstrzygnięć. Tak też precyzuje to art. 14, nakazujący posłowi dążenie do posiadania możliwie najpełniejszej wiedzy w sprawach rozpatrywanych przez Sejm i jego organy, a także jej wykorzystywanie przy ich rozpatrywaniu. Jest to naturalna konsekwencja poselskiej funkcji reprezentowania wyborców i brak takiej aktywności może stać się podstawą wniosku o odwołanie. Niezależnie od wymienionych obowiązków, art. 7 ustawy przewiduje możliwość sformułowania także innych w regulaminie sejmowym.

Ustawa (art. 4) utrzymuje jednorazowy obowiązek posła, polegający na złożeniu ślubowania. Rota ślubowania nie uległa w zasadzie zmianie, poza uzupełnieniem jej o zapewnienie wykonywania obowiązków poselskich. Ma to jednak znaczenie wyłącznie deklaratoryjne, gdyż zgodę na realizację tych obowiązków poseł wyraża znacznie wcześniej. Natomiast odmowa złożenia ślubowania, oznaczająca wycofanie tej zgody, jest obecnie traktowana przez ordynację wyborczą w sposób podobny do zrzeczenia się mandatu i powoduje jego wygaśnięcie wskutek uchwały Sejmu.

IV. Analizując prawa posła trzeba uwzględnić ich złożoność i zróżnicowany wewnętrznie charakter. Dotyczy to zwłaszcza problemu, czy przysługują one posłowi jako osobie fizycznej, czy jako mandatariuszowi wyborców¹¹. Naszym zdaniem należy je traktować jako środek służący realizacji mandatu, umożliwiający pełne wykonywanie podstawowych zadań posła, a tym samym i najwyższego organu przedstawicielskiego¹².

W literaturze przedmiotu można spotkać się z różnymi klasyfikacjami praw przysługujących posłom, stosowanymi w zależności od przyjętych celów badawczych. W niniejszym opracowaniu podział tych praw wynika z przepisów ustawy. Nie zawiera ona wprawdzie wyodrębnionych w systematyce grup praw (poza „prawami w Sejmie”), jednak analiza celów, których osiągnięciu mają służyć poszczególne prawa, pozwala wyodrębnić trzy podstawowe grupy. Są to: 1) prawa posła w Sejmie, 2) prawa posła wobec innych organów państwowych i instytucji, 3) prawa socjalne, tj. prawa ustalające materialny status posła.

¹¹ Np. M. Kudej, *Komentarz do Regulaminu Sejmu PRL*, Katowice 1974., s. 22 - 25; Z. Kędzia, *Tendencje*, s. 16-17, jak i szersze rozważania na ten temat: Z. Kędzia, *Parlament socjalistyczny (ustrój wewnętrzny)*, Warszawa 1975, s. 117-120.

¹² J. Repel, *Status prawny posła na Sejm PRL (wybrane zagadnienia)*, w: *Status prawny posła*, s. 42 - 43; F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa—Poznań 1976, s. 199.

Do praw posła w Sejmie, ujętych w rozdziale 3 ustawy, zaliczono: prawo do zabierania głosu w dyskusji na posiedzeniach Sejmu i komisji sejmowych, bierne i czynne prawo wyborcze w Sejmie i jego organach, a także prawa inicjatywy ustawodawczej i uchwałodawczej, inicjowania (poprzez Prezydium Sejmu) rozpatrzenia określonej sprawy przez Sejm lub komisję sejmową, do wnoszenia interpelacji i zapytań, zrzeszania się posłów w klubach, kołach i zespołach poselskich. Nie jest to jednak wyliczenie wyczerpujące, gdyż art. 7 ustawy zawiera ponadto generalne odesłanie do regulaminu Sejmu w zakresie obowiązków i praw posłów, dotyczących organizacji wewnętrznej Sejmu i porządku jego prac. Oznacza to, że podobnie jak obowiązki, także prawa posła w Sejmie nie są w ustawie uregulowane w sposób kompleksowy i wyczerpujący i że w konsekwencji będzie ona musiała być zawsze rozpatrywana łącznie z aktualnym regulaminem sejmowym. Ustawa nie wprowadziła też żadnych nowych praw poselskich w Sejmie, jedynie powtórzyła część uregulowanych dotychczas w regulaminie, czyniąc to na dodatek mniej precyzyjnie. W pewien bowiem uproszczony, a zarazem sztuczny sposób przeniesiono niektóre regulacje, dotyczące praw poselskich, z regulaminu do ustawy, co w efekcie uczyniło ją niespójną i niekompletną. Nie do końca też (mimo art. 7) jasne jest kryterium podziału praw między ustawą a regulaminem. Najbardziej celowe byłoby ujęcie wszystkich praw posła oraz ogólnych zasad korzystania z nich, a odesłanie do regulaminu jedynie szczegółowych zagadnień proceduralnych. Obecna sytuacja — przy braku nowego regulaminu — nie pozwala na rozstrzygnięcie wątpliwości, czy jakieś prawo zostało celowo pominięte, czy też zamierza się je uwzględnić w nowym regulaminie.

W wielu miejscach ustawy znajdują się uregulowania jedynie o charakterze deklaratoryjnym, czasami zaś niepotrzebne powtórzenia.

Tak np. szereg wątpliwości budzą sformułowania art. 15 ustawy, kluczowego dla omawianej grupy praw poselskich. W pkt. 1 przyznaje się posłowi prawo wyrażania swego stanowiska na posiedzeniach Sejmu oraz organów, do których został wybrany, a w pkt. 5 prawo do uczestniczenia w dyskusji nad każdą sprawą, rozpatrywaną przez Sejm lub komisję sejmową. Wyrażenie stanowiska następuje właśnie przez uczestniczenie w dyskusji, chyba że ustawodawcy chodziło o wyrażenie stanowiska poprzez głosowanie. W takim przypadku nie byłoby jednak logiczne umieszczenie prawa do głosowania przed prawem uczestniczenia w dyskusji. Wydaje się więc, że jest to powtórzenie tego samego prawa, nie zaś przyznanie nowego.

Ustawa przewiduje też jedynie „uczestniczenie” posła w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych, co świadczy o utrzymaniu prawa inicjatywy ustawodawczej, jako prawa zbiorowego, z tym, że znów „na zasadach i w trybie określonym w regulami-

nie Sejmu". Zatem i przy regulowaniu tego prawa pozostano przy dotychczasowej konstrukcji, nie przyznając go indywidualnym posłom, jak jest ono ujęte w innych konstytucjach socjalistycznych¹³.

Istotnym uprawnieniem posła na Sejm jest instytucja interpelacji i zapytań poselskich. Jest ona jednym ze środków kontroli Sejmu nad rządem. Prawo to miało do tej pory charakter prawa indywidualnego, chociaż można było korzystać z niego również zbiorowo. Okres VIII kadencji wykazał znaczne zwiększenie liczby składanych interpelacji i zapytań. Dokładniejsza jednak analiza wykazuje, że w praktyce różnice merytoryczne pomiędzy tymi dwoma formami zacierają się, co wynika w dużej mierze z nieprecyzyjnych kryteriów przyjętych przez regulamin sejmowy, a odróżniających te dwie formy. Regulamin bowiem stwierdza, że interpelacje składa się w sprawach o zasadniczym charakterze, zaś zapytania w sprawach mniej złożonych, gdy zapytującemu chodzi przede wszystkim o uzyskanie informacji o faktach. Kryteria te są, jak widać, bardzo ogólne i mają charakter uznaniowy. Jedynie od oceny samego posła zależy, jaką rangę przyda danej sprawie i w związku z tym, który z tych środków prawnych wykorzysta. Zdarzają się więc sytuacje składania zapytań w sprawach o zasadniczym charakterze, podczas gdy równocześnie formę interpelacji nadaje się czasami pytaniami, w których idzie jedynie o uzyskanie informacji o faktach. Wydaje się, że te doświadczenia praktyczne należało wykorzystać i uwzględnić właśnie w tej nowej, pierwszej w naszych warunkach ustawie o obowiązkach i prawach posłów na Sejm oraz wyraźniej i precyzyjniej określić różnice między tymi dwoma formami, jak i zasady korzystania z tego prawa¹⁴.

W pełni zrozumiałe są trudności z odpowiednim ujęciem tego właśnie uprawnienia poselskiego. Składanie interpelacji i zapytań to jedno z podstawowych uprawnień poselskich, a ponadto określona procedura postępowania w Sejmie. Fakt ten przesądza o tym, że regulacja problemu interpelacji musi nastąpić zarówno w ustawie o obowiązkach i prawach posła, jak i regulaminie sejmowym (w zakresie procedury postępowania). Regulacja ustawowa jednak nie powinna być aż tak ogólna i deklaratoryjna. W ustawie należało zwłaszcza sprecyzować krąg podmiotów, pod adresem których mogą być kierowane zarówno interpelacje, jak i zapytania. Również zadeklarowanemu w ustawie prawu poselskiemu do składania interpelacji powinny odpowiadać sformułowane w niej obowiązki organów państwowych w kwestii odpowiedzi na interpelację¹⁵.

¹³ Poza Polską, NRD i Rumunią w innych państwach socjalistycznych prawo inicjatywy ustawodawczej przyznane jest indywidualnie.

¹⁴ J. Mordwiłko, *Praica i obowiązki posłów na Sejm* (materiały na sympozjum naukowe: „Regulamin Sejmu: teoria-praktyka-wnioski de lege ferenda”), Warszawa 1983, s. 5.

¹⁵ Ibidem, s. 5 oraz J. Mordwiłko, *O pozycji polityczno-prawnej posła na Sejm PRL*, Państwo i Prawo 1983 nr 4, s. 18 - 19.

Ustawa utrzymała w pełni w dotychczasowym kształcie poselskie prawo zrzeszania się na bazie kryterium partyjnego, jak też podtrzymała możliwość tworzenia, za zgodą Prezydium Sejmu, organizacji poselskich na innych zasadach aniżeli kryterium partyjne, zostawiając dla nich dotychczasową nazwę kół i zespołów poselskich.

Swego rodzaju gwarancją skuteczności poselskiego prawa do zabierania głosu i zgłaszania w związku z tym różnych uwag i wniosków ma być art. 16 ust. 1 nowej ustawy, który stwierdza, że: „wnioski i uwagi posłów wypowiedziane w toku posiedzeń Sejmu i komisji sejmowych powinny być przedmiotem wnikliwego rozpatrzenia przez właściwe organy państwowe, instytucje i organizacje”. Sposób sformułowania tego artykułu budzi pewne wątpliwości co do jego realności. Trudno bowiem zakładać, aby wszystkie uwagi posłów, wypowiedziane w toku posiedzenia Sejmu, a zwłaszcza komisji sejmowych — z uwagi na ich rangę — miały być równie wnikliwie rozpatrywane bez żadnej selekcji. Wydaje się zatem, że artykuł ten ma raczej charakter deklaratoryjny.

Wśród praw posła wobec innych organów państwowych i instytucji wymienić można następujące prawa szczególne: prawo do informacji, interwencji, uczestniczenia w pracach terenowych organów władzy. Wszystkie te uprawnienia przysługiwały posłom również i do tej pory. Ustawa jednak wprowadziła pewne zmiany, polegające na poszerzeniu kręgu podmiotów poselskiego prawa do uzyskiwania informacji i podejmowania interwencji, jak też rozbudowała gwarancje tych praw.

Prawo do informacji jest jednym z podstawowych czynników kształtujących pozycję posła i w poważnej mierze warunkuje możliwość właściwego spełniania obowiązków. Ustawa przyznała posłowi prawo do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów. Uprawnienie to należy interpretować szeroko, nie tylko w odniesieniu do materiałów wpływających do Sejmu. Gwarancją tego prawa jest zapewnienie posłowi możliwości wglądu w działalność organów administracji państwowej, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek gospodarki społecznej. Regulamin tak szerokiego prawa do informacji nie stanowił. Obecna forma ustawy — nie budząc wątpliwości co do możliwości nakładania obowiązków na organy pozaparlamentarne — nałożyła na przedsiębiorstwa państwowe i inne jednostki gospodarki społecznej odpowiednie obowiązki prawne, polegające na udzielaniu posłowi wszelkich informacji, niezbędnych do prawidłowego wykonywania przez niego obowiązków poselskich. Przyjęto jedynie generalne ograniczenie w postaci zastosowania tu przepisu o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej.

W uregulowaniu prawa do informacji zauważyć można ewolucję zmierzającą w kierunku jego poszerzenia. Do 1972 r. nie było ono w ogóle unormowane. W 1972 r. ujęto je w regulaminie sejmowym w art. 4, ale jednak było dość ściśle powiązane z prawem do interwencji. W gruncie rzeczy pierwsza część art. 4 regulaminu sejmowego dotyczyła prawa do

interwencji, a jedynie druga do informacji i to właśnie do informacji ogólniejszej, a nie tylko takiej, która bezpośrednio dotyczy sprawy. Unormowania obecnej ustawy są w tym zakresie precyzyjniejsze. Oddzielają wyraźnie prawo do informacji nie związanej z konkretną sprawą (art. 18) od prawa do interwencji i uzyskiwania informacji w związku z konkretną sprawą (art. 20).

Rola posła, jako osoby interweniującej w konkretnej sprawie, była często niezwykle trudna. Znajdował się on w wielu przypadkach w sytuacji petenta. Gwarancje przyjęte w tym zakresie przez regulamin sejmowy, po jego nowelizacji w 1972 r., okazały się po upływie czasu zbyt słabe. Przede wszystkim poseł nie miał właściwie żadnego realnego wpływu na termin zakończenia sprawy interwencyjnej. Organ załatwiający interwencję powinien był, w świetle regulaminu, załatwić ją niezwłocznie, ale gdy wymagało to postępowania wyjaśniającego, miał obowiązek jedynie zawiadomić posła — w terminie 14 dni — o stanie rozpatrzenia sprawy i przewidzianym terminie zakończenia. Taki przepis mógł otwierać drogę do niezwykle przewlekłego załatwiania sprawy. Poza tym, to organ administracyjny był podmiotem, który decydował o terminie zakończenia sprawy, a poseł mógł tylko — w gruncie rzeczy jako petent — monitorować. Zgodnie z przepisami obecnej ustawy, organy i jednostki, wobec których poseł podjął interwencję, obowiązane są z posłem uzgodnić termin zakończenia sprawy. Jest to więc prawne wzmocnienie pozycji posła w zakresie jego działań interwencyjnych.

Charakter gwarancyjny ma również nowy art. 21, w którym na organy administracji państwowej, zakłady i przedsiębiorstwa państwowe, jak i organizacje społeczne nakłada się obowiązek udzielania posłom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich obowiązków. Uchybienia pracowników w tym zakresie zostały potraktowane jako naruszenie obowiązków pracowniczych w rozumieniu prawa pracy.

Bez istotnych merytorycznych zmian utrzymane zostało prawo posła do uczestniczenia w pracach terenowych organów władzy¹⁶, zastępując jedynie dotychczasowe sformułowanie „prawa do czynnego uczestniczenia w sesjach i posiedzeniach”, sformułowaniem o prawie „zgłaszania swoich uwag i wniosków” w czasie sesji i posiedzeń, co wydaje się bardziej skonkretyzowanym postanowieniem.

Bardzo ogólne są postanowienia ustawy dotyczące uprawnień socjalnych posła. Można było sądzić, że jeżeli uchwała się ustawę o obowiązkach i prawach posła, w niej właśnie powinien być zawarty także pełny katalog uprawnień socjalnych. Tak się jednak nie stało. Bezpośrednio w ustawie ujęte zostały dwa uprawnienia poselskie: 1) prawo do diet, z tym że zarówno wysokość, jak i zasady ich wypłacania określa Prezydium Sej-

¹⁶ Na temat znaczenia tego prawa pou: A. Gwiżdż, *O zmianach w regulaminie Sejmu*, Państwo i Prawo 1972, nr 10, s. 8-9.

mu (oczekiwać zaś należało, że w momencie uchwalania ustawy zasady ogólne wypłacania diet, a zwłaszcza zróżnicowanie w odniesieniu do posłów urlopowanych i nieurlopowanych znajdują się w tej ustawie) oraz 2) prawo do bezpłatnych przejazdów na terenie całego kraju państwowymi środkami komunikacji.

W zakresie innych uprawnień socjalnych, jak np. prawo do świadczeń leczniczych i emerytalno-rentowych, ustawa przewiduje szereg odesłań do aktów wykonawczych. Odesłanie zaś uregulowania zasad udzielania byłym posłom pomocy socjalnej do uchwały Prezydium Sejmu wydaje się co najmniej kontrowersyjne. Zasady udzielania tej pomocy powinny znaleźć się w ustawie. Ustawa nakłada też na Prezydium Sejmu i Kancelarię Sejmu obowiązki udzielania posłom niezbędnej pomocy w wykonywaniu mandatu poselskiego (art. 30), chociaż szczegóły odesłane są do regulacji regulaminowej.

V. Na podstawie przepisów ustawy wyróżnić można dwie instytucje dotyczące ochrony prawnej posła, tj. immunitet poselski i ochronę stosunku pracy.

Charakter przyznanego posłowi immunitetu jest ważnym elementem jego statusu prawnego. W dyskusjach poprzedzających uchwalenie ustawy niejednokrotnie krytykowano przyjęcie w naszym systemie prawnym jedynie immunitetu nietykalności (formalnego), a pominięcie immunitetu nieodpowiedzialności (materialnego). Zwracano uwagę, że własne immunitet nieodpowiedzialności ma stworzyć posłowi warunki nieskrępowanej prezentacji poglądów, że stanowi on właściwie warunek *sine qua non* wypełniania przez przedstawiciela jego funkcji przedstawicielskiej¹⁷. Uważano niekiedy, że bez tego immunitetu niemożliwa jest prawidłowa praca poselska. Immunitet ten bowiem polega na bezwzględnym zniesieniu odpowiedzialności posła za czyny związane z pełnieniem mandatu przedstawicielskiego, np. za wyrażoną przez niego opinię w parlamencie i jego organach, jak i stanowisko zajęte w czasie głosowania. Dalszą dopiero, niejako uzupełniającą formą ochrony posła, było zapewnienie mu immunitetu formalnego¹⁸, który oznaczał tradycyjnie niemożność pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej bez zgody parlamentu lub innego upoważnionego organu, czyli miał go chronić przed ingerencją czy wręcz szykanami organów administracyjnych, czy sądowniczych. Immunitet ten — w odróżnieniu od materialnego — ma charakter względny, tzn. jest ograniczony czasowo i przedmiotowo. Ograniczenia te wynikają z istniejącego w państwie prawa.

Wydanie ustawy o obowiązkach i prawach posła na Sejm nie wprowadziło zmian w statusie posła w tym zakresie. Utrzymano generalną

¹⁷ Z. Kędzia, *Parlament socjalistyczny*, s. 174.

¹⁸ J. Repel, *Status prawny posła*, s. 55.

koncepcję, istniejącą do tej pory, tzn. przyjęto jedynie immunitet formalny. W tym względzie rozwiązania ustawy nawiązały bezpośrednio do konstytucji, która przyjmuje tylko immunitet formalny. W tekście ustawy (art. 22 ust. 1) wyraźnie to podkreślono, albowiem tylko w tym jednym miejscu nastąpiło wyraźne powołanie się na art. 21 ust. 3 konstytucji. Wydaje się, że to bezpośrednie odwołanie się do konstytucji miało stanowić swego rodzaju argument przeciwko wprowadzeniu immunitetu materialnego. Sądzić jednak należy, że unormowania konstytucyjne nie stanowiły przeszkody w poszerzeniu uprawnień poselskich, w tym również w przyjęciu, w drodze ustawy, immunitetu materialnego.

Jeżeli jednak zamiarem ustawodawcy było niewykraczanie poza uregulowania konstytucyjne, poprzez przyjęcie obok immunitetu formalnego również materialnego, to chyba inne przesłanki kierowały nim w odniesieniu do zakresu immunitetu formalnego.

Wyraźnie na to wskazuje art. 22 ust. 2. Rozszerzono w nim zakres immunitetu formalnego, co oczywiście można było uczynić w drodze ustawy. Przyjęte tu sformułowania budzą jednak wiele wątpliwości interpretacyjnych. Do tej pory zakres immunitetu formalnego był dość wyraźnie ograniczony do postępowania karno-sądowego. W świetle sformułowań, użytych w ustawie, zacierają się granice tego immunitetu. Zakres jego ulega znacznemu rozszerzeniu, poprzez określenie, że „zakaz aresztowania [...] oznacza także zakaz [...] ograniczenia w jakikolwiek inny sposób prawa nietykalności poselskiej”, obejmując wszelkie formy pozbawienia posła wolności, także nie związane z postępowaniem karnym. Sądzić należy, że zakresem immunitetu objęte są także takie formy, jak przymus osobisty w stosunku do dłużnika bądź przymusowe doprowadzenie. Mogą powstać jednak wątpliwości, czy immunitet ten — w obecnym brzmieniu — nie obejmuje także postępowania karno-administracyjnego i dyscyplinarnego, bo niewątpliwie w obu tych postępowaniach następuje ograniczenie nietykalności w „jakikolwiek inny sposób”. Mimo zatem intencji ustawodawcy ścisłego wypełnienia dyspozycji konstytucji¹⁹, rozwiązania ustawy — w tym przypadku — znacznie je przekraczają, czyniąc to w dodatku nadzwyczaj nieprecyzyjnie.

Ustawa podtrzymała w pełni dotychczasowe rozwiązanie, że o ekstrakcji posła decyduje Sejm, a gdy Sejm nie obraduje — Rada Państwa. Nowością w unormowaniu ustawy jest nałożenie na Radę Państwa obowiązku informowania Sejmu na najbliższym posiedzeniu o odmowie lub udzieleniu takiej zgody. Z uwagi na to, że uchwała w tej kwestii nie jest

¹⁹ Na taki zamysł ustawodawcy wskazywało wystąpienie posła sprawozdawcy E. Szymańskiego, który stwierdził, że sformułowanie ustawy ma stanowić „niejako normę interpretacyjną w stosunku do normy konstytucyjnej”. Abstrahując od nieprawidłowości polegającej na interpretowaniu konstytucji poprzez treść ustaw, podkreśla to dążność do utrzymania regulacji ustawowych ściśle w granicach norm konstytucyjnych.

zatwierdzana przez Sejm, nałożenie na Radę Państwa ustawowego obowiązku informowania Sejmu stanowi pewien, chociaż niewielki, postęp. Idzie tu przecież o członka najwyższego organu przedstawicielskiego i pozostawienie organowi prezydialnemu, pozaparlamentarnemu decyzji co do uchylenia immunitetu nie jest rozwiązaniem słusznym. Rozwiązanie to było krytykowane w literaturze²⁰. I wydawać by się mogło, że uchwalenie nowej ustawy stwarza możliwość przyjęcia nowej konstrukcji w tym względzie, jak np, postulowane w literaturze przyznanie tego uprawnienia wewnętrznemu organowi kierownicemu Sejmowi²¹.

Ustawa wprowadziła ochronę stosunku pracy posła, co wyraża się w nałożeniu na zakład pracy zakazu rozwiązania stosunku pracy z posłem oraz zmiany warunków pracy i płacy bez zgody posła, w czasie trwania kadencji oraz w ciągu dwóch lat po jej upływie bez zgody Prezydium Sejmu (art. 24 ust. 2); obowiązku udzielenia posłowi (na jego wniosek) urlopu bezpłatnego dla umożliwienia wykonywania mandatu poselskiego (art. 23 ust. 1); obowiązku zatrudnienia posła po zakończeniu urlopu bezpłatnego na tym samym lub równorzędnym stanowisku i stwarzania właściwych warunków do wykonywania przez posła jego obowiązków poselskich; wynagradzaniu nieobecności spowodowanej wykonywaniem obowiązków poselskich jak za czas urlopu.

f

VI. Za wykonywanie mandatu poseł jest odpowiedzialny — zgodnie z konstytucją — przed swymi wyborcami. Przyjęte w art. 108 - 112 ordynacji wyborczej nowe rozwiązania prawne po raz pierwszy dokładnie określają tryb postępowania w sprawie zastosowania jedynej i ostatecznej sankcji, związanej z odpowiedzialnością przedstawiciela, tj. odwołania. Tylko w przypadku stwierdzenia nie budzących wątpliwości faktów, wskazanych w ustawie, mandat poselski może wygasnąć bez udziału wyborców. Zasadność każdego innego zarzutu zawiedzenia zaufania wyborców musi być przez nich samych oceniona. Wyborcom przyznano też prawo zbiorowego inicjowania postępowania w tej sprawie — obok władz organizacji społecznych i PRON — ale można sądzić, że instytucja ta nadal nie znajdzie zastosowania w praktyce, ze względu na ustalenie wysokich wymogów liczbowych (10% wyborców okręgu lub kraju). Wydaje się, że w tej sytuacji prostszą i skuteczniejszą drogą będzie zwrócenia się wyborców z uzasadnionymi zarzutami pod adresem posła do organizacji, która wysunęła kandydaturę albo do PRON.

Wśród innych przypadków przedterminowego wygaśnięcia mandatu

²⁰ F. Siemieński, *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, w: *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1969, s. 330.

²¹ J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 50.

ordynacja wyborcza w art. 107 ust. 1 wymienia dwa nowe. Pierwszym jest wskazana już odmowa złożenia ślubowania, będąca w istocie szczególnym rodzajem zrzeczenia się mandatu, a drugim stwierdzenie nieważności wyboru posła. Ta instytucja mogła jednak znaleźć również zastosowanie w czasie obowiązywania poprzednich ordynacji, gdyż taki musiałby być skutek orzeczenia Sejmu, iż wybór był nieważny. W każdym przypadku mandat wygasa z chwilą podjęcia odpowiedniej uchwały przez Sejm.

Nowe regulacje ustawowe dotyczące statusu posła są — jak można sądzić — wyrazem uznania jego znaczenia ustrojowego i dążenia do ukształtowania tworzących go elementów, w sposób zapewniający pełną realizację konstytucyjnych zasad przedstawicielstwa. Rozstrzygnięcia te zatem powinny zmierzać do bardziej, niż dotychczas, precyzyjnego i wyczerpującego rozwinięcia odpowiednich przepisów konstytucji, wyeliminowania istniejących niezgodności i stworzenia zespołu niezbędnych gwarancji instytucjonalnych.

Z tego punktu widzenia wyżej należy ocenić rozwiązania przyjęte w ordynacji wyborczej, dotyczące powstania mandatu i odpowiedzialności posła. Przede wszystkim zniesione zostały wszelkie możliwości faktycznej kooptacji posłów, a jedynym sposobem powstania mandatu, zgodnie z konstytucją, stał się wybór. Wprowadzono też — wprawdzie głównie negatywną — możliwość wpływu wyborców okręgu na skład personalny kandydatów na posłów. Po raz pierwszy określono tryb postępowania w sprawie odwołania posła przez wyborców, choć w sposób, który w praktyce ogranicza inicjowanie tego postępowania bezpośrednio przez nich. Wreszcie, w porównaniu z wcześniejszą ordynacją wyborczą do rad narodowych, należy podkreślić także to, że odwołanie jest jedyną formą utraty mandatu poselskiego w ramach odpowiedzialności politycznej i że dotyczy wszystkich posłów, także wybranych z listy krajowej. Uwzględniając nawet połowiczność wielu rozwiązań ordynacji dotyczących statusu posła, trzeba jednak stwierdzić, że wniosła ona widoczne zmiany w tym względzie i to w kierunku zgodnym z postulatami konstytucji.

Znacznie większe oczekiwania wiązano z ustawą o obowiązkach i prawach posłów, która — z racji przedmiotu regulacji — bezpośrednio dotyczy najrozleglejszej i kluczowej grupy elementów statusu poselskiego. W dyskusjach poprzedzających jej uchwalenie akcentowano potrzebę wydania aktu prawnego normującego te zagadnienia w sposób kompleksowy²², przestrzegając jednocześnie przed sztucznym i obcym naszej tradycji parlamentarnej podziałem pomiędzy regulamin sejmowy i ustawę²³. Oczekiwania te zostały spełnione jednak tylko w minimalnym stopniu.

²² Por. dyskusję z sympozjum naukowego w Poznaniu na temat statusu prawnego posła, w: *Status prawny posła*, s. 125 - 177.

²³ J. Repel, *Status prawny*, s. 58 - 59.

Ustawa sprecyzowała niektóre obowiązki posła, wymieniając je taksatywnie i wiążąc ich wykonywanie z okręgiem wyborczym, w którym powstał mandat, ale jednocześnie pomijając całkowicie zasady ich realizacji przez posłów wybranych z listy krajowej. Po raz pierwszy podjęto próbę wprowadzenia pewnych instytucjonalnych gwarancji wykonywania obowiązków posłów wobec wyborców, jednak jest to próba niekonsekwentna i w praktyce nie spełnia swego celu. Również w dziedzinie praw poselskich nie nastąpiły bardziej istotne zmiany. Przyjęto pewne gwarancje tych praw, zwłaszcza prawa do informacji i interwencji, jednak w przekroju całej ustawy gwarancje te są nadal zbyt słabe. Rozszerzono prawa socjalne posła, normując w ustawie także te, które do tej pory wynikały z decyzji organów administracji (prawo do bezpłatnych przejazdów). Generalnie odesłano uzupełnienie katalogu obowiązków i praw do regulaminu sejmowego.

Rozszerzony został zakres ochrony prawnej posła. Objęto nią stosunek pracy, co jest nowym elementem statusu posła. Jednocześnie poszerzono zakres immunitetu formalnego, ale w sposób wyjątkowo nieprecyzyjny i dający pole do dokonywania bardzo różnych wykładni.

Stwierdzić więc można, że nie zostały wykorzystane szanse, które uzasadniały uchwalenie takiej ustawy. Jest ona cząstkowa, w dużej mierze deklaratoryjna i pozostawia cały kompleks zagadnień organizacyjno-proceduralnych statusu posła do regulacji w regulaminie²⁴, bez dostatecznie jasnych i konsekwentnie stosowanych kryteriów tego podziału. W konsekwencji regulacja praw i obowiązków poselskich jest rozproszona bardziej, niż przed wydaniem tego aktu prawnego.

LEGAL STATUS OF A MEMBER OF THE DIET OF THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

In the light of the new legal regulation

S u m m a r y

The subject matter of the present article is concerned with a presentation of the legal status of a member of the Diet of the Polish People's Republic in the light of the new legal regulation: electoral regulations to the Diet, and the first Polish statute relative to the rights and obligations of a member of the PPR Diet. The new regulation maintains the present construction of a mandate to represent, generating additional institutional guarantees for the electors to have the deputies duties realized. The act of the duties and rights of members of the Diet enumerates the material forms of the execution of the duties, as for instance open and circle deputy meetings, inspections of employing institutions, permanent duty hours, press publication of deputy statements, etc. Parallel to the said obligations, the

²⁴ Regulamin ten został uchwalony w 1986 r. po oddaniu niniejszego artykułu do druku.

rights of members of the Diet have been extended, particularly in respect to guaranteed rights of a deputy to the activity towards institutions and organs external to the Diet. Such deputy rights as the right to information and the right to intervention have been extended and strengthened. The previous catalog of rights of a deputy in the Diet, is maintained, i.e. the right to take the floor, the right to vote, the right of legislative initiative, the right to interpellate, lodge questions, the right to being organized in deputy clubs according to their party membership. The formal, personal immunity has been maintained, the material immunity of responsibility is not adopted.

The act of the duties and rights of members of the Diet regulated also, to a larger extent the protection of employment relation of a deputy, both during his term and in two years after its completion, the latter being a novelty. The previous social benefits, especially the right to salaries and free passages.