

KANCELARIA SENATU
BIURO INFORMACJI I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia w sprawie dopuszczalności
reprezentowania Prezydenta RP
przez posła w pracach Senatu RP nad
projektem postanowienia o zarządzeniu
ogólnokrajowego referendum

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-90

PAŹDZIERNIK 2008

Opracowanie techniczne:

Jagoda Tracz-Dral

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Informacji i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2008

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu

Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,

e-mail: andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,

e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Opinia

w sprawie dopuszczalności reprezentowania Prezydenta RP przez posła w pracach Senatu RP nad projektem postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum

1. Stan faktyczny

Prezydent RP wystąpił do Senatu RP z wnioskiem o wyrażenie zgody na przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum. Ponadto pisemnie upoważnił posła na Sejm obecnej kadencji do reprezentowania stanowiska Prezydenta RP w toku prac nad projektem postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum. Oznacza to, iż w pracach Senatu nad wnioskiem Prezydenta będzie uczestniczył poseł jako pełnomocnik wnioskodawcy.

2. Ocena prawna stanu faktycznego

W niniejszej sprawie należy ocenić, czy upoważnienie posła do reprezentowania Prezydenta jest zgodne z obowiązującym prawem, a przede wszystkim, czy nie narusza:

- 2.1. zasady niepołączalności mandatu posła,
- 2.2. zasady wolnego mandatu przedstawicielskiego,
- 2.3. zasady podziału władzy.

2.1. Nauka prawa przez niepołączalność (*incompatibilitas*) rozumie zakaz łączenia dwóch lub więcej funkcji publicznych przez jedną osobę¹. Zasada ta wyznacza strukturę organów konstytucyjnych państwa oraz określa status prawny posła i senatora. Konstytucja RP wprowadza:

- (a) zakaz łączenia mandatu posła z mandatem senatora – art. 102 Konstytucji,
- (b) zakaz łączenia mandatu posła z funkcją Prezydenta RP – art. 132 Konstytucji,
- (c) zakaz łączenia mandatu posła z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego,

1 Zob. M. Zubik, *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, Przegląd Sejmowy 2008 r., nr 4, s. 103-1118, Z. Cieślak, *Problem niepołączalności mandatu parlamentarnego w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, „Przegląd Sejmowy” 2008 r., nr 4, s. 135-147.

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z z a t r u d n i e n i e m w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, K a n c e l a r i i P r e z y d e n t a R z e c z y p o s p o l i t e j lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej – art. 103 ust.1 Konstytucji, (d) zakaz sprawowania mandatu posła przez sędziego, prokuratora, urzędnika, służby cywilnej, żołnierza pozostającego w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusza policji oraz funkcjonariusza służb ochrony państwa – art. 103 ust. 2 Konstytucji.

W niniejszym przypadku należy zbadać, czy udzielenie posłowi pełnomocnictwa przez Prezydenta RP nie narusza zakazu łączenia mandatu posła z zatrudnieniem w Kancelarii Prezydenta.

Konstytucyjne pojęcie zatrudnienia w praktyce ustrojowej nie jest utożsamiane z pracą na podstawie stosunku pracy. Na rzecz takiego rozumienia przemawiają trzy argumenty. Po pierwsze, treść norm konstytucyjnych nie może być ustalana w oparciu o normy ustawowe. Dlatego znaczenie terminu „zatrudnienie” w rozumieniu prawa pracy nie wyczerpuje treści art. 103 ust.1 Konstytucji i interpretacji tego przepisu konstytucyjnego. A zatem zakaz łączenia mandatu z zatrudnieniem w Kancelarii Prezydenta nie może oznaczać wyłącznie wykonywania zadań na rzecz Prezydenta na podstawie stosunków prawnych regulowanych przez prawo pracy.

Po drugie, doktryna prawa konstytucyjnego i praktyka konstytucyjna termin „zatrudnienie” rozumie szeroko. Zatrudnieniem jest wykonywanie prac na rzecz organu (urzędu), związanych z podleganiem jego poleceniom lub zaleceniom, niezależnie od tego, czy praca ta wykonywana jest w ramach stosunku pracy czy w ramach innych stosunków prawnych. Przez inne stosunki prawne należy rozumieć wszelkie formy stałego związku z danym organem. Formy współpracy mogą mieć różne źródła, np. administracyjnoprawne (powołanie, mianowanie), cywilnoprawne (umowy o dzieło i umowy zlecenia).

Po trzecie, nie ma znaczenia, czy wykonywanie „zatrudnienia” na rzecz Prezydenta ma charakter odpłatny czy nieodpłatny. Nadto, nie ma znaczenia, czy obok stosunku pełnomocnictwa między Prezydentem a posłem istnieje inny tzw. podstawowy stosunek prawny (np. zlecenie, czy umowa o dzieło). Pełnienie funkcji pełnomocnika Prezydenta oznacza wstąpienie w określony układ organizacyjno-instytucjonalny i określoną podrzędność funkcjonalną. W analizowanym przypadku poseł podejmuje polegające na wyrażaniu woli Prezydenta, występowanie w jego imieniu oraz w jego interesie.

Reasumując, wykonywanie przez posła obowiązków pełnomocnika Prezydenta w postępowaniu przed Senatem jest zatrudnieniem w Kancelarii Prezydenta w rozumieniu art. 103 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Wolny mandat parlamentarny będący podstawą systemu przedstawicielskiego jest niezależny. Mandat niezależny polega na tym, iż gwarantuje się przedstawicielowi prawo do postępowania zgodnie z własnymi poglądami i własnym sumieniem. Konstytucja wprost stanowi, że posłów „nie wiążą instrukcje wyborców” (art. 104 ust. 1 zd. 2). Sformułowanie to należy, zdaniem nauki prawa konstytucyjnego, analizować w szerszym kontekście. Jest wyrazem zbiorczego wyłączenia przez Konstytucję dopuszczalności określenia w prawie wszelkich form ograniczania swobody sprawowania mandatu oraz jakichkolwiek form podporządkowania działalności parlamentarzysty innym podmiotom².

Dlatego też pełnomocnictwo udzielone posłowi przez innym podmiot niż Sejm i jego organy należy uznać jako ograniczenie wolnego mandatu parlamentarnego, naruszające art. 104 Konstytucji.

2.3. Innym wzorcem kontroli jest zasada podziału władzy wyrażona w art. 10 Konstytucji. Przepis ten stanowi, iż władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą – Prezydent i Rada Ministrów, zaś władzę sądowniczą – sądy i trybunały. Upraszczając, doktrynę podzielonej władzy można sprowadzić do trzech aspektów. Pierwszy, materialny, polega na tym, że z przedmiotowego punktu widzenia tworzenie prawa, wykonywanie prawa oraz wymiar sprawiedliwości należą do wyodrębnionych organów. Organizacyjny aspekt sprowadza się do tego, że odpowiedni organ samodzielnie realizuje przypisane mu funkcje, zaś aspekt personalny polega na tym, iż nikt nie może pełnić funkcji w organach różnych władz.

Należy również wskazać, że elementem zasady podziału władzy jest system instytucjonalny służący jej hamowaniu i równoważeniu. Dlatego też nie można łączyć funkcji publicznych w tych organach, pomiędzy którymi zachodzi stosunek kontroli³. Nie trudno jest wskazać, iż pomiędzy Prezydentem a Sejmem tego rodzaju zależności mają miejsce, choćby np. poseł uczestniczy w wykonywaniu postanowień art. 145 Konstytucji oraz 131 ust. 2 pkt. 4 Konstytucji.

Wobec tego upoważnienie posła do reprezentowania stanowiska Prezydenta w postępowaniu przed Senatem jest niezgodne z art. 10 Konstytucji.

2 Tak. J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus weksel*, Przegląd Sejmowy 2007 r., nr 2, s. 67 i n.

3 Zob. orzeczenie TK z dnia 6 lutego 1996 r., sygn. akt W 11/95.

Wnioski

Mając powyższe ustalenia na uwadze należy uznać, że wykonywanie przez posła obowiązków pełnomocnika Prezydenta poprzez reprezentowanie jego stanowiska w pracach nad projektem postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie kierunków reformy służby zdrowia:

1. jest zatrudnieniem w Kancelarii Prezydenta i narusza art. 103 ust. 1 Konstytucji.
2. jest działaniem w imieniu innego niż Sejm organu konstytucyjnego państwa w sposób przez ten organ określony, zaś nie jest działaniem w imieniu Narodu, do którego poseł jest zobowiązany i narusza art. 104 Konstytucji.
3. jest wykonywaniem zadań zastrzeżonych konstytucyjnie dla innego niż Sejm organu konstytucyjnego i narusza art. 10 Konstytucji.

Olsztyn, dnia 27 X 2008 r.

Dorota Lis – Staranowicz

