

KANCELARIA SENATU  
BIURO INFORMACJI I DOKUMENTACJI  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

# Zakres i granice terytorialne wykonywania mandatu senatora

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-99

STYCZEŃ 2009

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 2009

Redakcja techniczna:  
Julita Rudzka

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](mailto:andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl)  
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,  
e-mail: [nawrocka@nw.senat.gov.pl](mailto:nawrocka@nw.senat.gov.pl)  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

## **Zakres i granice terytorialne wykonywania mandatu senatora**

### **1. Analiza przepisów konstytucyjnych**

Kluczowym przepisem dotyczącym mandatu senatora jest art. 104 konstytucji w związku z art. 108 konstytucji. Zgodnie z jego treścią senatorowie, podobnie jak posłowie, są przedstawicielami narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców. Przepis ten jest rozwinięciem zasady przedstawicielstwa wyrażonej w art. 4 ustawy zasadniczej, który stanowi, iż „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Zgodnie z postanowieniami ust. 2 cytowanego artykułu „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Polskie przepisy konstytucyjne przewidują tzw. podwójną reprezentację integralną, polegającą na tym, iż w państwie funkcjonują dwa organy przedstawicielskie – Sejm i Senat, które należy uznać za reprezentację narodu.

Organ przedstawicielski, co wydaje się godne przypomnienia z uwagi na dalszą część wywodu, jest organem o podwójnym charakterze – podobnie jak Rada Ministrów i Trybunał Konstytucyjny jest kolegialnym organem państwa, ale ponadto, co go wyróżnia w systemie organów państwowych, jest organem narodu. Z tym właśnie szczególnym charakterem Senatu jako organu przedstawicielskiego łączy się pojęcie fikcji reprezentacji, polegającej na tym, że „wola większości członków organu przedstawicielskiego” (z uwagi na większościowy a nie jednomyślny tryb podejmowania decyzji) uznawana jest za „wolę całego Narodu”. Wola taka, wyrażona w postaci ustaw lub uchwał, nie może być zmieniona inaczej niż przez sam naród w drodze referendum lub przez kolejną przeciwną decyzję organu przedstawicielskiego.

Istota mandatu senatora polega natomiast na więzi, jaka łączy senatora z reprezentowanym podmiotem. Podmiotem tym jest naród, rozumiany w sensie politycznym jako „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”.

Jak to jednoznacznie podkreśla się w doktrynie „sprawowanie przedstawicielstwa oparte jest na udzielonym przez wyborców umocowaniu do reprezentowania woli podmiotu suwerenności i reprezentowaniu jego interesów”.<sup>1</sup>

Wszystko to skłania do wniosku, iż w świetle regulacji konstytucyjnej, pojęcie mandatu senatora polega na „wypełnianiu obowiązków wobec Narodu”, czyli pełnieniu służby publicznej.

W obecnej konstytucji mandat taki ma charakter wolny. W odróżnieniu od wcześniejszego historycznie mandatu imperatywnego, charakteryzuje się dwoma cechami:

- a) **uniwersalnością** – co oznacza, że przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności a nie poszczególne grupy wyborców; brak jest też tożsamości pomiędzy podmiotem faktycznie dokonującym wyboru – wyborcami a podmiotem reprezentowanym – narodem;
- b) **niezależnością** – co oznacza, że ani wyborcy, ani ich organizacje nie mają prawnej możliwości narzucenia sposobu i treści sprawowania mandatu.

Konstytucyjną istotę mandatu najłatwiej określić odwołując się do roty ślubowania posłów i senatorów: „Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej”. Zatem jego istotą nie są przywileje i prawa składające się na jego szczególny status prawny, ale przede wszystkim te działania parlamentarzystów, które są związane z ich obowiązkami względem suwerena. W świetle regulacji konstytucyjnej pojęcie mandatu senatora polega na „wypełnianiu obowiązków wobec Narodu”, czyli pełnieniu służby publicznej.

Do pojęcia mandatu odwołuje się również art. 105 ust. 1 konstytucji w związku z art. 108 konstytucji stanowiąc, iż senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu senatorskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Art. 106 w związku z art. 108 konstytucji stanowi, iż warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków senatorskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa.

Obowiązująca konstytucja wprowadziła również dwie istotne zmiany dotyczące mandatu. Po pierwsze, zrezygnowano z zamieszczania zasady nieodwoływalności mandatu posła i senatora. Zasadę tę można jednak, moim zdaniem, wyinterpretować chociażby z treści art. 106, który wspomina tylko o wygaśnięciu mandatu. Po drugie, zrezygnowano z zamieszczania w konstytucji obowiązku „utrzymywania więzi” pomiędzy przedstawicielem

---

<sup>1</sup> L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (art. 106), Warszawa 2002, s. 5.

a jego wyborcami. W tym miejscu warto przypomnieć, iż na mocy Małej Konstytucji z 1992 r. utrzymano obowiązywanie art. 101 konstytucji z 1952 r., który po zmianach wprowadzonych w roku 1989 i 1990 stanowił, iż poseł i senator powinni zdawać sprawę wyborcom ze swej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani.

Pozostawienie wspomnianego przepisu, które nastąpiło, jak się wydaje, na skutek pośpiesznych prac nad ustawą konstytucyjną, od razu wzbudziło wątpliwości w doktrynie jako niezgodnego z wolnym mandatem parlamentarnym. Pozostawiono bowiem jeden z elementów zupełnie innej koncepcji mandatu, jakim był socjalistyczny mandat przedstawicielski. Nie wnikając w szczegóły tej koncepcji, należy przypomnieć, że posłowie i radni do rad narodowych (bo były to formalnie terenowe organy przedstawicielskie) byli reprezentantami swoich wyborców i byli też przed nimi odpowiedzialni. Teoretycznie mogli być nawet odwołani przez swoich wyborców. Utrzymywanie ścisłej więzi z masami pracującymi, jak i łączenie pracy zawodowej z mandatem, było jedną z podstawowych zasad funkcjonowania socjalistycznego przedstawicielstwa.

Pozostawienie cytowanego przepisu, na mocy postanowień Małej Konstytucji, spowodowało, że należało stworzyć niezbędne formy prawne w postaci biur senatorskich do utrzymywania tych kontaktów. Nic zatem dziwnego, że ustawa pochodząca z okresu przed uchwaleniem konstytucji powtarzała postanowienia ustawy zasadniczej i zawierała rozbudowane przepisy dotyczące terenowej działalności posła i senatora.

Terenową działalność posłów i senatorów, jako powinność (obowiązek) posłów i senatorów, należało wówczas zaliczać do zakresu wykonywania mandatu przedstawicielskiego. Oczywiście jest, że zakres terytorialny wykonywania mandatu należało rozszerzyć na obszar okręgu wyborczego, z którego senator został wybrany. A nawet, można by przyjąć dość wątpliwą interpretację, że poseł lub senator mógł wykonywać obowiązek utrzymywania kontaktów z wyborcami za granicą.

Obecna konstytucja nie pozostawiła w mocy wspomnianego przepisu. Przyjąć zatem należy, że podstawowym miejscem, w którym senator i poseł wykonują mandat, są budynki Senatu i Sejmu, gdyż tylko tam, z wyłączeniem sytuacji wyjątkowych (np. posiedzenie Sejmu w Piotrkowie Trybunalskim z okazji 500-lecia Sejmu), odbywają się obrady obu izb. Ponieważ jednak organy Sejmu i Senatu, jakim są np. komisje, mogą odbywać posiedzenia wyjazdowe, należy stwierdzić, że incydentalnie mandat parlamentarny wykonywany może być na terytorium całej Rzeczypospolitej Polskiej.

W poglądach doktryny przeważa pogląd, że „sprawowanie mandatu obejmuje **wszystkie działania posła (senatora) w parlamencie, związane z udziałem w sprawowaniu władzy przez Naród** (art. 4 ust. 4), a więc w realizowaniu konstytucyjnych uprawnień danej izby lub

Zgromadzenia Narodowego. Wszelkie głosowania, wystąpienia, oświadczenia, wnioski, interpelacje i inne formy komunikowania parlamentowi czy w parlamencie swoich poglądów czy stanowiska”.<sup>2</sup>

„Za działalność w parlamencie należy uznać wszelkie działania podejmowane w ramach parlamentu czy na ich zlecenie (np. prace komisji śledczych lub działania wizytacyjne komisji sejmowych) działalność w organach, gremiach czy ciałach (krajowych i międzynarodowych), w których posłowie lub senatorowie zasiadają jako **reprezentanci parlamentu**, a także działalność w ramach klubów, kół czy innych ciał stanowiących konieczne elementy funkcjonowania parlamentu.”<sup>3</sup>

## 2. Analiza przepisów ustawowych

Podzielając wyrażone powyżej poglądy, uważam, że w konstytucji nie ma podstaw dla poglądu, iż mandat parlamentarny można pełnić również poza granicami kraju. Istotą mandatu są bowiem wszystkie działania senatora w parlamencie związane z udziałem w sprawowaniu władzy przez naród. Wszelkie inne działania, które nie łączą się ściśle z wykonywaniem mandatu, należy uznać za działania, które są jego pochodną. Potwierdza to również analiza przepisów obowiązującej ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Zgodnie z art. 3 cytowanej ustawy „podstawowym prawem i obowiązkiem senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów”. Rozwinięciem natomiast postanowień art. 105 ust. 1 konstytucji dotyczącego immunitetu są postanowienia art. 6 ust. 2. Zgodnie z regulacją ustawową, działalność wchodząca w zakres wykonywania mandatu obejmuje „zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”(art. 6 ust. 2). Szczegółowe obowiązki senatorskie wymienia zaś art. 15 cytowanej ustawy.

Warto również wskazać, iż systematyka ustawy wyraźnie wyodrębnia prawa i obowiązki w Senacie (rozdział 3) z pozostałych praw i obowiązków senatorskich (rozdział 4). Rozgranicza zatem sferę praw i obowiązków związanych ściśle z mandatem od tych, które są ich pochodną.

Prawie w identyczny sposób jak art. 106 konstytucji, zagadnienie to reguluje art. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wskazując, iż „posłom i senatorom

---

<sup>2</sup> L. Garlicki, (art. 105), ibidem, s. 9.

<sup>3</sup> L. Garlicki, (art. 105), ibidem, s. 9–10.

zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu”.

Wspomnieć też wypada, że ustawa pozostawiła obowiązek posła i senatora „informowania wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani”(art. 1 ust. 2). Jest to jednak, w odróżnieniu do poprzedniego stanu prawnego, jedynie obowiązek ustawowy i należy go rozpatrywać w kontekście pozostałych postanowień ustawy, a nie rozszerzająco.

Ustawa w odniesieniu do terenowej działalności posła i senatora kilkakrotnie odwołuje się wyraźnie do terytorium państwa. Czyni tak w art. 42 ust. 1 przewidując, iż „posłowi i senatorowi przysługują środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju”. Zgodnie z art. 43 ust. 1 „poseł i senator ma prawo, na terenie kraju, do bezpłatnego przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego (...)”. Podobnie art. 23 ust. 1 ustawy przewiduje, iż „posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie”.

Ustawa jedynie raz odnosi się do wydatków poczynionych poza granicami państwa. Art. 42 ust. 5 daje wspólną dla Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu kompetencję do „określania szczegółowych zasad i trybu wypłaty diet parlamentarnych oraz należności posłów i senatorów delegowanych przez Sejm i Senat poza granice kraju”. Wszystko to skłania do wniosku, iż ustawodawca nie przewidział sytuacji, iż mandat przedstawicielski wykonuje się również za granicą.

### **3. Konkluzje**

Dodatkowo można przeprowadzić inny jeszcze dowód, iż zakres wykonywania mandatu ograniczony jest tylko do terytorium naszego kraju. Uczynić to można, odwołując się do art. 8 ustawy zasadniczej. Zgodnie z treścią tego przepisu „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Analogicznie też art. 4 konstytucji postanawia, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. Realizacja zatem „woli narodu” odbywa się na terytorium państwa polskiego. Trudno też przyjąć, iż np. zakres terytorialny immunitetu byłby szerszy niż zakres obowiązywania samej konstytucji.

Konkludując, należy stwierdzić, że senator będąc za granicą, nawet wówczas, gdy jest delegowany tam przez Senat lub właściwy organ izby (marszałka, prezydium, komisję), jest reprezentantem organu państwa. Nie ma to jednak bezpośredniego związku z wykonywaniem przez niego mandatu przedstawicielskiego. Podstawą zaś jego ewentualnych przywilejów jest nie konstytucja, ale normy prawno-międzynarodowe (jak np. międzynarodowa konwencja

wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. bądź umowy statuujące daną organizację prawnomiędzynarodową).

Lublin, 12 stycznia 2009 r.



