4*

**W SPRAWIE USTAWY O ZMIANIE USTAWY
O WYKONYWANIU MANDATU POSŁA I SENATORA
AUTORSTWA GRUPY POSŁÓW KLUBU PARLAMENTARNEGO KUKIZ'15**

**ON THE BILL AMENDING THE ACT ON THE EXERCISE
OF THE MANDATE OF A DEPUTY OR SENATOR BY A GROUP OF DEPUTIES
OF KUKIZ'15 PARLIAMENTARY CLUB**

The author analyzes the legal nature of the parliamentary mandate as regards a conceivable possibility of limiting the age of a holder of a mandate of a Deputy or Senator. Also, matters related to the principle of the supreme power of the nation and the nature of the legislative power are analyzed. Constitutional bases for the exercise of a parliamentary mandate are discussed, as well as legal restrictions as regards the effective regulation of the status of a Deputy or Senator in a legal act of a rank of a statute.

Słowa kluczowe: mandat parlamentarny, mandat wolny, władza zwierzchnia, władza ustawodawcza

Key words: parliamentary mandate, free mandate, supreme authority, legislative power

I. ŹRÓDŁA PRAWA

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.);
2. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2016 r. poz. 1510, ze zm.);
3. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23, ze zm.);
4. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188, ze zm.);
5. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.).

II. PRZEDMIOT OPINII

Odpowiedź na pytanie: Czy na podstawie obowiązujących przepisów Konstytucji RP możliwe jest ograniczenie wieku sprawowania mandatu przez posła lub senatora?

III. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Na wstępie rozważań dotyczących możliwości ograniczenia wieku osób sprawujących mandat posła oraz senatora trzeba podkreślić, że na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 Konstytucji RP¹ „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do

* Opinia została napisana 19 lipca 2018 r. (*przyp. red.*).

¹ Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

Narodu”. Oznacza to, że to naród jest rzeczywistym dysponentem i źródłem władzy i, co za tym idzie, pełni rolę suwerena. Co więcej, trzeba zwrócić uwagę, że w treści omawianego przepisu jest mowa o szczególnym rodzaju władzy, jakim jest władza zwierzchnia. Ten rodzaj władzy można określić jako władzę o fundamentalnym charakterze. Właściwe wydaje się również stwierdzenie, że władza zwierzchnia posiada cechy oraz charakter władzy najwyższej. Władza zwierzchnia jest bowiem fundamentem oraz źródłem władz, na których opiera się ustrój Rzeczypospolitej Polskiej. Innymi słowy, władza ustawodawcza, władza wykonawcza oraz władza sądownicza mają swoje źródło oraz wywodzą się z władzy zwierzchniej sprawowanej przez naród. Można więc powiedzieć, że fundamentalna zasada trójpodziału władzy stanowiąca podstawę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej określona w przepisie art. 10 ust. 1 konstytucji jest ściśle związana z zasadą władzy zwierzchniej narodu określonej w przepisie art. 4 ust. 1 konstytucji. Każda z trzech wskazanych władz (ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza) wywodzi się z władzy zwierzchniej.

Mając z kolei na uwadze ustanowiony w Konstytucji RP system rządów parlamentarnych, można wskazać, że podstawą funkcjonowania tego systemu rządów jest znacząca pozycja władzy ustawodawczej. Świadczą o niej m.in. uprawnienia władzy ustawodawczej i jej organów w stosunku do władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej, jak również wzajemne relacje tych władz. Podkreślenia wymaga bowiem, że zasada podziału oraz zasada równowagi władz, wskazanych w przepisie art. 10 ust. 1 konstytucji, nie ma charakteru absolutnego². Regulacje zawarte w przepisach konstytucji, jak również praktyka funkcjonowania systemu rządów w Rzeczypospolitej Polskiej wskazują bowiem na wiodącą rolę władzy ustawodawczej. Potwierdzeniem takiego poglądu są również funkcje władzy ustawodawczej, tj. funkcja prawodawcza, funkcja kontrolna oraz funkcja kreacyjna. Odnoszą się one w znaczącej mierze do władzy wykonawczej oraz do władzy sądowniczej. Przede wszystkim należy wskazać na kontrolę sprawowaną przez Sejm nad działalnością Rady Ministrów (art. 95 ust. 2 konstytucji), powoływanie prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów (art. 154 i 155 konstytucji), a także powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 konstytucji) oraz kwestie związane z wyborem członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 konstytucji).

Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 2 konstytucji, „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Formą bezpośredniego sprawowania władzy przez naród jest instytucja referendum, określona w przepisie art. 125 konstytucji³. Sprawowanie przez naród władzy przez swoich przedstawicieli związane jest zaś z funkcjonowaniem organów władzy ustawodawczej, tj. Sejmu i Senatu, pochodzących z wyboru. Zarówno z literalnego brzmienia przepisu art. 4 ust. 2 konstytucji, jak również z treści orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie wynika, że

² J. Kuciński, *Zasada podziału władzy i równowagi władzy*, [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 297 i n.

³ G. Kryszewski, *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 162–167.

przedstawicielską formę rządów trzeba traktować jako zasadę⁴. Natomiast bezpośrednie sprawowanie władzy przez naród stanowi wyjątek. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest sytuacja, w której posłowie oraz senatorowie posiadają bardzo silny mandat przedstawicielski pochodzący bezpośrednio od suwerena, tj. od narodu. Ponadto trzeba podkreślić, że o sile tego mandatu stanowi również fakt, iż podstawę dla mandatu przedstawicielskiego posłów i senatorów stanowi władza zwierzchnia należąca do narodu. Należy również zwrócić uwagę, że posłowie i senatorowie tworzą Sejm i Senat, które są organami władzy ustawodawczej. Ta władza odgrywa zaś wiodącą rolę w ramach funkcjonującego w Rzeczypospolitej Polskiej systemu rządów. Nie można również zapominać, że na podstawie przepisu art. 104 ust. 1 konstytucji „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”. Z treści tego przepisu wynika, że mandat posła oraz senatora (art. 108 konstytucji) ma swoje bezpośrednie źródło we władzy zwierzchniej narodu. Oznacza to, że mandat ten trzeba postrzegać jako wyjątkowo silny oraz uprawniający do podejmowania w imieniu i na rzecz narodu decyzji bez ograniczenia jego przedmiotowego czy podmiotowego zakresu. Innymi słowy, posłowie i senatorowie są uprawnieni do podejmowania w imieniu narodu decyzji dotyczących całokształtu funkcjonowania państwa. Dodatkowo omawiana regulacja przesądza o tym, że mandat posła i senatora ma charakter mandatu wolnego⁵. Zapewnia on swobodę podejmowania decyzji oraz brak formalnego związania wolą wyborców. Konsekwencją tego jest również zasada, zgodnie z którą posłowie i senatorowie reprezentują cały naród, a nie tylko swoich wyborców czy też wyborców ze swojego okręgu wyborczego. Z wolnym mandatem posła i senatora są również związane kwestie dotyczące immunitetu poselskiego (art. 105 konstytucji)⁶ oraz zagadnienia dotyczące zapewnienia posłom i senatorom niezbędnych warunków do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich (senatorskich) oraz ochrony praw wynikających ze sprawowania mandatu (art. 106 konstytucji)⁷.

Przepisy Konstytucji RP zawierają również regulacje dotyczące biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu. Zgodnie z treścią przepisu art. 99 ust. 1 konstytucji, „Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat”. Natomiast na podstawie przepisu art. 99 ust. 2 konstytucji „Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat”. Wskazane regulacje ustanawiają więc dolną granicę wieku, która pozwala na sprawowanie mandatu posła lub senatora. Przepisy ustawy zasadniczej nie wskazują natomiast na górną granicę, której przekroczenie wiązałoby się z brakiem możliwości sprawowania mandatu parlamentarnego. Oznacza to, że intencją twórców ustawy zasadniczej było jedynie wskazanie dolnej granicy wieku bez wskazywania jego górnej granicy. Działanie takie jest konsekwen-

⁴ *Vide* wyroki TK: z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09; z 31 maja 2004 r., sygn. akt K 15/04; z 3 listopada 2006 r., sygn. akt 31/06.

⁵ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] *Prawo konstytucyjne...*, s. 198–204.

⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 130–133.

⁷ *Ibidem*, s. 134.

cją funkcjonowania wspomnianego mandatu wolnego, jak również zasady władzy zwierzchniej narodu oraz faktu, że posłowie są przedstawicielami narodu. Ponadto trzeba zauważyć, że ustanowienie takiego ograniczenia w odniesieniu do możliwości sprawowania mandatu parlamentarnego oznaczałoby konieczność rozciągnięcia tej zasady również na przedstawicieli władzy wykonawczej. W praktyce bowiem stosunkowo często posłowie są członkami Rady Ministrów. Ponadto doszłoby do sytuacji, w której dana osoba nie mogłaby sprawować mandatu parlamentarnego, ale mogłaby sprawować funkcję w ramach władzy wykonawczej. Nie ma jednak racjonalnego i logicznego uzasadnienia dla wprowadzenia takiego rozróżnienia w zakresie relacji między legislatywą a egzekutywą.

Uzasadniając opiniowany projekt ustawy, jego twórcy odwołują się do sytuacji, w której osiągnięcie ustalonego wieku przez sędziego oznacza jego przejście w stan spoczynku. Dodatkowo podnosi się okoliczność, że wiek ten został w ostatnim czasie obniżony w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego.

Po pierwsze, należy zauważyć, że wskazany problem dotyczy władzy sądowniczej. Jest ona oczywiście jedną z trzech funkcjonujących w Rzeczypospolitej Polskiej władz. Również tej władzy dotyczą zasady podziału oraz równowagi władz. Niemniej jednak na podstawie przepisu art. 173 konstytucji „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Regulacja ta wyraźnie określa, że władza sądownicza ma odrębne cechy, a jej podstawę stanowią zasady, które nie mają zastosowania do władzy ustawodawczej czy władzy wykonawczej. Jednocześnie wskazana właściwość władzy sądowniczej odnosi się do zasady trójpodziału władzy. Przykładem zasady odnoszącej się jedynie do przedstawicieli władzy sądowniczej jest zasada niezawisłości sędziowskiej określona w przepisie art. 178 konstytucji. Na tę zasadę składa się niezawisłość w sprawowaniu urzędu, tj. w zakresie orzekania oraz podleganie jedynie konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 konstytucji), a także konieczność zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 konstytucji). Nie można również zapominać o niezwykle istotnym elemencie składającym się na niezawisłość sędziowską, jakim jest zakaz członkostwa w partii politycznej, związku zawodowym, a także zakaz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3 konstytucji)⁸.

Trzeba podkreślić, że na mocy przepisu art. 180 ust. 4 „Ustawa określa granice wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku”. Oznacza to, że w przeciwieństwie do posłów i senatorów przepisy Konstytucji RP wprost nakazują ustawodawcy zwykłego określenie górnej granicy wieku sędziego⁹. Gdyby więc intencją ustawodawcy było wprowadzenie górnej granicy wieku w odniesieniu do posłów i senatorów, to regulacja taka znalazłaby się w przepisach ustawy zasadniczej. W realiach systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej przepisami konstytucji wprowadzono dolną granicę wieku w odniesieniu do posłów i senatorów, nakazano rów-

⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 557–559.

⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 238–239.

nież określenie ustawą górnej granicy wieku sędziów. Zgodnie z obowiązującą ustawą zasadniczą w ustawie określono górną granicę wieku sędziego. Nigdy natomiast w związku z brakiem konstytucyjnej regulacji w tym zakresie nie określano ustawą górnej granicy wieku posłów oraz senatorów. Oznacza to, że zamiarem twórców obowiązującej Konstytucji RP było ustalenie górnej granicy wieku jedynie w odniesieniu do sędziów. Potwierdzeniem takiego stanowiska jest również przyjęcie koncepcji wolnego mandatu parlamentarnego oraz ustanowienie zasad, że posłowie (senatorowie) są przedstawicielami narodu (art. 104 ust. 1 konstytucji) oraz że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do narodu (art. 4 ust. 1 konstytucji, który sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2 konstytucji).

IV. STAN FAKTYCZNY

Na podstawie upoważnienia zawartego w przepisie art. 106 konstytucji ustawodawca uchwalił ustawę z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁰. Zawarte w niej regulacje dotyczą szczegółowych kwestii związanych z wykonywaniem mandatu parlamentarnego. Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 ustawy, „Posłowie i senatorowie wykonują swój mandat kierując się dobrem Narodu”. Ponadto przepisy ustawy zawierają stosunkowo liczne odesłania do regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu. Trzeba też podkreślić, że ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie zawiera regulacji dotyczących górnej granicy wieku, do której możliwe jest sprawowanie mandatu parlamentarzysty.

Natomiast na podstawie przepisu art. 180 ust. 4 konstytucji zostały uchwalone ustawy dotyczące funkcjonowania sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego. Na podstawie przepisu art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹¹, „Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Krajowej Radzie Sądownictwa wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie”. Natomiast na podstawie przepisu art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹², „W sprawach nieuregulowanych w ustawie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego. Określone w tych przepisach uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Na mocy przepisu art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹³, „Sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcze-

¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1510, ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 23, ze zm.

¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 2188, ze zm.

¹³ Dz.U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.

śniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego”.

Wskazane regulacje, które — co należy podkreślić — funkcjonują od wielu lat w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, w sposób szczegółowy określają granicę wieku, po osiągnięciu którego sędzia przechodzi, co do zasady, w stan spoczynku. Oznacza to, że wprawdzie pozostaje on w dalszym ciągu sędzią oraz pobiera określone w ustawie uposażenie, ale nie uczestniczy już w procesie orzekania. Stanowi to niezwykle istotną różnicę w porównaniu z proponowaną w opiniowanym projekcie ustawy sytuacją, w której poseł lub senator po osiągnięciu określonego wieku traciliby swój mandat parlamentarny. Jednocześnie jednak nie posiadaliby w dalszym ciągu statusu posła lub senatora, który nie wykonuje swoich obowiązków i nie pobieraliby — jak jest w przypadku sędziów — określonego w ustawie wynagrodzenia. Tak więc ustalenie górnej granicy wieku, po której osiągnięciu sędzia przechodzi w stan spoczynku, w żadnej mierze nie daje się porównać z proponowanym rozwiązaniem, że poseł lub senator po osiągnięciu górnej granicy wieku traci mandat posła lub senatora. Sędziowie oraz posłowie i senatorowie posiadają również diametralnie różny status. Sędziowie są bowiem powoływani na czas nieoznaczony, podczas gdy posłowie oraz senatorowie są wybierani na czas kadencji, która wynosi cztery lata. Sędziowie są niezawisli w zakresie orzekania, a posłowie oraz senatorowie sprawują wolny mandat i nie są związani instrukcjami wyborców. Niezwykle istotną okolicznością jest jednak to, że sędziowie należą do władzy sądowniczej, a posłowie oraz senatorowie należą do władzy ustawodawczej, co w niektórych przypadkach łączy się również z przynależnością do władzy wykonawczej. Każda z tych władz posiada swoje odrębne cechy oraz funkcje czy kompetencje. Należące do władzy sądowniczej sądy i trybunały, w skład których wchodzi sędziowie, są ponadto władzą odrębną i niezależną od innych władz. Twórcy obowiązującej ustawy zasadniczej uznali jednak, że w ustawie należy określić granicę wieku, po osiągnięciu którego sędziowie przechodzą w stan spoczynku. Takiego stanowiska nie zajęli natomiast w stosunku do posłów i senatorów, jak również w stosunku do przedstawicieli władzy wykonawczej.

W dalszej części opinii należy rozważyć formalnoprawną poprawność oraz zgodność z przepisami Konstytucji RP treści opiniowanego projektu ustawy z uwzględnieniem motywów zawartych w jego uzasadnieniu. Ponadto konieczna jest analiza, czy możliwe oraz zgodne z przepisami konstytucji jest wprowadzenie górnej granicy wieku, po osiągnięciu której posłowie i senatorowie tracą swój mandat.

V. OCENA PROJEKTU

W opiniowanym projekcie zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewidziano dodanie przepisu art. 5b w brzmieniu: „Poseł lub senator z dniem ukończenia 65. roku życia przestaje wykonywać prawa i obowiązki wynikające z ni-

niejszej ustawy, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego wykonywania mandatu posła lub senatora i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do wykonywania mandatu, a Konwent Seniorów wyrazi zgodę na dalsze wykonywanie przez posła lub senatora praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy. 2. Poseł lub senator, który nie spełni wymogów z ustępu poprzedzającego nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy. 3. Konwent Seniorów może wyrazić zgodę na dalsze wykonywanie przez posła lub senatora praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia oświadczenia i przedstawienia zaświadczenia, o których mowa w ust. 1. Niewyrażenie zgody w terminie, o którym mowa w zdaniu pierwszym jest równoznaczne z utratą przez posła lub senatora praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy. 4. Zgoda, o której mowa w § 3, jest udzielana na okres 4 lat, nie więcej niż dwukrotnie”.

Projektowane rozwiązanie wprost nawiązuje do rozwiązań odnoszących się do określenia górnej granicy wieku sędziów. Zawarte w projekcie sformułowania budzą jednak poważne wątpliwości. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na użyte sformułowanie: „Poseł lub senator z dniem ukończenia 65. roku życia przestaje wykonywać prawa i obowiązki wynikające z niniejszej ustawy”. Wydaje się, że zamierzeniem twórców projektu było „wygaszenie” mandatu posła lub senatora po osiągnięciu określonego wieku. Dlatego też za błędne i niewystarczające należy uznać użycie sformułowania „przestaje wykonywać prawa i obowiązki wynikające z niniejszej ustawy”. Umocowanie mandatu parlamentarnego znajduje się bowiem bezpośrednio w przepisach Konstytucji RP i dlatego wejście w życie ustawy w proponowanym kształcie mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której nie doszłoby do faktycznego wygaszenia mandatu parlamentarnego, a jednocześnie parlamentarzysta przestałby być objęty regulacjami zawartymi w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Formalnie jednak zachowałby swój mandat parlamentarny na podstawie regulacji konstytucyjnej. Mógłby więc domagać się dopuszczenia do udziału w obradach właściwej izby parlamentu.

Wątpliwości budzi również kwestia powierzenia Konwentowi Seniorów kompetencji wyrażania zgody na dalsze wykonywanie „pracy” przez posła lub senatora. Należałoby raczej zamiast sformułowania „pracy” użyć sformułowania „wykonywanie mandatu”. W przypadku, kiedy założymy, że projektowana regulacja jest zgodna z przepisami Konstytucji RP, należałoby również przyjąć, iż Konwent Seniorów mógłby pełnić jedynie rolę opiniodawczą w procesie wyrażania zgody na sprawowanie mandatu parlamentarnego po osiągnięciu granicy wieku przez posła lub senatora. Organem podejmującym ostateczną decyzję w tym zakresie powinien być Sejm lub Senat. Wskazana propozycja wynika z faktu, że to cała izba powinna podejmować decyzje w sprawie wygaszenia mandatu. Inne rozwiązanie mogłoby być kwestionowane z uwagi na jego sprzeczność z zasadą autonomii parlamentu.

Poważne wątpliwości budzi również regulacja, zgodnie z którą „Niewyrażenie zgody w terminie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, jest równoznaczne z utratą

przez posła lub senatora praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy”. Funkcjonowanie takiej regulacji mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której Konwent Seniorów nie rozpatrywałby złożonych wniosków, kierując się na przykład względami politycznymi zamiast względami merytorycznymi. Można sobie wyobrazić sytuację, w której poseł lub senator mógłby ulegać naciskom politycznym związanym z rozpatrywaniem jego wniosku o wyrażenie zgody na dalszą „pracę”. Potwierdzeniem możliwości wystąpienia takiej niewłaściwej praktyki jest regulacja zawarta w projekcie, zgodnie z treścią której „Konwent Seniorów może wyrazić zgodę na dalsze wykonywanie przez posła lub senatora praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy w terminie 3 miesiące od dnia złożenia oświadczenia i przedstawienia zaświadczenia, o których mowa w ust. 1”. Takie zredagowanie przepisu oznacza, że Konwent Seniorów ma jedynie możliwość rozpatrzenia wniosku w terminie trzech miesięcy. Po upływie tego terminu dochodzi do utraty przez posła lub senatora praw i obowiązków wynikających z ustawy. Natomiast jeszcze raz należy podkreślić, że nie dochodzi jednak do „wygaszenia” mandatu.

Wątpliwe jest również użycie w treści projektu sformułowania, że „Zgoda, o której mowa w § 3, jest udzielana na okres 4 lat, nie więcej niż dwukrotnie”. Oznaczałaby ona, że posłowie i senatorowie nie sprawowaliby faktycznie mandatu wolnego przewidzianego w Konstytucji RP. Proponowane rozwiązanie jest bowiem sprzeczne z zasadą nieodwołalności, bez której nie może być mowy o sprawowaniu wolnego mandatu. Parlamentarzyści byłiby również podatni na ewentualne naciski w zakresie wykonywania swojego mandatu, co natomiast wiąże się w utratą niezależnego charakteru mandatu wolnego.

Trudno również zgodzić się z argumentacją zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy. Za niewłaściwe trzeba bowiem uznać porównywanie rozwiązań dotyczących sędziów wprost z rozwiązaniami dotyczącymi posłów oraz senatorów. Dlatego też stosowanie analogii w tym zakresie należy uznać za nieuprawnione. Ustalenie górnej granicy wieku w odniesieniu do sędziego ma bowiem swoje umocowanie w przepisie art. 180 ust. 4 konstytucji. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu „Ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku”. Przepisy ustawy zasadniczej nie zawierają natomiast analogicznej regulacji odnoszącej się do posłów oraz senatorów. Zawierają za to regulacje dotyczące wypełniania obowiązków i ochrony praw posła oraz charakteru jego mandatu. Zgodnie z treścią przepisu art. 106 konstytucji „Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowanego mandatu określa ustawa”. Dodatkowo na mocy przepisu art. 104 ust. 1 konstytucji „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”.

Odnosząc się do kwestii związanych ze zgodnością z przepisami ustawy zasadniczej projektowanej nowelizacji ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, trzeba uznać, że budzą one poważne wątpliwości. Po pierwsze, ograniczenie wieku parlamentarzysty nie ma umocowania konstytucyjnego, jak jest w przypadku sędziów. Po drugie, jest ono sprzeczne z przewidzianą w przepisach Konstytucji RP koncepcją man-

datu wolnego, zasadą władzy zwierzchniej narodu oraz zasadą, że posłowie i senatorowie są przedstawicielami narodu.

VI. WNIOSKI

1. W kontekście przepisów Konstytucji RP z 1997 r. nie jest możliwe wprowadzenie górnej granicy wieku, po osiągnięciu której dochodzi do wygaszenia mandatu posła lub senatora.

2. Niezgodne z przepisami Konstytucji RP z 1997 r. jest stosowanie analogii w zakresie stanu spoczynku sędziów do ograniczenia wieku osób, które mogą sprawować mandat parlamentarzysty.

3. Opiniowany projekt ustawy jest niezgodny z przepisami art. 4 ust. 1, art. 104 ust. 1 oraz 106 Konstytucji RP.

*Bogumił Szmulik**

* **Dr hab. Bogumił Szmulik**, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Katedra Prawa Konstytucyjnego Porównawczego i Współczesnych Systemów Politycznych, b.szmulik@uksw.edu.pl