

Grzegorz Pastuszko, dr hab. nauk prawnych, absolwent Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, specjalista z zakresu prawa konstytucyjnego, autor kilkudziesięciu publikacji poświęconych problematyce polskiego i europejskiego parlamentaryzmu, systemów rządów we współczesnych państwach demokratycznych oraz statusu ustrojowego jednostki w państwie. Obecnie zatrudniony jako pracownik badawczo-dydaktyczny na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego; ORCID: 0000-0002-1494-6409.

ARTYKUŁY

Wokół postulatu
odwoływalności
posłów i senatorów
w Polsce

Grzegorz Pastuszko

1.

Jednym z nowszych postulatów dotyczących statusu prawnego posłów i senatorów, jaki pojawił się w ostatnim czasie w polskiej debacie ustrojowej, jest propozycja wprowadzenia do rodzimego systemu konstytucyjnego mechanizmu ich odwoływania przez wyborców w drodze referendum¹. Rozwiązanie to, zdeteminowane dążeniem do wzmocnienia etycznych i politycznych standardów życia publicznego w kraju, ma na celu stworzenie normatywnej podstawy dla usuwania przed upływem kadencji izb parlamentarystów, których aktywność spotyka się z negatywnymi ocenami elektoratu i w społecznym uznaniu wymaga napiętnowania. Jego *ratio legis* łączy się więc z umożliwieniem dokonywania powyborczej weryfikacji jakości sprawowanego mandatu i na tej podstawie ewentualnego podjęcia decyzji o cofnięciu deputowanemu udzielonego wcześniej w wyborach pełnomocnictwa. Tak właśnie należy odczytywać motywacje towarzyszące autorom wskazanej koncepcji.

Nie wchodząc w ocenę zasadności ustanowienia tego rodzaju konstrukcji normatywnej w polskim porządku ustrojowym, dla wielu znawców problematyki prawa konstytucyjnego mogącej się niewątpliwie wydawać czymś mocno dyskusyjnym, należy zauważyć, że ewentualna decyzja prawodawcy

1 Zob. *Odwołanie posła w trakcie kadencji? Polacy mówią „tak”*, „Rzeczpospolita” 28 września 2021 r., <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art18961991-odwolanie-posla-w-trakcie-kadencji-polacy-mowia-tak> (dostęp: 13 lipca 2022 r.); Encyklopedia Kukiz'15, *Dlaczego warto wywalczyć odwoływalność posłów*, <http://kukiz15.org/program/krajowy/odwoywalnosc-posla> (dostęp: 14 lipca 2022 r.); P. Jąźwiński, *Odwołanie posła za zmianę partyjnych barw? Co proponuje PO, a jak to jest na Wyspach*, „Konkret24”, 15 lutego 2021 r., <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/odwolanie-posla-za-zmiane-partyjnych-barw-co-proponuje-po-a-jak-to-jest-na-wyspach,1048971.html> (dostęp: 14 lipca 2022 r.).

idącego w tym kierunku będzie wymagała głębokiej zmiany istniejących rozwiązań konstytucyjnych. *De lege lata* na przeszkodzie odwoływalności posłów i senatorów przez wyborców staje w szczególności wyrażona w ustawie zasadniczej formuła mandatu wolnego (art. 104 Konstytucji²), której treścią jest m.in. nieodpowiedzialność parlamentarzystów i związany z tym zakaz ich odwoływania przed kolejnymi wyborami. Niewątpliwie bez zlikwidowania tej bariery nie są możliwe jakiegokolwiek zmiany ustawowe kreujące podobną instytucję, dokonane na poziomie Kodeksu wyborczego, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, względnie na poziomie odrębnej ustawy poświęconej w całości nowej instytucji.

Co więcej, wprowadzenie takiego rozwiązania, gdyby się na nie zdecydowano, będzie wymagało przemyślenia całościowej koncepcji nowej instytucji oraz opracowania bardziej szczegółowych elementów jej konstrukcji. W chwili obecnej, wobec braku skonkretyzowanych projektów aktów prawnych, oceniać można jedynie padające postulaty, przy uwzględnieniu potencjalnych kierunków proponowanych zmian i rysujących się na ich tle hipotetycznych problemów. Tylko w ten sposób da się dostrzec kryjące się w omawianej instytucji korzyści i zagrożenia i na podstawie tych obserwacji sformułować wytyczne dotyczące normatywnych regulacji, jakie miałyby pojawić się w przyszłości. Jest to zresztą główne założenie badawcze leżące u podstaw niniejszego artykułu.

2.

W punkcie wyjścia tych rozważań godzi się uwypuklić fakt, że tradycja państw demokratycznych w Europie była zasadniczo niechętna koncepcji odwoływania parlamentarzystów. Niechęć ta – jak objaśnia J. Laferrière – wynikała z dążenia politycznych decydentów do tego, by „przekazać faktyczne kierownictwo sprawami publicznymi rządzącej elicie, konstituowanej w drodze wyborów przez lud, ale nie podporządkowanej mu w swych decyzjach”³. Ona też zapewne

2 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

3 J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1947, s. 416, cyt. za: Z. Jarosz, *Zasada odwoływalności w systemie przedstawicielskim PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 3, s. 4.

powodowała, że decydenci ci odwoływali się w ustanawianych konstytucjach do konstrukcji parlamentarnego przedstawicielstwa opartej na formule mandatu wolnego. Ta – jak wiadomo – odrzucała z góry wszelkie formy zależności parlamentarzystów od ich wyborców⁴.

Należy w tym miejscu podkreślić, że taki kierunek myślenia, obecny w całym przebiegu rozwoju konstytucjonalizmu demokratycznego, znajduje zakorzenienie także w dzisiejszych konstytucjach europejskich. Współcześnie w Europie niemal nigdzie nie występują przepisy przewidujące dopuszczalność stosowania takiego mechanizmu w odniesieniu do członków centralnego parlamentu⁵. Wyjątek pod tym względem stanowi jedynie przypadek Zjednoczonego Królestwa, gdzie od 2015 r. mamy do czynienia z instytucją *recall*, wyposażającą brytyjskich wyborców w prawo do usuwania posłów Izby Gmin⁶.

Koncepcja odrzucająca instytucję odwoływania posłów przez wyborców charakterystyczna jest również dla prawodawstwa III RP, które konsekwentnie, począwszy od 1989 r., posługuje się formułą mandatu wolnego i wszystkimi wnikającymi z niej implikacjami ustrojowymi (tzw. Mała konstytucja z 1992 r. eliminowała nawet wprost w art. 6 mechanizm odpowiedzialności posłów i senatorów⁷). Przywołując ten fakt, warto zauważyć, że twórcy kolejnych aktów konstytucyjnych demokratycznej Polski sięgali do inspiracji pochodzących z państw Europy Zachodniej, odcinając się tym samym od dziedzictwa PRL, związanego z funkcjonującą wówczas konstrukcją mandatu imperatywnego i odwoływalności posłów. Konstrukcję tę – przypomnijmy – statuował art. 2 ust. 2 Konstytucji z 1952 r., głoszący wprost, że „przedstawiciele ludu w Sejmie [...] i w radach narodowych są odpowiedzialni przed swoimi wyborcami i mogą być przez nich odwołani”. Wskazana regulacja przyjęta została pod wpływem wzorca radzieckiego, stanowiąc

4 Rezygnowano więc z mandatu imperatywnego, dającego możliwość cofnięcia mandatu deputowanego przez wyborców, zob. M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w doktrynie i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4 s. 21.

5 Zob. A. Pogłódek, *Instytucja recall we współczesnych konstytucjach [w:] Idea wolności i niezależności w państwach demokratycznych – perspektywa praw jednostki*, Rzeszów 2016, s. 382.

6 Zob. G. Pastuszko, *Mechanizm odwoływania posłów Izby Gmin w ustroju konstytucyjnym Zjednoczonego Królestwa*, „Studia Prawnicze” 2015, z. 4, s. 123.

7 Zob. M. Granat, *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 98.

element dorobku rewolucji proletariackich⁸ i jednocześnie będąc logicznym komponentem socjalistycznego systemu przedstawicielstwa⁹. Niewątpliwie w wymiarze doktrynalnym wypadało ją postrzegać jako rozwiązanie o dużej doniosłości ustrojowej, będące jedną z głównych cech parlamentaryzmu PRL. Inna sprawa, że w praktyce działania parlamentu zasada odwoływalności posłów nie odegrała nawet najmniejszej roli. Świadczy o tym najlepiej fakt, iż w ciągu kilkudziesięciu lat istnienia PRL nie doszło do ani jednej próby usunięcia członka izby. W latach 1952–1985 r. było to zresztą formalnie niemożliwe z uwagi na brak regulacji ustawowej rozwijającej i udoskonalającej konstytucyjne unormowania. Ale nawet gdy pojawiła się stosowna podstawa normatywna, ujęta w ordynacji wyborczej z 1985 r.¹⁰, to nikt nie podjął wysiłków uczynienia z niej praktycznego użytku¹¹. Ten wyraźny brak zainteresowania wskazaną instytucją A. Burda zrzucił na karb zaawansowanego etapu rozwoju PRL jako państwa socjalistycznego. Jak podkreślał autor, „[...] zastosowanie zasady odwoływalności przedstawicieli w praktyce nie posiada takiego znaczenia w warunkach ustabilizowanej państwowości, jak to mogło mieć miejsce w warunkach rewolucyjnego ugruntowania władzy klasy robotniczej i ostrych tarć z siłami wroga”¹².

3.

Wspomniano już wcześniej, że ewentualne wprowadzenie mechanizmu odwoływania członków Sejmu i Senatu przez wyborców będzie wymagało zmiany obowiązującej ustawy zasadniczej. Jest bezdyskusyjne, że omawiana koncepcja ustrojowa stoi w sprzeczności z obecną formułą mandatu parlamentarzysty (przewiduje ją art. 104 w zw. z art. 108 Konstytucji, który głosi, że „posłowie

8 Zob. B. Zawadzka, *Model przedstawicielstwa socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 145; zob. także W. Zakrzewski, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej [w:] Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Warszawa 1975, s. 83.

9 Zob. Z. Jarosz, *op. cit.*, s. 145.

10 Zob. A. Rost, H. Suchocka, *Status prawny posła na sejm PRL (w świetle nowych regulacji prawnych)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, Rok XLVIII, z. 3, s. 33.

11 Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 61; Zob. także M. Kruk, *op. cit.*, s. 22.

12 A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 190.

są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”), a to oznacza, iż reforma dotycząca tej materii, jeśli do niej dojdzie, *nolens volens* będzie musiała mieć wymiar nie tylko ustawowy, lecz także konstytucyjny. Wbrew pozorom jednak nowelizacja ustawy zasadniczej nie sprowadzałaby się do prostej korektury prawnego charakteru pełnomocnictwa, jakie jest udzielane posłom i senatorom w toku wyborów. Należy mieć świadomość, że proponowana zmiana wymagałaby śmielszej ingerencji i oznaczałaby modyfikację kilku istotnych elementów ustroju RP.

Przede wszystkim głębokiemu przewartościowaniu uległaby wyrażona konstytucyjnie koncepcja reprezentacji, która zostałaby wzbogacona o dodatkowy, prawnie doniosły instrument kontroli nad działalnością członków izb, a przez to nad legislatywą. W takich warunkach doszłoby do zacieśnienia bardzo luźnej, w obecnym stanie prawnym, więzi łączącej wyborców z deputowanymi i jednocześnie do utraty faktycznego monopolu w dziedzinie dyscyplinowania tych ostatnich przez ich macierzyste partie polityczne. Mandat parlamentarny przestałby więc być wyłącznie – jak określa to P. Winczorek – mandatem partyjnym¹³ i nabrałby cech relacji kontraktowej deputowanego z elektoratem.

W tym kontekście powtórnego przemyślenia wymagałaby wpisująca się dziś w charakterystykę mandatu parlamentarzysty fikcja prawna, która zakłada, że „mandatariusz wyraża interesy kolektywnie pojętego suwerena (wyborcy) i że wola wyborcy jest tożsama z wolą deputowanego (a nawet więcej, że poza parlamentem wola wyborcy nie może się w żaden sposób ujawnić)”¹⁴. Wydaje się, że fikcja ta, nakładająca na parlamentarzystę prawny obowiązek kierowania się wyłącznie interesem Narodu¹⁵, rozumianego nie tylko jako ogół wyborców, lecz także jako ogół obywateli RP¹⁶, byłaby trudna do pogodzenia z zasadą jego odpowiedzialności przed wyborcami danego okręgu, akcentującą z natury rzeczy potrzebę lojalności wobec tych wyborców. W jej przypadku jedyne adekwatne rozwiązanie stanowiłoby przyjęcie

13 Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 237.

14 J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 127–128.

15 Zob. M. Granat, *Sejm i Senat [w:] Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2006, s. 236.

16 Zob. K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora [w:] Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 63.

mechanizmu odwoływania posła i senatora w referendum ogólnokrajowym¹⁷. Dlatego chyba lepiej postulować rezygnację z istniejącej obecnie koncepcji mandatu i rozważyć wprowadzenie koncepcji tworzącej więź między parlamentarzystą i wyborcami okręgu. Jak można sądzić, tylko w ten sposób dałoby się zagwarantować logiczną spójność nowej konstrukcji normatywnej, w myśl założenia, że deputowanego ma prawo usunąć wyłącznie ten podmiot, którego interesy są przezeń reprezentowane na forum narodowego przedstawicielstwa.

Widoczną zmianą ustrojową wynikającą z proponowanej reformy byłoby również poszerzenie konstytucyjnego katalogu praw jednostki. Wskutek przyjęcia omawianego rozwiązania dodatkowe uprawnienie uzyskaliby bowiem obywatele, którzy mogliby wpływać na personalny kształt Sejmu i Senatu już nie tylko w ramach przeprowadzanych wyborów, lecz także w trakcie kadencji izb parlamentu. Każdy obywatel więc, jeśli tylko spełniłby prawem przepisane wymogi, stałby się depozytariuszem nowego uprawnienia, stanowiącego – co warto wyraźnie odnotować – kategorię pokrewną w stosunku do czynnego prawa wyborczego, a przez to uzupełniającą zakres aktywności wyborczej jednostki. Miałby on w ten sposób do dyspozycji dwa odrębne środki kontroli prawidłowości sprawowanego mandatu, które z jednej strony wykazują podobieństwa w zakresie prawnej konstrukcji, z drugiej zaś różnią się celem ich ustanowienia.

Nie można pominąć koniecznej zmiany polegającej na zredefiniowaniu obowiązującej już dziś na gruncie ustawy zasadniczej koncepcji pozbawiania mandatu parlamentarnego, związanej z możliwością wydania w tym przedmiocie orzeczenia przez Trybunał Stanu¹⁸ (art. 107 Konstytucji). Nie ulega wątpliwości, że ustrojodawca, tworzący nowy instrument, byłby zmuszony dopasować go do wskazanego rozwiązania, tak by znaleźć między obiema

17 Zob. ekspercką wypowiedź M. Radajewskiego, który krytykuje ten pomysł [w:] P. Jaźwiński, *op. cit.*

18 W literaturze zauważa się, że dopuszczalność pozbawiania posła lub senatora mandatu w tym trybie jest czymś rodzajowo innym niż odwoływanie go przez wyborców. Różnica, obok ustrojowej natury samej instytucji, dotyczy tego, że orzeczenie Trybunału Stanu nie narusza jednej z podstawowych cech mandatu wolnego – cechy nieodwoływalności. Jak tłumaczy K. Grajewski, „w omawianym przypadku istotne jest bowiem to, że o pozbawieniu deputowanego mandatu nie rozstrzygają wyborcy, ale organ stosujący określone sankcje w pewnym wyjątkowym przypadku, tj. w sytuacji naruszenia konstytucyjnej zasady niepołączalności materialnej, która – jak wiadomo – jest jedną z gwarancji niezależnego wypełniania funkcji parlamentarnych, a więc w konsekwencji także mandatu wolnego”, K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 37.

konstrukcjami *modus vivendi*. W tym kontekście szczególnie istotne byłoby określenie konstytucyjnego katalogu przesłanek korzystania z prawa odwołania posła lub senatora przez wyborców. Pozostawienie w niezmienionym kształcie określonych dziś konstytucyjnie i uzupełnionych ustawowo zakazów, których naruszenie łączy się z sankcją w postaci pozbawiania parlamentarzysty mandatu, oznaczałoby chyba brak możliwości uruchomienia procedury odwoławczej angażującej elektorat z tego samego tytułu. Prawodawca byłby zmuszony do przyjęcia odmiennego zakresu przedmiotowego stosowania nowej instytucji, tj. z pominięciem wspomnianych zakazów, to zaś spowodowałoby, że z założenia instytucja ta nie mogłaby mieć, w części zarezerwowanej przez art. 107 Konstytucji, charakteru antykorupcyjnego¹⁹ (choć nic nie stałoby na przeszkodzie, by rozciągała się ona na czyny parlamentarzystów nieobjęte regulacją konstytucyjną, np. na delikty polegające na naruszeniu Konstytucji, ustaw i ewentualnie regulaminów parlamentarnych). Oczywiście alternatywnym rozwiązaniem byłoby całkowite usunięcie z obowiązującej ustawy zasadniczej odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu i tym samym odrzucenie wynikającej z niej konstrukcji pozbawiania parlamentarzysty mandatu. Krok w tę stronę nie byłby czymś szczególnie oryginalnym na tle pozostałych konstytucji europejskich²⁰ i jednocześnie nie spowodowałby wielkiej zmiany w praktyce realizowania odpowiedzialności konstytucyjnej, zważywszy na zupełny brak zainteresowania korzystaniem z tej instytucji w życiu politycznym RP. Jest natomiast oczywiste, że jego wykonanie dałoby ustrojodawcy szerszą swobodę decyzyjną w sposobie uregulowania mechanizmu odwoływania posłów i senatorów w drodze referendum.

Nowa instytucja nie pozostałaby obojętna dla przyjętej na gruncie postanowień konstytucyjnych konstrukcji immunitetu poselskiego i senatorского. Jej wprowadzenie wiązałoby się z ograniczeniem prawnej ochrony, która przysługuje członkom obu izb, i która – przypomnijmy – oznacza pociągnięcie posła i senatora do odpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego (za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą

19 O tym, że art. 107 Konstytucji ma charakter antykorupcyjny, pisze: P. Winczorek, *op. cit.*, s. 243.

20 Zob. E. Gierach, *Komentarz do art. 107 [w:] Konstytucja RP. Komentarz art. 87–243*, t. II, Warszawa 2016, s. 357–358.

Sejmu – immunitet materialny) oraz wprowadzenie utrudnień związanych z egzekwowaniem odpowiedzialności karnej (immunitet formalny) (art. 105 Konstytucji). O zakresie koniecznych modyfikacji zdecydowałby sposób unormowania materialnych przesłanek odwoływania posłów i senatorów (o czym zresztą będzie jeszcze mowa w dalszych rozważaniach). W zależności od niego zasadna byłaby ingerencja w konstrukcję albo immunitetu materialnego, albo formalnego, albo też obu jednocześnie.

Wreszcie, wprowadzenie omawianej instytucji mogłoby hipotetycznie pociągnąć za sobą ograniczenie konstytucyjnej sfery autonomii izb parlamentu, a ściśle biorąc jednego z jej aspektów – autonomii jurysdykcyjnej. Autonomia ta oznacza wyłączność kompetencyjną tych organów w sprawach o uchylenie immunitetu oraz o zastosowanie środków dyscyplinarnych i kar finansowych względem ich członków. Dzięki niej w wymienionych dziedzinach wykluczona zostaje możliwość podejmowania przez instytucje zewnętrzne, takie jak rząd, podległe mu służby, ale też przez obywateli, działań mających na celu wykorzystanie szeroko rozumianych instrumentów nacisku względem parlamentarzystów. W ten sposób usuwa się ryzyko pozaparlamentarnej ingerencji, która zagraża swobodzie wykonywania mandatu i może mieć ujemny wpływ na proces realizowania zadań i kompetencji przez obie izby i ich wewnętrzne organy²¹. O tym, czy nowy mechanizm poskutkowałby zawężeniem autonomicznych gwarancji, o jakich tutaj mowa, zadecydowałyby regulujące go przepisy. Z ingerencją obywatelską w tym obszarze mielibyśmy bowiem do czynienia tylko wówczas, jeśli możliwość odwołania posła lub senatora objęłaby przypadki przestępstw oraz czynów polegających na naruszeniu wewnętrznych zasad działania izby. Oczywiście, możliwe byłoby też utrzymanie autonomicznej ochrony instytucji parlamentu w połączeniu z wprowadzeniem nowej konstrukcji prawnej. W tym wypadku jednak Sejm i Senat musiałyby otrzymać uprawnienie do wyrażania zgody na wszczynanie procedury odwoławczej, stając się tym samym dysponentem obywatelskiej kontroli jakości sprawowania mandatu deputowanego. To, jak można podejrzewać, prowadziłoby do całkowitej pozorności przyjętej instytucji.

21 Zob. G. Pastuszko, *Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w polskim prawie parlamentarnym – rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Rzeszów 2019, s. 51–59.

4.

Istotnym wyzwaniem towarzyszącym ewentualnym wysiłkom legislacyjnym zmierzającym do nadania normatywnego kształtu omawianej instytucji byłoby wskazanie przyczyn odwołania deputowanego. Decyzja o takim czy innym uregulowaniu tego zagadnienia, w razie jej podjęcia, rzutowałaby na praktykę ustrojową oraz systemowe znaczenie nowego instrumentu. W poszukiwaniu optymalnych przepisów można wziąć pod uwagę kilka wariantów rozwiązań.

Wariantem, który wysuwa się na pierwszy plan, jest wyposażenie wyborców okręgu w prawo odwołania posła lub senatora nieoznające żadnych materialnych ograniczeń. Przy takiej konstrukcji normatywnej pozbawienie mandatu następowaloby w wyniku negatywnej oceny dowolnych zachowań parlamentarzysty, zarówno tych o charakterze politycznym, jak i tych związanych z naruszeniem norm prawnych lub moralnych w życiu zawodowym bądź prywatnym. Wystarczyłoby więc, że dochowane zostałyby wymogi formalne, a w pełni dopuszczalne stałoby się przeprowadzenie procedury odwoławczej wraz z wieńczącym jej przebieg aktem głosowania i ewentualnym odwołaniem deputowanego.

Inny wariant to przyjęcie przepisów statuujących nieostre klauzule, które sformułowane byłyby w sposób na tyle luźny, aby pomieścić w sobie różne sytuacje praktyki ustrojowej. Przykładowo, mogłyby to być takie określenia, jak: „utrata zaufania wyborców”, „prowadzenie działalności publicznej niedającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu posła i senatora”, „popętnienie czynów niegodnych posła i senatora”, „niewypełnienie obietnic złożonych w toku kampanii wyborczej”²² itd. Tak skonstruowane przepisy, stwarzając daleko idącą swobodę we wskazaniu przyczyny odwołania, dałyby wyborcom możliwość wykorzystywania bardzo różnych okazji, nie tylko tych związanych z negatywnie ocenianą aktywnością polityczną parlamentarzystów. Byłoby to niewątpliwie duże udogodnienie w sięganiu do tego instrumentu, które jednak – co warto wyraźnie podkreślić – nie zawsze byłoby równoznaczne z łatwością w jego praktycznym stosowaniu. Nietrudno sobie prze-

22 Ciekawostką jest, że jak dotąd nie pojawiały się poglądy sugerujące dopuszczalność drogi sądowej w wypadku niespełnienia obietnic wyborczych składanych przez parlamentarzystów, zob. K. Mularski, *Obietnice wyborcze w świetle instytucji przyrzeczenia publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 123 i n.; R. Zych, *Problem odpowiedzialności prawnej za obietnice wyborcze*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 127 i n.

cież wyobrazić wystąpienie sytuacji kontrowersyjnych, rodzących dylematy co do dopuszczalności odwołania parlamentarzysty, a przez to wywołujących pytanie o to, jak daleko sięgają granice dozwolonych działań (np. przestępstwa popełnione w oparciu na motywacjach politycznych). A skoro tak, to należy mieć świadomość, że tego rodzaju ogólne sformułowanie przesłanek odwołania posła lub senatora powodowałoby wzrost ryzyka napięć i tarć politycznych, które przyczyniałyby się do pogłębiania i tak już niemałych w polskim życiu publicznym animozji.

Na marginesie godzi się zauważyć, że oba wskazane wyżej warianty rozwiązań pociągnęłyby za sobą prawdopodobieństwo wystąpienia pewnych dysfunkcji w działaniu konstytucyjnego ustroju państwa. Decydując się na któryś z nich, prawodawca nie mógłby tego problemu stracić z pola widzenia. Przewidywalnym już dzisiaj skutkiem szerokiego ujęcia odpowiedzialności posłów i senatorów przed wyborcami byłaby nade wszystko groźba jednoczesnego uruchamiania procedur odwoławczych w stosunku do kilku lub więcej parlamentarzystów jednej formacji. Takie działanie, o ile nie zostałoby poddane prawnym limitom, mogłoby być obliczone np. na destabilizowanie rządzącej większości lub swoiste szykanowanie parlamentarnej opozycji. Inny skutek to użycie instytucji odwołania parlamentarzysty w celu usunięcia ze stanowiska premiera lub/i ministrów rządu (jak wiadomo, premier i ministrowie z reguły są jednocześnie posłami lub senatorami). W tym przypadku mielibyśmy do czynienia z akcją wymierzoną bezpośrednio w osoby prowadzące politykę państwa, a przez to ukierunkowaną na sparaliżowanie procesu rządzenia. Trudno nie dostrzec, że w obu sytuacjach ustrojowy sens instrumentu, o jakim tutaj mowa, uległby wypaczeniu. Nijak się to ma do zasadniczego celu jego ewentualnego ustanowienia, związanego z dążeniem do odbierania przez wyborców mandatu osobom niezasługującym na piastowanie godności deputowanego.

Ostatni możliwy wariant polega na enumeratywnym wymienieniu przesłanek odpowiedzialności posła lub senatora przed wyborcami. W takim przypadku prawodawca byłby zmuszony stworzyć zamknięty katalog przedmiotowych przesłanek, ograniczając tym samym możliwość odwołania deputowanego do kazuistycznie wskazanych sytuacji. Przykładowo, mógłby on w tym celu wymienić popełnienie przestępstw stwierdzonych prawomocnym wyrokiem sądu (z wyłączeniem przestępstw, które już dziś skutkują utratą prawa wybieralności, *ergo* utratą piastowanego mandatu – zob. art. 99 ust. 3 Konstytucji), popełnienie deliktu konstytucyjnego rozumianego jako naruszenie Konsty-

tucji lub ustawy (w obecnym stanie prawnym innego niż naruszenie zakazów prowadzenia działalności gospodarczej w myśl art. 107 Konstytucji), rażące naruszenie przepisów regulaminu (wszystkie te czyny musiałyby zostać stwierdzone mocą rozstrzygnięcia odpowiedniego organu, a to wymagałoby czasu), niewywiązywanie się z obowiązku utrzymywania kontaktów z wyborcami okręgu (taki obowiązek musiałby zostać ujęty w przepisach ustawy²³), zmianę przynależności partyjnej itp. Uregulowanie w tym kształcie miałyby przede wszystkim tę zaletę, że zniknęłyby wątpliwości dotyczące dozwolonych granic odpowiedzialności, jaką przed wyborcami ponosi deputowany. Jego wadą byłoby jednak to, że nie dałoby się z góry przewidzieć wszystkich możliwych scenariuszy, które pozwoliłyby na uzasadnienie w wymiarze zarówno prawnym, jak i etycznym interwencji wyborców służącą usunięciu danego parlamentarzysty z Sejmu bądź Senatu. Mogłoby być więc tak, że nowa instytucja nie spełniłaby pokładanych w niej oczekiwań i nie wyszłaby naprzeciw realnym problemom życia politycznego w kraju.

5.

Określenie normatywnego kształtu uregulowań dotyczących omawianej instytucji wymagałoby m.in. precyzyjnego wskazania podmiotów uprawnionych do inicjowania procedury odwoławczej. Ich wyselekcjonowanie przez prawodawcę miałyby istotne znaczenie dla korzystania z tego środka w praktyce i niosłoby ze sobą daleko idące konsekwencje dla funkcjonowania mechanizmu władzy państwowej.

Rozwiązaniem, które wydaje się najbardziej oczywiste w tym przypadku, jest regulacja składająca inicjatywę w ręce samych wyborców. Nie ulega wątpliwości, że jej wprowadzenie gwarantowałoby, iż instytucja odwołania posła lub senatora stałaby się instrumentem pozostającym z formalnoprawnego punktu widzenia w całkowitej dyspozycji czynnika obywatelskiego. Ustanawiający ją ustrojodawca byłby oczywiście zmuszony do określenia bardziej szczegółowych reguł normatywnych w tym przedmiocie, takich jak wymogi formalne związane z udziałem pojedynczych osób w referendum od-

23 Zob. M. Grzybowski, *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 42–43.

woławczym, tryb tworzenia komitetu inicjującego, minimalny próg poparcia inicjatywy przez określoną liczbę obywateli oraz minimum osób biorących udział w referendum dla uznania wyniku za wiążący, czy też dopuszczalne ramy czasowe złożenia wniosku w trakcie kadencji. W pierwszym przypadku mógłby on oprzeć się na przepisach normujących status wyborcy w wyborach do Sejmu i Senatu, przyjmując pozytywne (ukończenie w dniu referendum wieku lat 18 oraz posiadanie obywatelstwa polskiego) oraz negatywne (wydanie przez sąd prawomocnego orzeczenia o zastosowaniu środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych, wydanie przez Trybunał Stanu prawomocnego orzeczenia o utracie czynnego prawa wyborczego przez osobę, która dopuściła się deliktu konstytucyjnego, wydania przez sąd prawomocnego orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu określonej osoby) ograniczenia praw wyborczych²⁴. W drugim przypadku mógłby z kolei skorzystać z uregulowań odnoszących się do trybu przeprowadzania referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta, ujęte w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym²⁵. Gdyby przyjąć analogiczny model, to należałoby ustanowić zasadę, że czynności związane z przygotowaniem wniosku, kampanią promocyjną oraz organizacją zbierania podpisów obywateli popierających inicjatywę odwoławczą wykonywałyby grupa obywateli, partia polityczna mająca swoją reprezentację w parlamencie oraz organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, działająca na terenie RP (zob. art. 11–17 ustawy dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym). W trzecim przypadku musiałby określić procentowo lub liczbowo minimalną grupę osób popierających wniosek o odwołanie deputowanego i tak samo minimalną grupę osób partycypujących w referendum. Wydaje się, że w tym zakresie racjonalny byłby wymóg sygnowania inicjatywy np. przez co najmniej 10% uprawnionych do głosowania wyborców w danym okręgu wyborczym i jednocześnie wymóg wzięcia udziału w referendum przez co najmniej 20% uprawnionych do głosowania. W czwartym przypadku musiałby wreszcie zastanowić się nad ewentualnymi ograniczeniami czasowymi dotyczącymi uruchamiania procedury odwołania posła lub senatora. Przykładowo, mógłby on sformułować zakaz podejmowania takich działań na 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji izb. Mógłby też ustanowić zasadę, że niedopuszczal-

24 Zob. G. Pastuszko, *Parlament [w:] Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2016, s. 54–55.

25 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741).

ne jest odwołanie deputowanego w sytuacji podjęcia decyzji przez uprawniony organ o skróceniu kadencji parlamentu (w tym sensie, że zakazuje się wszczynania postępowania służącego odwołaniu, ewentualnie nakazuje się umorzenie wszczętego już postępowania w warunkach istnienia uchwały o skróceniu kadencji parlamentu).

Wypada zauważyć, że decyzja o wyposazeniu w prawo do inicjowania odwołania deputowanego wyborców danego okręgu miałyby, obok wielu zalet, szereg istotnych wad. Dlatego już teraz, dokonując analizy omawianej instytucji w tej formule, warto sobie uświadomić, z czym należy się liczyć, gdyby ustrojodawca przyjął tak ukształtowane unormowania prawne. W tym względzie nasuwa się kilka luźnych obserwacji. Po pierwsze, zupełnie zasadna jest obawa, że nowy instrument mógłby stać źródłem obywatelskich nacisków kierowanych do posłów i senatorów, skłaniających ich do realizacji interesów wyborców swojego okręgu kosztem interesów ogólnonarodowych i państwowych. Już sama groźba jego zastosowania mogłaby zachęcać parlamentarzystów do tego rodzajów postaw, niosąc za sobą ujemne skutki dla prowadzonej polityki państwa. Po drugie, instrument ten miałby również potencjał uniezależniania poszczególnych parlamentarzystów od gremiów decyzyjnych partii politycznych. Taki stan rzeczy musiałby się odbijać negatywnie na mechanizmach funkcjonowania frakcji parlamentarnych w izbie (ryzyko efektu rozluźniania dyscypliny partyjnej), a nawet szerzej – na charakterystyce polskiego systemu partyjnego (co oczywiście przez niektórych może być potraktowane jako element pozytywny). Po trzecie, w pewnych sytuacjach odwołanie posłów lub senatorów, zwłaszcza gdyby miało dotyczyć parlamentarzystów sprawujących funkcje rządowe (przy założeniu, że taki poseł nie byłby chroniony przed odwołaniem), mogłoby być bliskie dążeniu do egzekwowania obywatelskiej odpowiedzialności rządu. Bardzo wyraźne, choć raczej mało prawdopodobne, byłoby więc tutaj ryzyko wygenerowania nieprzewidzianej wprost w postanowieniach Konstytucji procedury odwołania gabinetu.

Alternatywą dla koncepcji powierzającej inicjatywę wyłącznie w ręce wyborców jest rozwiązanie, które zakłada albo konieczność podjęcia w tym przedmiocie decyzji wstępnej, albo obowiązek dochowania wymogu uzyskania przez wnioskodawców zgody na kontynuację ich działań przez odpowiedni organ. W pierwszym przypadku do rozważenia byłaby np. opcja wydania prawomocnego orzeczenia sądu, w drugim zaś w grę wchodzi np. mechanizm wyrażenia zgody przez Sejm (Senat), ewentualnie przez Trybunał Konstytu-

cyjny (w przypadku tego ostatniego proponowane rozwiązanie wychodziłoby oczywiście poza konwencję Trybunału funkcjonującego jako „sąd prawa”, ale nie byłoby to pierwsze rozwiązanie tego typu – zob. art. 131 Konstytucji). Włączenie Sejmu (Senatu) lub Trybunału w procedurę służącą odwołaniu byłoby – zauważmy – pod pewnymi względami ryzykowne. Uchwała Sejmu lub Senatu oznaczałaby zdanie się przez wyborców na łaskę politycznej większości funkcjonującej w izbie i – co jest wysoce prawdopodobne – *de facto* uniemożliwiałaby przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z kolei mocno wydłużałoby w czasie całą procedurę, pozwalając tym samym dłużej zachować danemu deputowanemu mandat, a niekiedy wręcz uniknąć konfrontacji z domagającymi się jego odwołania wyborcami.

6.

W razie przyjęcia nowa instytucja będzie wymagała określenia na gruncie przepisów prawa mechanizmu przeprowadzania referendum w sprawie odwołania posła lub senatora. W tym zakresie prawodawca stanąłby przed koniecznością unormowania kolejnych elementów i faz procedury referendalnej, dążąc do wypracowania jej optymalnego modelu normatywnego. Niewątpliwie pomocne mogłyby się tu okazać przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym²⁶ oraz ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, tworzące wzorce dla takich zagadnień jak: wymogi formalne i tryb zgłaszania wniosku o odwołanie posła lub senatora, osoby uprawnione do udziału w głosowaniu, podmiot legitymowany do wydania postanowienia o przeprowadzeniu referendum i sądowy tryb zaskarżania tej decyzji czy wreszcie próg frekwencyjny warunkujący ważność referendum oraz – fakultatywnie – prawne ograniczenie liczby uczestników niebędących osobami biorącymi udział w wyborach parlamentarnych. Obok tego – jak się wydaje – musiałby też rozważyć kilka kwestii, które wynikają ze specyfiki wydarzenia, jakim jest referendum w sprawie odwołania deputowanego do izby parlamentu. Zasadne byłoby m.in. poddanie refleksji ewentualnego limitu wskazującego na maksymalną liczbę prowadzonych

26 Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 851).

postępowań dotyczących odwołania w określonym przedziale czasowym w jednym okręgu, jak też zakazów związanych z dopuszczalnością uruchomienia kolejnego referendum przeciw tej samej osobie. W jednym i drugim przypadku celem regulacji, jeśli zostałyby przyjęte, byłoby wyeliminowanie ryzyka możliwych nadużyć i manipulacji, które mogłyby wynikać z kalkulacji inicjatorów referendum. Rozważenia wymagałby też problem możliwości ponownego startu w wyborach posłów i senatorów, którzy zostali odwołani w poprzedniej kadencji. Nie jest wykluczone, że prawodawca zechciałby wprowadzić również w tej materii jakieś prawne restrykcje.

Dodatkowo, obok przepisów regulujących konstrukcję prawną referendum odwoławczego, nowa instytucja pociągnęłaby za sobą potrzebę określenia prawnych następstw odwołania posła lub senatora przez wyborców. W tym wypadku prawodawca nie musiałby się jednak szczególnie mocno natrudzić, jako że w obecnym stanie prawnym istnieją już postanowienia ustawowe, które przy drobnych korektach śmiało mogłyby znaleźć tutaj zastosowanie. Chodzi konkretnie o ujęte w Kodeksie wyborczym przepisy, które normują tryb i przesłanki wygaśnięcia mandatu oraz mechanizm jego uzupełniania. W odniesieniu do tej pierwszej grupy regulacji wystarczyłoby, aby dokonano poszerzenia kodeksowego katalogu przesłanek wygaśnięcia mandatu parlamentarnego o nową okoliczność – odwołanie posła lub senatora przez wyborców. W ten sposób zmianie uległby art. 247 § 1 Kodeksu wyborczego²⁷, który na chwilę obecną wśród rzeczonych przesłanek wymienia: 1) śmierć posła; 2) utratę prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów; 3) pozbawienie mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 4) zrzeczenie się mandatu; 5) zajmowanie w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła, z zastrzeżeniem przepisu § 3; 6) powołanie w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła; 7) wybór w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego. W odniesieniu zaś do postanowień dotyczących mechanizmu uzupełniania mandatu posła lub senatora można by natomiast zachować w pełni dzisiejsze przepisy, akceptując zasadę, że w przypadku Sejmu posłem zostaje kandydat z tej samej listy kandydatów, który w wyborach otrzymał kolejno największą

27 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277).

liczbę głosów (art. 251 Kodeksu wyborczego), w przypadku Senatu natomiast przeprowadzane są wybory uzupełniające (art. 282 Kodeksu wyborczego). Zwłaszcza to pierwsze rozwiązanie musi być ocenione pozytywnie. Fakt, że cofnięty przez wyborców mandat przypadłby w udziale osobie z tej samej listy²⁸ (a więc tej samej formacji), gwarantowałby zachowanie *status quo*, gdy idzie o funkcjonujący w danym momencie układ stosunków między partiami rządzącymi a koalicją. W innym wypadku istniałoby ryzyko, że instytucja odwoływania posłów będzie postrzegana jako środek służący destabilizowaniu rodzimej sceny politycznej.

7.

Dokonane ustalenia dość jasno pokazują, że spektrum możliwych rozwiązań kreujących instytucję odwoływania parlamentarzystów przez wyborców jest bardzo szerokie i że decyzja o wprowadzeniu nowego urządzenia, bez względu na treść przyjętych zmian, stanowiłaby krok w stronę głębokiej korekty konstytucyjnego ustroju państwa. W ramach podsumowania warto przypomnieć podstawowe z nich.

Po pierwsze, w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości, aby ustrojodawca zdecydował się na wdrożenie mechanizmu odwoływania posłów i senatorów przez wyborców w specjalnym referendum bez jednoczesnej zmiany konstytucyjnej koncepcji mandatu parlamentarzysty. Jeśli nowe rozwiązania miałyby współgrać z ustawą zasadniczą, konieczna byłaby nowelizacja zawartego w niej art. 104, który proklamuje zasadę mandatu wolnego, oznaczającą m.in. to, że deputowany nie może być odwołany w trakcie kadencji parlamentu. Dokonując jej, prawodawca musiałby rozważyć, czy utrzymać dzisiejszą fikcję prawną zakładającą, że poseł i senator wyrażają wolę całego Narodu, czy też iść w kierunku uczynienia posła i senatora depozytariuszami woli wyborców wyłącznie własnego okręgu. Ta ostatnia opcja chyba lepiej korespondowałaby z założeniami instytucji odwołania parlamentarzysty, rozsądnie jest więc rekomendować właśnie jej przyjęcie na gruncie nowych uregulowań konstytucyjnych i ustawowych.

28 Zob. A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 251 [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz Lex*, red. K.W. Czaplicki et al., Warszawa 2014, s. 595.

Po drugie, koniecznością byłoby też wskazanie przyczyn, z jakich posłowie i senatorowie będą mogli zostać odwołani przez wyborców. Prawodawca miałby w tym względzie do wyboru trzy modele rozwiązań, z których każdy rzutuje na charakterystykę postulowanej instytucji w odmienny sposób. Są to konkretnie: model odpowiedzialności Nielimitowanej (a więc uzależnionej wyłącznie od uznania elektoratu), model bazujący na klauzulach nieostrych określających szeroko odpowiedzialność parlamentarzystów i wreszcie model związany z wprowadzeniem precyzyjnie ujętego katalogu przesłanek warunkujących odwołanie. Decyzja o przyjęciu którejś z tych koncepcji nie pozostałaby obojętna dla funkcjonowania konstytucyjnego systemu państwa. Należy zauważyć, że zwłaszcza dwa pierwsze modele pociągałyby za sobą ryzyko wykorzystywania omawianej instytucji w celu destabilizowania układu sił politycznych funkcjonującego w izbie oraz egzekwowaniu *sui generis* odpowiedzialności politycznej przez wyborców premiera i członków gabinetu (o innych państwowych notablach, takich jak np. marszałek Sejmu czy Senatu, nie wspominając).

Po trzecie, jednym z największych wyzwań legislacyjnych, jeśli idzie o opracowanie nowej konstrukcji, byłoby określenie podmiotu legitymowanego do inicjowania referendum w sprawie odwołania posła lub senatora. W tym zakresie najbardziej naturalnym rozwiązaniem wydaje się pomysł oddania tego uprawnienia bezpośrednio do dyspozycji wyborców. Jego wprowadzeniu musiałaby jednak towarzyszyć świadomość, że taka koncepcja w jeszcze większym stopniu wzmocniłaby więź między parlamentarzystą a jego elektoratem z okręgu, co sprawiłoby, że wzrosłoby prawdopodobieństwo podejmowania przez posła lub senatora działań, które pozostają w zgodzie z interesem lokalnych wyborców, lecz niekoniecznie korespondują z interesem państwa. Alternatywą dla takiej konstrukcji byłoby włączenie w mechanizm inicjatywy organów władzy państwowej, np. jednej z izb parlamentu lub Trybunału Konstytucyjnego. Ich rola wiązałaby się z wydawaniem upoważnienia do podjęcia procedury odwoławczej, ewentualnie zgody na jej prowadzenie.

Po czwarte, konieczne stałoby się całościowe unormowanie mechanizmu referendum w sprawie odwołania posła lub senatora oraz skutków jego przeprowadzenia. Przedsięwzięcie to byłoby mocno ułatwione, gdyż prawodawca mógłby korzystać z istniejącego już dzisiaj dorobku ustawowego dotyczącego m.in. instytucji referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego czy też trybu oraz przesłanek wygaszania mandatu

parlamentarzysty. Nie oznaczałoby to, że nie istniałaby konieczność zmierzenia się z nowymi problemami, które wylaniają się na horyzoncie. Przykładowo, już teraz widać, że w ramach konceptualizacji nowych rozwiązań konieczne byłoby zastanowienie się nad kwestią prawnie dopuszczalnego limitu postępowań dotyczących odwołania prowadzonych w jednym czasie czy też nad problemem możliwości wystartowania w kolejnych wyborach (uzupełniających do Senatu bądź konwencjonalnych) przez odwołanego parlamentarzystę.

Grzegorz Pastuszko

Bibliografia

- BURDA A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978.
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Encyklopedia Kukiz'15, *Dlaczego warto wywalczyć odwoływalność posłów*, <http://kukiz15.org/program/krajowy/odwoływalność-posła> (dostęp: 14 lipca 2022 r.).
- GIERACH E., *Komentarz do art. 107 [w:] Konstytucja RP. Komentarz art. 87–243*, t. II, Warszawa 2016.
- GRAJEWSKI K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006.
- GRANAT M., *Sejm i Senat [w:] Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2006.
- GRANAT M., *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- GRZYBOWSKI M., *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5.
- JAROSZ Z., *Zasada odwoływalności w systemie przedstawicielskim PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 3.
- JAŻWIŃSKI P., *Odwołanie posła za zmianę partyjnych barw? Co proponuje PO, a jak to jest na Wyspach*, „Konkret24”, 15 lutego 2022 r., <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/odwołanie-posła-za-zmianę-partyjnych-barw-co-proponuje-po-a-jak-to-jest-na-wyspach,1048971.html> (dostęp: 14 lipca 2022 r.).
- KISIELEWICZ A., *Komentarz do art. 251 [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz Lex*, red. K.W. Czaplicki et al., Warszawa 2014.

- KRUK M., *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w doktrynie i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4.
- LAFERRIÈRE J., *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1947, s. 416, cyt. za: Z. Jarosz, *Zasada odwoływalności w systemie przedstawicielskim PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 3.
- MULARSKI K., *Obietnice wyborcze w świetle instytucji przyrzeczenia publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Odwołanie posła w trakcie kadencji? Polacy mówią „tak”*, „Rzeczpospolita” 28 września 2021 r., <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art18961991-odwołanie-posla-w-trakcie-kadencji-polacy-mowia-tak> (dostęp: 13 lipca 2022 r.).
- PASTUSZKO G., *Mechanizm odwoływania posłów Izby Gmin w ustroju konstytucyjnym Zjednoczonego Królestwa*, „Studia Prawnicze” 2015, z. 4.
- PASTUSZKO G., *Parlament* [w:] *Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*, red. H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2016.
- PASTUSZKO G., *Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w polskim prawie parlamentarnym – rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Rzeszów 2019.
- POGŁÓDEK A., *Instytucja recall we współczesnych konstytucjach* [w:] *Idea wolności i niezależności w państwach demokratycznych – perspektywa praw jednostki*, Rzeszów 2016.
- ROSTA., SUCHOCKA H., *Status prawny posła na sejm PRL (w świetle nowych regulacji prawnych)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, Rok XLVIII, z. 3.
- SKOTNICKI K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora* [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.
- SZYMANEK J., *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.
- WINCZOREK P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. 2, Warszawa 2008.
- ZAKRZEWSKI W., *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej* [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Warszawa 1975.
- ZAWADZKA B., *Model przedstawicielstwa socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- ZYCH R., *Problem odpowiedzialności prawnej za obietnice wyborcze*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.

SUMMARY

Around the postulate of dismissal of deputies and senators in Poland

The article contains an analysis of possible directions of regulations concerning the institution of recalling deputies and senators by referendum postulated in the Polish public debate. The scope of considerations covers the problem of the necessary changes to the Constitution, resulting from the new normative structure, as well as the issue of the reasons for the dismissal of deputies and senators, the entity entitled to initiate the appeal procedure and the legal mechanism and consequences of the referendum. These considerations lead to the conclusion that the introduction of the principle of dismissal of deputies and senators by voters, possible to implement under various legal models, causes profound changes in the constitutional system of the Republic of Poland, and at the same time generates specific political and systemic threats.

Grzegorz Pastuszko, habilitated doctor of law, graduate of the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin. Specialist in the field of constitutional law. Author of several dozen publications on the issues of Polish and European parliamentarism, systems of government in modern democratic countries and the systemic status of an individual in the state. Currently employed as a researcher and lecturer at the Faculty of Law and Administration of the University of Rzeszów; ORCID: 0000-0002-1494-6409.