



Dziedzina nauk: Nauki społeczne

Dyscyplina: Nauki prawne

Jan Gałka

**Parlamentarny immunitet materialny jako immanentny element
polskiej tradycji ustrojowej**

*Parliamentary non-accountability as an immanent element
of the Polish constitutional tradition*

Opieka naukowa nad przygotowaniem rozprawy
doktorskiej:

Promotor: dr hab. Martyna Łaszewska-Hellriegel,
prof. UZ

Promotor pomocniczy: dr Filip Cyuńczyk

Rozprawę akceptuję:

.....

Zielona Góra 2025

Spis treści

Wykaz skrótów	5
Wprowadzenie	9
1. Zagadnienia teoretycznoprawne dotyczące parlamentarnego immunitetu materialnego	18
1.1. Ogólne pojęcie immunitetu	18
1.2. Pojęcie immunitetu parlamentarnego	22
1.3. Dwu- oraz trójelementowa koncepcja immunitetu parlamentarnego	24
1.4. Parlamentarny immunitet materialny	32
1.5. Parlamentarny immunitet materialny jako instytucja wyłączająca karalność czynu bezprawnego	35
1.6. Konsekwencje parlamentarnego immunitetu materialnego	38
1.7. Parlamentarny immunitet formalny	43
1.8. Nietykalność parlamentarzystów	46
2. Głos wolny jako prototyp parlamentarnego immunitetu materialnego w polskiej tradycji ustrojowej	49
2.1. Wykształcenie parlamentarnego immunitetu materialnego na gruncie ustroju angielskiego	49
2.2. Immunitet parlamentarny jako wytwór Rewolucji Francuskiej	54
2.3. Recepcja immunitetu parlamentarnego w państwach niemieckich	59
2.4. Polskie wzorce immunitetu parlamentarnego	139
2.5. Głos wolny jako gwarancja wolności szlacheckiej na sejmikach i sejmach	140
2.6. Treść oraz znaczenie głosu wolnego	144
3. Parlamentarny immunitet materialny jako gwarancja prawidłowego wykonywania mandatu w odrodzonym państwie polskim	152
3.1. Wąski zakres gwarancji niezależności członków Sejmu Ustawodawczego w dekreście Tymczasowego Naczelnika Państwa	152
3.2. Absolutna nietykalność członków konstyтуandy	156
3.3. Wizja ograniczenia nietykalności posłów i senatorów w pracach nad Konstytucją marcową	164

3.4. Parlamentarny immunitet materialny posłów i senatorów jako piastunów organów władzy ustawodawczej	183
3.5. Postulaty ograniczenia bezkarności poselskiej i senatorskiej w ideologii obozu sanacji	218
3.6. Autorytaryzm ustroju kwietniowego a zakres parlamentarnego immunitetu materialnego	234
4. Socjalistyczna wizja gwarancji prawidłowego wykonywania mandatu	259
4.1. Parlamentarny immunitet materialny jako rodzima instytucja ustrojowa w okresie kształtowania ustroju ludowego na ziemiach polskich.....	259
4.2. Parlamentarny immunitet materialny jako element „podstawowych założeń Konstytucji marcowej”	272
4.3. Podwaliny ideologiczne parlamentaryzmu socjalistycznego w Polsce	284
4.4. Parlamentaryzm socjalistyczny w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.....	296
4.5. Uzasadnienie pozbawienia posłów immunitetu materialnego w Konstytucji PRL.	321
4.6. Socjalistyczny mandat związany a gwarancje jego prawidłowego wykonywania..	339
4.7. Parlamentarny immunitet materialny jako zagrożenie dla prawidłowego przebiegu rewolucji socjalistycznej.....	344
5. Parlamentarny immunitet materialny jako instytucja ustrojowa w III Rzeczypospolitej Polskiej	351
5.1. Wpływ transformacji prawnoustrojowej na status posła i senatora	351
5.2. Status prawnoustrojowy posła i senatora w świetle założenia oparcia ustroju na zasadzie podziału władzy	383
5.3. Pozycja Zgromadzenia Narodowego w ramach zadania przygotowania i uchwalenia Konstytucji a prawnoustrojowy status posła i senatora.....	400
5.4. Przywrócenie parlamentarnego immunitetu materialnego w pierwszej konstytucji (?) III Rzeczypospolitej Polskiej.....	410
5.5. Wola ustrojodawcy w przedmiocie określenia treści parlamentarnego immunitetu materialnego opisanego w art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.....	471
Zakończenie	549
Bibliografia	580

Wykaz aktów prawnych:	580
Akty konstytucyjne:	580
Umowy międzynarodowe:	581
Ustawy, dekrety, rozporządzenia, uchwały:	581
Dekrety i rozporządzenia z mocą ustawy:	583
Uchwały i zarządzenia:	583
Akty prawa wewnętrznego:	584
Wykaz literatury:	586
Orzecznictwo:	622
Sprawozdania stenograficzne:	625
Sejm Ustawodawczy II Rzeczypospolitej Polskiej	625
Sejm Śląski II Rzeczypospolitej Polskiej	625
Sejm Ustawodawczy Polski Ludowej	626
Sejm, Senat i Zgromadzenie Narodowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej	627
Sejm, Senat, Zgromadzenie Narodowe III Rzeczypospolitej Polskiej	628
Biuletyny z posiedzeń komisji:	631
Pozostałe źródła:	633

Wykaz skrótów

Konstytucja marcowa - Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

Konstytucja kwietniowa - Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

Nowela sierpniowa - Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442).

Mała konstytucja z 1947 r. - Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71).

Konstytucja PRL - Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

Konstytucja RP z 1952 r. - Odwołania do tekstu Konstytucji PRL w brzmieniu nadanym jej przez Nowelę grudniową z 1989 r.

Nowela lutowa z 1976 r. - Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1976 r. Nr 5, poz. 29).

Nowela kwietniowa z 1989 r. - Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 19 poz. 101).

Nowela grudniowa z 1989 r. - Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444).

Ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP - Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. Nr 67 poz. 336).

Ustawa konstytucyjna z 1992 r. - Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).

Konstytucja RP z 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Europejska Konwencja Praw Człowieka - Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

Kodeks karny z 1932 r. - Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1932 r. Nr 60, poz. 571).

Kodeks cywilny - Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (test jednolity, Dz. U. z 2024 r. poz. 1061).

Kodeks karny z 1969 r. - Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 94).

Ordynacja wyborcza z 1922 r. - Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. z 1922 r. Nr 66, poz. 590).

Ordynacja wyborcza z 1935 r. - Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. z 1935 r., Nr 47, poz. 319).

Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego z 1946 r. - Ustawa z dnia 22 września 1946 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (Dz. U. 1946 r. Nr 48 poz. 274).

Ordynacja do Sejmu PRL z 1952 r. - Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1952 r. Nr 35, poz. 246).

Ordynacja wyborcza z 1976 r. - Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych (Dz. U. z 1976 r. Nr 2, poz. 15).

Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1989 r. - Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (Dz. U. z 1989 r. Nr 19 poz. 102).

Ordynacja wyborcza do Senatu z 1989 r. - Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 19 poz. 103).

Dekret w przedmiocie nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego - Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 14, poz. 178).

Ustawa o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego - Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 31, poz. 263).

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora - Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 1996 r. Nr 73, poz. 350).

Regulamin Sejmu z 1923 r. - *Regulamin Obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej I. kadencji, druk nr 233.

Regulamin Senatu z 1923 r. - *Regulamin Obrad Senatu uchwalony dnia 24 marca 1923 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, I. kadencji, druk nr 7.

Regulamin Sejmu z 1935 r. - *Regulamin Sejmu uchwalony dnia 5 października 1935 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV, druk nr 2.

Regulamin Senatu z 1935 r. - *Tymczasowy Regulamin Senatu uchwalonego dnia 5 października 1935 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV., druk nr 2.

Statut Rad - *Statut Tymczasowy Rad Narodowych (uchwalony na posiedzeniu plenarnym Krajowej Rady Narodowej 1 stycznia 1944 r.)*.

Regulamin KRN - *Regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej uchwalony na 7 plenarnym posiedzeniu K. R. N. w dniu 6 maja 1945 r.*, Krajowa Rada Narodowa, druk nr 48, Warszawa 1945.

Regulamin Sejmu z 1952 r. - Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 21 listopada 1952 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (nieopublikowana).

Regulamin Sejmu z 1957 r. - Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. z 1957 r. Nr 19, poz. 145).

Regulamin Sejmu z 1986 r. - Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. z 1986 r. Nr 21, poz. 151).

Dz. Pr. Kr. P. - Dziennik Praw Królestwa Polskiego

Dz. Pr. P. P. - Dziennik Praw Państwa Polskiego

Dz. U. - Dziennik Ustaw

M. P. - Monitor Polski

ETPCz - Europejski Trybunał Praw Człowieka

KKZN – Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego

USA - Stany Zjednoczone Ameryki

ZSRR - Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Wprowadzenie

Parlamentarny immunitet materialny nie stanowi przedmiotu tylu kontrowersji w debacie publicznej co pozostałe dwie instytucje składające się na immunitet parlamentarny, a są to: parlamentarny immunitet formalny oraz nietykalność¹. Przekłada się to również na obdarzenie go znacznie mniejszym zainteresowaniem ze strony przedstawicieli doktryny prawa. Opracowania naukowe dotyczące parlamentarnego immunitetu materialnego najczęściej skupiają się na analizie – niewątpliwie praktycznego – zagadnienia zakresu normowania tej instytucji wobec objęcia nią tak zwanej zawodowej działalności posła lub senatora zarówno w odpowiedniej izbie, jak i poza nią. Wszelkie spory o doniosłym znaczeniu dla określenia istoty oraz konsekwencji parlamentarnego immunitetu materialnego zostają częstokroć zepchnięte na marginesy utylitarnego podejścia do wykładni tej cokolwiek doniosłej w polskiej tradycji ustrojowej instytucji prawnej. Kwestie co do których nie osiągnięto dotychczas konsensu w doktrynie, bywają kwitowane apodyktycznymi stwierdzeniami niepopartymi dalej idącym uzasadnieniem wychodzącym poza przywołanie nazwisk innych autorów, którzy wcześniej zajęli tożsame stanowisko. Przekłada się to na faktyczne toczenie dyskusji naukowej w swego rodzaju zawieszeniu, a w efekcie na równoczesnym występowaniu skrajnie rozbieżnych interpretacji istoty jednej z najbardziej charakterystycznych dla polskiego parlamentaryzmu instytucji prawnych. Okoliczność braku osiągnięcia zbieżności poglądów co do istoty parlamentarnego immunitetu materialnego nie można uznać za sytuację satysfakcjonującą, a tym bardziej pożądaną, gdyż następstwem tego może być ustalenie zaistnienia diametralnie odmiennych skutków prawnych, które w niektórych przypadkach mogą polegać na podważeniu w ogóle istoty i sensu tej instytucji, której podstawową funkcją jest zapewnienie możliwości prawidłowego i niezależnego sprawowania mandatów przez wyłącznych przedstawicieli narodu – posłów i senatorów.

W niniejszej rozprawie doktorskiej nie pretenduję do wykonania niedoścignionego zadania kompleksowego opracowania parlamentarnego immunitetu materialnego we wszelkich jego

¹ Wiąże się to często z negatywną percepcją konceptu immunitetu parlamentarnego jako stawiającego członów parlamentu ponad prawem. Takie spłylenie nie wydaje się jednak zasadne, gdyż postawienie deputowanych ponad prawem nigdy nie było celem przyjęcia tej instytucji, lecz służyło ochronie parlamentu jako „centralnej instytucji współczesnej demokracji reprezentacyjnej – a nie elit parlamentarnych” (C. Negoită, *From the concept to the practice of parliamentary immunity*, „Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2, s. 59). Ocena instytucji immunitetu parlamentarnego przez pryzmat podmiotów którym ona przysługuje ma charakter polityczny i skutkuje uzależnieniem wysuwanych wobec niej twierdzeń w od dynamicznych zjawisk życia społeczno-politycznego, w którym bezpośrednio zaangażowani są poszczególni deputowani, jak i organ w skład którego wchodzi. Interpretacja ta skażona jest wobec tego sympatią albo antypatią względem piastunów mandatów przedstawicielskich w danym okresie, oceną ich faktycznej działalności, jak również konkretnymi zjawiskami życia mających miejsce w konkretnej społeczności (*Ibidem*, s. 59, 67–68).

przejawach. Stawiam przed nią natomiast podstawowy cel, którym pozostaje ujawnienie, a następnie ukazanie istoty parlamentarnego immunitetu materialnego z perspektywy rodzimej tradycji ustrojowej. To bowiem tradycja i historia danego narodu, jego myśl prawnohistoryczna, w pierwszym rzędzie kształtują treść poszczególnych rozwiązań prawnoustrojowych². Żadna konstytucja nie powstaje bowiem w próżni, lecz każdorazowo odnosi się do zastanej sytuacji społecznej i prawnohistorycznej w momencie jej tworzenia, a następnie ustanawiania. Niezależnie czy ma ona na celu petryfikować dane urządzenia i instytucje, czy też je odrzucać, konstytucja bazuje na określonym fundamencie stosunków społecznych ustalonych w przeszłości³. Takie też założenia leżą u podstaw amerykańskiej koncepcji oryginalizmu, w ramach której ogranicza się dopuszczalność wykładni ustawy zasadniczej do rekonstrukcji jej pierwotnego znaczenia w ramach ustalenia oryginalnego powszechnego rozumienia poszczególnych przepisów konstytucyjnych lub określenia intencji Ojców Założycieli Stanów Zjednoczonych Ameryki nadania tym przepisom określonej treści⁴. Co istotne, pogląd o powinności rekonstrukcji norm konstytucyjnych przy wykorzystaniu metod historycznych nie jest obcy także polskiej dogmatyce prawa konstytucyjnego. Na tę powinność zdaje się wskazywać także ustrojodawca stwierdzając w preambule do Konstytucji RP z 1997 r.⁵, iż ustanowienie tej ustawy zasadniczej zostało dokonane przy nawiązaniu „do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej”. W mojej ocenie, przekłada się to na powinność szerokiego korzystania z metody historycznej także przy wykładni parlamentarnego immunitetu materialnego, którego początki sięgają genezy polskiego parlamentaryzmu⁶.

² Ryszard Balicki i Artur Ławniczak identyfikują chociażby szeroki wpływ polskich tradycji monarchicznych na treść współczesnych instytucji ustrojowych (R. Balicki, A. Ławniczak, *Tradycja monarchiczna w ustroju politycznym RP*, w: *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2012, s. 411–422). Ponadto Artur Ławniczak w monografii swojego autorstwa pod tytułem: *Geneza konstytucji*, Wrocław 2015, ukazuje jak daleko sięgają genetyczne początki konstytucji jako szczególnego aktu normatywnego, a także koncepcji określających istotę tego aktu normatywnego.

³ M. Handelsman, *Trzy konstytucje (1791, 1807, 1815)*, Kraków 1905, s. 2–4; M.E. Stefaniuk, *Preambula aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009, s. 196–197.

⁴ Amerykańscy oryginaliści idą nawet tak daleko, że wykluczają możliwość uwzględniania przy wykładni Konstytucji USA prawa oraz orzecznictwa międzynarodowego. W tym zakresie podkreśla się bowiem, że ustawa zasadnicza stanowi dzieło narodu amerykańskiego i to w jego historii i tradycji należy poszukiwać wszelkich elementów mających znaczenie dla rekonstrukcji norm konstytucyjnych (G. Maroń, *Oryginalizm Antonina Scalia jako teoria wykładni prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 44–45).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

⁶ Jak słusznie zauważa Ciprian Negoită, koncept immunitetu parlamentarnego stanowi część szerszego koncepcyjnego oraz historycznego kontekstu narodzin oraz odrodzenia parlamentaryzmu (C. Negoită, *From...*, s. 58).

Jak słusznie zauważają Ryszard Balicki i Artur Ławniczak, ustrój polski jest „nasycony potężną dawką parlamentaryzmu”⁷. Jego mocne ugruntowanie przekłada się na uznanie przez każdorazowego ustrojodawcę konieczności „istnienia w polskiej rzeczywistości politycznej wieloosobowego ciała reprezentującego naród i aspirującego w jego imieniu do sprawowania władzy ustawodawczej”⁸. W tym kontekście warto za Leszkiem Garlickim zauważyć, że instytucja immunitetu parlamentarnego stanowi „szczególnego rodzaju gwarancję niezależnego sprawowania mandatu, ale przede wszystkim należy go interpretować na tle podziału władz i na tle szczególnej pozycji parlamentu w aparacie państwowym. To odróżnia immunitet parlamentarny od innych rodzajów immunitetu, bo nie tylko dotyczy on sytuacji prawnej osoby, ale jest też przywilejem instytucji [... – przyp. JG], a – co ważniejsze – parlament jako organ suwerenności narodu jest instytucją szczególnego rodzaju”⁹. Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego – moim zdaniem – nakazuje to więc także poświęcenie szczególnej uwagi podstawowej gwarancji prawidłowego sprawowania mandatu przedstawicielskiego oraz funkcjonowania parlamentu, za którą powszechnie uznaje się przynależny jego członkom immunitet materialny w zakresie ich działalności zawodowej jako posłów albo senatorów.

Polska tradycja ustrojowa u swojego zarania kształtowała się w oparciu o własne instytucje polityczne, nie czerpiąc w tym zakresie z wzorców obcych. Dostrzegając powstawanie polskiego pierwowzoru parlamentarnego immunitetu materialnego równoległe do ustalania się odpowiedniej instytucji w Anglii oraz przed ogólnym jej przyjęciem we Francji jako usprawiedliwione jawi się podważenie prawidłowości – powszechnie przyjętego – podziału typów immunitetu parlamentarnego na: francuski i angielski. W ślad za tym, cel w postaci ujawnienia, a następnie ukazania istoty parlamentarnego immunitetu materialnego z perspektywy rodzimej tradycji ustrojowej przejawia znacznie nie tylko dla nauki polskiej, lecz jest wartościowy dla przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego także innych państw wszelkich kręgów kulturowych.

Dotychczasowe ustalenia ujawniają konieczność postawienia przed zamierzonymi badaniami dalszego celu szczegółowego, którym jest określenie wpływu ustroju oraz formy rządów przyjętych na poszczególnych etapach istnienia państwa polskiego na kształt parlamentarnego

⁷ R. Balicki, A. Ławniczak, *Instytucjonalne aspekty PRL jako kolejnego wcielenia państwowości polskiej*, w: *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi. Tom 2. Studia historyczno-prawne i ustrojowo-porównawcze*, red. nauk. M. Grzybowski, B. Naleziński, Kraków 2014, s. 84.

⁸ *Ibidem*, s. 85.

⁹ L. Garlicki, *Artykuł 105*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. II*, red. nauk. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 2.

immunitetu materialnego. Cel ten uwzględnia bowiem okoliczność niewątpliwego powiązania tej instytucji z przemianami mającymi za swój przedmiot pozycję ustrojową, funkcję oraz faktyczne znacznie, jakie na przestrzeni dziejów dotyczyły wieloosobowego organu przedstawicielskiego narodu polskiego w relacji do pozostałych organów władzy.

Ostatnim szczegółowym celem badawczym, wynikającym z samej istoty parlamentarnego immunitetu materialnego jako instytucji przynależnej deputowanym do organu przedstawicielskiego, jest ustalenie zarówno roli jaką ta instytucja odgrywa w ramach swojej funkcji gwarancji prawidłowego i niezależnego sprawowania mandatu, a w ślad za tym określenie istnienia ewentualnego powiązania albo jego braku pomiędzy parlamentarnym immunitetem materialnym a typem mandatu piastowanego przez członków parlamentu.

Określone cele badawcze wyznaczają obszar zainteresowania prowadzonych rozważań. Wymagają one jednak konkretyzacji w ramach poszczególnych problemów badawczych. W ten sposób badacz identyfikuje zagadnienia, co do których oczekuje osiągnięcia ustaleń w toku prowadzonych rozważań. Problemy badawcze zostaną przedstawione w formie pytań, na które – w założeniu – przeprowadzone badania, których przebieg oraz wnioski z nich płynące zostały opisane w niniejszej rozprawie doktorskiej, pozwolą udzielić odpowiedzi.

Podstawowym problemem badawczym, stanowiącym pochodną podstawowego celu badawczego niniejszej rozprawy doktorskiej, jest następujące pytanie: Jakie znaczenie w polskiej tradycji ustrojowej przejawia parlamentarny immunitet materialny? Udzielenie na nie odpowiedzi wymaga przyjęcia szczególnej metodologii prowadzonych badań, która zostanie opisana w dalszej części *Wprowadzenia*.

Ogólny charakter postawionego pytania badawczego wymaga jego sprecyzowania poprzez wyznaczenie szczegółowych problemów badawczych, ujętych w formie pytań pomocniczych, a odnoszących się do poszczególnych sfer prowadzonych rozważań. Pytania te brzmią następująco:

- 1) Na którym etapie rozwoju polskiego parlamentaryzmu wykształcił się prototyp obecnie przyjętego parlamentarnego immunitetu materialnego?
- 2) Czy parlamentarny immunitet materialny stanowi część polskiej tradycji ustrojowej w dziedzinie parlamentaryzmu?

- 3) Czy istnieje powiązanie pomiędzy ustrojem oraz formą rządów przyjętych na danym etapie istnienia państwa polskiego a kształtem parlamentarnego immunitetu materialnego?
- 4) Czy istnieje, a jeżeli tak, to jaki, stosunek pomiędzy przyjętym typem mandatu przedstawicielskiego a parlamentarnym immunitetem materialnym?
- 5) Czy istnieje, a jeżeli tak, to co charakteryzuje, polską koncepcję parlamentarnego immunitetu materialnego?
- 6) Jakie znaczenie przejawia parlamentarny immunitet materialny w ramach jego funkcji gwarancji prawidłowego i niezależnego sprawowania mandatu przedstawicielskiego?
- 7) Na czym polega istota parlamentarnego immunitetu materialnego i jakie są konsekwencje jego aktualizacji dla wyłączenia odpowiedzialności posła lub senatora w określonym zakresie?
- 8) Jaki wpływ na zakres parlamentarnego immunitetu materialnego przejawia przesłanka dopuszczalności wyrażenia przez Sejm albo Senat zgody na pociągnięcie, odpowiednio posła albo senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą naruszył prawa osób trzecich?
- 9) Jaki zakres podmiotów obejmuje pojęcie osób trzecich naruszenie praw których stanowi przesłankę dopuszczalności pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu?

Sformułowane problemy badawcze wymagają, aby przed rozpoczęciem pracy naukowej badacz udzielił na nie wstępnych odpowiedzi, które będą następnie podlegały weryfikacji w toku prowadzonych rozważań. Opisane w niniejszej rozprawie doktorskiej badania będą zmierzać do weryfikacji postawionych na wstępie hipotez badawczych stanowiących pewne założenia *prima facie*, określone w oparciu o ogólne rozpoznanie przedmiotu badań.

Hipoteza stanowiąca odpowiedź na podstawowy problem badawczy brzmi następująco: Parlamentarny immunitet materialny przejawia istotne znaczenie w polskiej tradycji ustrojowej pozostając jednym z elementów współkształtujących pozycję ustrojową członków parlamentu, wykazując związek zarówno z typem ustroju, jak i formą rządów przyjętych na danym etapie istnienia państwowości polskiej, w istotnym stopniu warunkując niezależność sprawowania mandatu przez członków wieloosobowego organu przedstawicielskiego.

Powyższe stwierdzenie jako z samej swej istoty najbardziej ogólne zawiera w sobie także wnioski płynące z założeń przyjętych dla skonstruowania hipotez pozostających wstępnymi odpowiedziami na szczegółowe problemy badawcze sformułowane w formie pytań pomocniczych. Kolejno hipotezy te brzmią następująco:

- 1) Prototyp obecnie przyjętego parlamentarnego immunitetu materialnego w formie instytucji głosu wolnego wykształcił się na etapie kształtowania się rodzimego parlamentaryzmu w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej.
- 2) Parlamentarny immunitet materialny stanowi część polskiej tradycji ustrojowej w dziedzinie parlamentaryzmu, którego początki sięgają okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej, a której to instytucji prawnej ciągle występowanie zostało przerwane wraz z oparciem ustroju państwa na obcych wzorcach doktryny marksizmu-leninizmu niedopuszczającej istnienia gwarancji niezależnego sprawowania mandatu przedstawicielskiego w okresie rewolucji proletariackiej i dyktatury tej klasy społecznej do czasu dokonania pełnego przekształcenia narodu w jednolity klasowo naród socjalistyczny.
- 3) Występuje powiązanie pomiędzy ustrojem oraz formą rządów przyjętych na danym etapie istnienia państwa polskiego a kształtem parlamentarnego immunitetu materialnego, co przejawia się w tendencji do ograniczania znaczenia oraz zakresu tej instytucji w okresach przekształceń ustroju w kierunku autorytaryzmu przy równoczesnym skupieniu władzy wokół jednego z naczelných organów państwa, tak jednoosobowego Prezydenta, w okresie lat 1935–1939, czy jednoizbowego wieloosobowego organu przedstawicielskiego – Sejmu, w okresie lat 1952–1989¹⁰.
- 4) W polskiej tradycji ustrojowej można zauważyć stosunek współwystępowania parlamentarnego immunitetu materialnego wraz z mandatem wolnym, przy braku zauważalnego stosunku wynikania pierwszej instytucji z drugiej, jak również braku istnienia jednolitości co do treści oraz zakresu parlamentarnego immunitetu materialnego wobec typu przyjętego mandatu przedstawicielskiego.
- 5) Na gruncie polskiej tradycji ustrojowej należy stwierdzić wykształcenie się, niezależnej od wpływów wzorców obcych, polskiej koncepcji parlamentarnego immunitetu

¹⁰ Jak stwierdza Artur Ławniczak, system realnego socjalizmu można zaklasyfikować jako autorytaryzm (A. Ławniczak, *Istota władzy państwowej i jej formy*, Wrocław 2010, s. 260).

materialnego. Specyfika polskiego rozwiązania polega na objęciu parlamentarnym immunitetem materialnym całości działalności posła lub senatora w zakresie sprawowanej funkcji przedstawicielskiej, z równoczesnym dopuszczeniem możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialności sądowej w przypadku naruszenia tym działaniem praw osób prywatnych, co jednak wymaga uzyskania uprzedniej zgody właściwej izby.

- 6) Parlamentarny immunitet materialny stanowi jeden z podstawowych elementów warunkujących możliwość prawidłowego i niezależnego sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Ograniczenie, a nawet likwidacja parlamentarnego immunitetu materialnego wiąże się z tendencją do ograniczania pozycji ustrojowej parlamentarzystów oraz pozycji ustrojowej lub faktycznej roli parlamentu w systemie sprawowania władzy w państwie.
- 7) Istota parlamentarnego immunitetu materialnego polega na wyłączeniu możliwości wywodzenia przeciwko parlamentarzystcie jakichkolwiek negatywnych konsekwencji prawnych na podstawie jego działalności w zakresie sprawowania mandatu.
- 8) Przesłanka dopuszczalności wyrażenia zgody przez Sejm albo Senat na pociągnięcie odpowiednio posła albo senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą naruszył prawa osób trzecich, nie skutkuje przekształceniem parlamentarnego immunitetu materialnego w odpowiednim zakresie w parlamentarny immunitet formalny, lecz stwarza możliwość aktualizacji przez właściwą izbę, w ramach wykonania swoich uprawnień w zakresie zwierzchnictwa nad posłem albo senatorem, dopuszczalności wywodzenia konsekwencji prawnych przeciwko posłowi albo senatorowi przed sądem jako organem charakteryzującym się szczególnymi gwarancjami w zakresie niezależności i niezawisłości.
- 9) Z istoty oraz funkcji przesłanki określającej kompetencję Sejmu albo Senatu do wyrażenia zgody na pociągnięcie odpowiednio posła albo senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą naruszył prawa osób trzecich, wynika powinność odniesienia pojęcia osób trzecich wyłącznie do podmiotów prywatnych, które pozostają poza zakresem konstytucyjnie określonych funkcji oraz kompetencji odpowiednio Sejmu albo Senatu lub posła albo senatora. Wyłącza to spod zakresu pojęcia osób trzecich przede wszystkim pozostałych posłów albo senatorów, jak również piastunów innych organów

władzy publicznej lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, wobec których Sejm albo Senat swoje uprawnienia wywodzi bezpośrednio z konstytucji.

Odpowiadające poszczególnym problemom badawczym hipotezy podlegać będą weryfikacji w toku prowadzonych badań, których przebieg oraz wnioski z nich płynące zostały opisane w niniejszej rozprawie doktorskiej. Powyższe wymaga określenia metod przy pomocy których nastąpi sprawdzenie zasadności przyjętych założeń wstępnych. Metody te w istotnym stopniu stanowią pochodną celów postawionych przed niniejszą rozprawą doktorską. Wyznaczone nimi zakres zainteresowania przekłada się bowiem na konieczność wyboru określonego rodzaju źródeł, których analiza, przy wykorzystaniu odpowiednich narzędzi, umożliwi dokonanie zamierzonych ustaleń.

Przede wszystkim należy zaznaczyć, że prowadzone badania będą miały charakter wyłącznie teoretyczny. Nie przewiduje się korzystania z metod empirycznych. Posługiwanie się przykładami rzeczywistego funkcjonowania parlamentarnego immunitetu materialnego stanowić będzie uzupełnienie dla rozważań mających znaczenie z punktu widzenia wykładni przepisów prawa określających tę instytucję, natomiast nie będą one służyły dokonaniu pomiaru faktycznego znaczenia tej instytucji w ramach jej praktycznego funkcjonowania.

Podstawę dla prowadzonych badań stanowić będą metody dogmatyczna oraz analizy i krytyki piśmiennictwa. W szerokim stopniu zostaną wykorzystane także metody analizy historycznej oraz materialnych źródeł prawa, co pozostaje konieczne dla dokonania ustaleń, z których wnioski będą mogły zostać odniesione do polskiej tradycji ustrojowej. Równocześnie stworzą one kontekst historyczny dla prowadzenia rozważań o wpływie przyjętego ustroju oraz formy rządów na kształt parlamentarnego immunitetu materialnego, które każdorazowo pozostawały pochodne wobec poprzedzających je założeń o charakterze społeczno-politycznym w ramach doktryny politycznej stanowiącej podstawę intelektualną lub ideologiczną dla obowiązujących w danym okresie rozwiązań ustrojowych¹¹. W ramach metody historycznej szerokie zastosowanie będzie mieć także metoda prawnoporównawcza, która posłuży do ustalenia źródeł oraz treści immunitetu parlamentarnego przyjętego w Anglii, Francji oraz państwach niemieckich.

¹¹ Na znaczenie analizy historycznej debat parlamentarnych oraz wyrażanych w ich trakcie poglądów, rekonstrukcji znaczenia używanych pojęć, poczynienia ustaleń w zakresie dyskursu, ideologii oraz języka przy dokonywaniu ustaleń w przedmiocie ewolucji natury, istoty oraz znaczenia immunitetu parlamentarnego zwraca uwagę: C. Negoită, *From...*, s. 60, 68.

Metody analizy orzecznictwa oraz metoda prawnoporównawcza zostaną zastosowane w uzupełnieniu oraz pomocniczo wobec metod wymienionych powyżej. Obie wspomniane metody będą służyć dokonaniu ustaleń w zakresie istoty parlamentarnego immunitetu materialnego oraz funkcji tej instytucji jako gwarancji prawidłowego sprawowania mandatu. Z uwagi na charakter tak zwanej klauzuli *speech or debate*, konstruującej amerykańską wersję parlamentarnego immunitetu materialnego, która odnosi się przede wszystkim do wypowiedzi parlamentarnych deputowanych, dorobek orzecznictwa amerykańskiego posłuży w ramach poczynienia ustaleń co do relacji pomiędzy tą instytucją a ogólną zasadą wolności słowa. W podobnym zakresie, w ramach analizy orzecznictwa, w celu ustalenia istniejącego wzorca kontynentalnego, wykorzystany zostanie dorobek orzeczniczy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powstały na gruncie wykładni odpowiednich przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹² określających zasadę wolności słowa oraz zasadę dostępu do sądu. Analiza orzecznictwa sądów polskich służyć będzie przede wszystkim jako argument w ramach przeprowadzonej wykładni przepisów określających parlamentarny immunitet materialny oraz krytyki dotychczas poczynionych w tym przedmiocie ustaleń.

Istotną uwagą o charakterze metodologicznym jest zapis cytatów pochodzących ze źródeł zagranicznych w tłumaczeniu ich na język polski. W założeniu pozwoli to na jaśniejsze przedstawienie przeze mnie przeprowadzonego toku myślowego zmierzającego do poczynienia określonych ustaleń oraz pozwoli uniknąć wystąpieniu nieporozumień mogących wynikać na tle nieścisłości w tłumaczeniu tekstów obcojęzycznych samodzielnie przez czytelnika.

¹² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

1. Zagadnienia teoretycznoprawne dotyczące parlamentarnego immunitetu materialnego

1.1. Ogólne pojęcie immunitetu

Pod pojęciem immunitetu (łac. *immunitas, immunitatis*, od łac. *immunis*, w znaczeniu: „wolny od obowiązków”¹³ niem. *Immunität*) rozumie się przywilej polegający na zwolnieniu z odpowiedzialności lub na korzystaniu z nietykalności. Początkowo w definicjach konstruowanych w polskiej doktrynie latach 60. XX wieku nie wskazywano charakteru odpowiedzialności, której dotyczy immunitet. Od początku lat 90. XX wieku zaczęto natomiast odnosić immunitet do odpowiedzialności sądowej, równocześnie zwracając uwagę na jego przynależność osobom pełniącym określone funkcje publiczne, np. sędziom, członkom parlamentu czy dyplomatom w państwach obcych¹⁴. W słownikowych definicjach pojęcia immunitetu zauważało się jego historyczne znaczenie jako przekazanie w średniowieczu feudałowi władzy sądowniczej w jego dobrach (immunitet sądowy) lub całkowite albo częściowe zwolnienie od świadczeń pobieranych z tych dóbr na rzecz władcy (immunitet ekonomiczny)¹⁵.

Współczesne słownikowe rozumienie pojęcia immunitetu pozwala zauważyć, że składają się na niego dwie odrębne instytucje: zwolnienie z odpowiedzialności oraz nietykalność. Zauważa się, że immunitety przysługują wyłącznie szczególnej kategorii osób. Pojęcie immunitetu *sensu lato* nie podlega relatywizacji do określonego rodzaju odpowiedzialności: konstytucyjnej,

¹³ Anna Rakowska-Trela wskazuje dodatkowe znaczenia tego słowa: „wolność, azyl, uwolnienie od czegoś, nienaruszalność” (A. Rakowska-Trela, *Sejm i Senat*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. nauk. D. Górecki, Warszawa 2019, s. 164).

¹⁴ W części słowników zamieszczono ponadto definicje określonych rodzajów immunitetów. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na podane w słowniku Witolda Doroszewskiego z 1964 roku znaczenie pojęcia immunitetu poselskiego jako wyłączenia jakiejkolwiek odpowiedzialności za działalność w Sejmie lub poza Sejmem, wchodzące w zakres wykonywania mandatu poselskiego (*Słownik języka polskiego. Tom III: H-K*, red. nac. W. Doroszewski, Warszawa 1964, s. 175). Co istotne, przyjęcie powyższej definicji miało miejsce w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w której nie istniał immunitet posiadający taką treść. Natomiast na przełomie wielu XX i XXI, w słowniku pod redakcją Haliny Zgółkowej z 1998 roku, pod ogólnym pojęciem immunitetu parlamentarnego poselskiego rozumiano zakaz wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego przeciwko posłowi (senatorowi) bez zgody Sejmu (Senatu) wyrażonej określoną większością głosów przy określonym kworum (*Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny. Tom 14: homotetia-japs*, red. H. Zgółkowa, Poznań 1998, s. 170).

¹⁵ *Słownik języka polskiego. Tom III...*, s. 175; *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny...*, s. 170–171; *Słownik wyrazów obcych*, red. I. Kamińska-Szmaj, Wrocław 2001, s. 319–320; *Wielki słownik wyrazów obcych PWN*, red. M. Bańko, Warszawa 2003, s. 533; *Uniwersalny słownik języka polskiego. Tom 2: H–N*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 92; *Wielki słownik wyrazów obcych*, red. A. Latusek, Kraków 2008, s. 374; *Słownik wyrazów obcych PWN z przykładami i poradami*, oprac. L. Drabik, Warszawa 2009, s. 383.

karnej, cywilnej, administracyjnej czy dyscyplinarnej¹⁶. Ujawnia to niejednolity charakter tej instytucji, skutkujący trudnościami w jego abstrakcyjnej analizie¹⁷.

Ogólnej wykładni pojęcia immunitetu dokonuje Artur Preisner stwierdzając, że immunitet oznacza „uwolnienie od obciążeń, wyłączenie pewnych osób lub obszarów od świadczeń lub odpowiedzialności, ciążących na innych”. Wskazując na aktualne rozumienie tego pojęcia, opisuje je jako „wyłączenie określonych osób spod jurysdykcji ze względu na posiadane przez nie właściwości lub przysługujące im przywileje”¹⁸. Szerokie rozumienie immunitetu prezentuje także Józef Ciągwa definiując tę instytucję, z punktu widzenia prawniczego, jako przywilej wynikający z „przepis[u] prawa pozytywnego, zgodnie z którym określona osoba lub wielość osób zostaje wyjęta z obowiązywania określonych – poza tym powszechnie obowiązujących – norm prawnych”¹⁹. Podobnie Agnieszka Cieleń opisowo stwierdza, że immunitet to „wyłączenie określonych osób ze względu na sprawowane funkcje publiczne, zajmowane stanowisko lub wykonywany zawód spod obowiązywania niektórych przepisów prawnych, zwłaszcza prawa karnego, rzadziej prawa cywilnego, administracyjnego, pracy lub przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną lub zawodową”²⁰. Iwona Wróblewska, uznaje natomiast, że „w najbardziej ogólnym ujęciu, immunitet polega na wyłączeniu lub ograniczeniu możliwości pociągania członka Parlamentu do odpowiedzialności prawnej oraz legalnego naruszania jego nietykalności osobistej”²¹. Jerzy Buczkowski postrzega immunitet za „przywilej przysługujący ze względu na charakter wykonywanych funkcji i oznacza ujemną przesłankę procesową: ograniczenie lub wyłączenie odpowiedzialności sądowej”²². Kazimierz Marszał podkreśla natomiast ochronny charakter immunitetu stwierdzając, że stanowi on „formę ochrony przysługującą osobom ze względu na pełnienie przez nie ważnych funkcji w państwie lub w stosunkach międzynarodowych”²³. Marek Chmaj zwraca uwagę, że immunitet „[w]spółcześnie oznacza prawo niepodlegania temu, co ciąży na innych, a w szczególności zapewnia nietykalność osobistą osobom uprzywilejowanym w

¹⁶ Zauważa to także Krzysztof Grajewski wykluczając zasadność ograniczania immunitetu jedynie do kwestii odpowiedzialności karnej, jednoznacznie dopuszczając jego rozciągnięcia także na odpowiedzialność cywilną (K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 14–15).

¹⁷ B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009, s. 22.

¹⁸ A. Preisner, *Immunitet parlamentarny*, w: *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001, s. 42.

¹⁹ J. Ciągwa, *Immunitet parlamentarny posłów Sejmu Śląskiego w latach 1922–1939. Regulacja prawna i praktyka*, Katowice 1992, s. 25.

²⁰ A. Cieleń, *Immunitet*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 172.

²¹ I. Wróblewska, *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2013, s. 221.

²² J. Buczkowski, *Sejm – Senat – Zgromadzenie Narodowe*, w: *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, red. J. Buczkowski, Rzeszów–Przemyśl 2013, s. 168.

²³ K. Marszał, *Przesłanki procesu karnego*, w: *Proces karny*, red. nauk. J. Zagrodnik, Warszawa 2019, s. 157.

społeczeństwie ze względu na zajmowane przez nie stanowiska lub pełnione funkcje”²⁴. Krzysztof Grajewski natomiast definiując immunitet *sensu largo* stwierdza, że oznacza on „takie przywileje wynikające z wyraźnie obowiązujących przepisów prawnych, które przysługiwać mogą w określonym czasie lub bezterminowo osobie, grupie osób, rzeczy, instytucji lub terytorium i które polegać mogą na wyłączeniu stosowania (niestosowaniu) wobec tych osób, rzeczy itp. powszechnie obowiązujących przepisów prawnych w szczególności poprzez: 1) wyłącznie odpowiedzialności za określone lub wszystkie kategorie czynów, 2) wprowadzenie utrudnień w możliwości realizacji odpowiedzialności prawnej dowolnego rodzaju w postaci wymogu uzyskania zezwolenia władzy na pociągnięcie do odpowiedzialności prawnej oraz 3) zapewnienie nietykalności wymienionym osobom, rzeczom, instytucjom lub terytoriom”²⁵.

Na gruncie prawa karnego materialnego, dokonując relatywizacji pojęcia immunitetu przez pryzmat odpowiedzialności karnej, Marian Cieślak stwierdzał, że jest to „przysługujący określonej kategorii osób, na podstawie prawa, przywilej wyłączenia lub ograniczenia odpowiedzialności w określonej sytuacji”²⁶. Krzysztof Wiak natomiast odnosił immunitet ściślej do określonego rodzaju odpowiedzialności, której on dotyczy wskazując, że jest „przywilejem przysługującym pewnej kategorii osób, polegającym na wyłączeniu lub ograniczeniu odpowiedzialności karnej w określonej sytuacji”²⁷. Lech Gardocki natomiast przez immunitet w prawie karnym rozumie „czasowe lub stałe wyłączenie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej prawnej kategorii osób z powodu popełnienia jakichkolwiek lub niektórych przestępstw”²⁸. Andrzej Marek i Violetta Konarska-Wrzosek immunitety definiują znowuż jako „bezwarunkowe uchylenie karalności, albo uzależnienie możliwości pociągnięcia sprawcy przestępstwa do odpowiedzialności karnej od zgody odpowiedniego organu”²⁹. Zofia Sienkiewicz natomiast przyjmuje, że immunitet oznacza

²⁴ M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 105, 106, 107, 108*, Warszawa 2020, s. 50.

²⁵ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 15. Autor ten w innym swoim opracowaniu, skraca definicję immunitetu poprzez określenie go jako „prawo lub przywilej niepodlegania niektórym obowiązkom, które ciąży na innych, albo też prawo nieczynienia tego, do czego inni są zobowiązani”, (K. Grajewski, *O pojęciu i rodzajach immunitetu w świetle Konstytucji RP (parlamentarny immunitet materialny i procesowy, przywilej nietykalności oraz szczególnie immunitet głowy państwa)*, w: *Immunitet parlamentarny i immunitet głowy państwa z perspektywy konstytucyjnej i karnoprosesowej*, red. nauk. M. Kłopocka-Jasińska, M. Filipowska-Tuthill, Warszawa 2018, s. 13).

²⁶ M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1990, s. 121.

²⁷ K. Wiak, *Ustawa karna i jej obowiązywanie*, w: *Prawo karne*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2020, s. 77. Podobnie: M. Kulik, *Prawo karne materialne. Część ogólna*, red. nauk. M. Mozgawa, Warszawa 2020, s. 145.

²⁸ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2015, s. 46.

²⁹ A. Marek, V. Konarska-Wrzosek, *Prawo karne*, Warszawa 2019, s. 425.

„bezwarunkowe uchylenie karalności pewnych osób albo wyłącznie warunkowe uzależnione od zgody określonego organu”³⁰.

Określając immunitet ze względu na skutek, jaki wywołuje on dla możliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego, ujmuje się go w ramy negatywnych przesłanek procesowych, w zależności od rodzaju immunitetu, jako: okoliczność skutkującą wyłączeniem danej osoby spod pod sądności sądów polskich albo warunkującą konieczność uzyskania wymaganego zezwolenia na ściganie³¹. Z tej też perspektywy Stanisław Waltoś i Piotr Hofmański stwierdzają, że immunitety to „przywileje przyznawane określonej kategorii osób z powodu pewnych czynów, polegające na wyłączeniu dopuszczalności postępowania karnego”³². Z perspektywy konsekwencji jakie wywołują immunitety dla postępowania karnego, warto zwrócić uwagę także na definicję tej instytucji przyjętą przez Wojciecha Michalskiego, który opisywał ją w następujący sposób: „a) immunitet jest przywilejem przysługującym pewnym kategoriom osób, stawiającym je w innej niż wszystkie osoby sytuacji procesowej, b) przywilej ten przyznawany jest niektórym kategoriom osób ze względu na charakter wykonywanych przez nich funkcji, c) immunitet powoduje bądź ograniczenie dopuszczalności ściganie karnego tych osób, bądź całkowitą niedopuszczalność takiego ścigania, d) immunitet stanowi wyjątek od zasady powszechności procesu karnego”³³.

Na gruncie analizy reprezentatywnych poglądów doktryny prawa karnego, tak materialnego, jak procesowego, Barbara Janusz-Pohl stwierdza brak wytworzenia dotychczas kompleksowej prawnokarnej definicji immunitetów. Te konstruowane w poszczególnych opracowaniach podręcznikowych uznaje natomiast za niewystarczające jako tworzone doraźnie dla celów porządkowych i dydaktycznych³⁴. Autorka ta, upatrując istoty immunitetów w prawie karnym jako okoliczności wyłączającej karalność czynu, stwierdza, że immunitet oznacza „czasowy albo trwały ustawowy zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności karnej określonych podmiotów

³⁰ Z. Sienkiewicz, *Nauka o karze, środkach karnych i zasadach wymiaru*, w: *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. nauk. M. Bojarski, Warszawa 2020, s. 480.

³¹ S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1948, s. 171–181, 519–525; S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1961, s. 103–109; W. Michalski, *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 12–13; A. Kordik, F. Prusak, Z. Świda, *Prawo karne procesowe. Część ogólna*, Wrocław–Szczecin 1994, s. 49–51; J. Tylman, *Warunki dopuszczalności postępowania karnego*, Warszawa 2005, s. 200–203; B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 27–28; B. Nita-Światłowska, *Pod sądność sprawy polskim sądom karnym*, w: *System Prawa Karnego Procesowego. Dopuszczalność procesu. Tom IV*, red. nauk. M. Jeż-Ludwichowska, A. Lach, Warszawa 2015, s. 160–163, 177–179, 189–194; T. Grzegorzczak, *Zezwolenie na ściganie*, w: *System Prawa Karnego...*, s. 482–488, 497–506; K. Marszał, *Przesłanki...*, s. 157–163; J. Skorupka, *Warunki dopuszczalności procesu*, w: *Proces karny*, red. nauk. J. Skorupka, Warszawa 2022, s. 250–253, 256–258.

³² S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018, s. 477.

³³ W. Michalski, *Immunitety...*, s. 9.

³⁴ B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 22–28.

w określonej sytuacji (aspekt materialny), polegający na warunkowym lub bezwarunkowym wyłączeniu karalności *in concreto*, którego refleksem jest względne lub bezwzględne niepodleganie tych podmiotów jurysdykcji polskich sądów karnych (aspekt formalny)”³⁵.

1.2. Pojęcie immunitetu parlamentarnego

W literaturze prawa konstytucyjnego, rzadko formuje się ogólną definicję pojęcia immunitetu. Najczęściej określa się je przez pryzmat immunitetu przysługującego członkom organu przedstawicielskiego jakim jest parlament³⁶. W ten sposób ogólne pojęcie immunitetu relatywizuje się ze względu na funkcję osoby, której on przysługuje, co wpływa na treść i zakres przywilejów do których jest ono odnoszone. I tak w dwudziestoleciu międzywojennym, Wacław Komarnicki, wskazując na istotę immunitetu parlamentarnego, stwierdzał szeroko, że polega on na „uprzywilejowaniu stanowisku członków parlamentu pod względem odpowiedzialności prawnej”³⁷. Zygmunt Cybichowski natomiast określając znaczenie pojęcia immunitetów poselskich wskazywał, że stanowią one „przywileje poselskie, ścieśniające kompetencje władzy wykonawczej i sądowej w celu dania posłom większej swobody w wykonywaniu ich funkcji”³⁸. W latach 70. XX wieku, Feliks Siemieński ściślej definiował immunitet parlamentarny, relatywizując go przez pryzmat immunitetu przysługującego posłom Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jako „uprzywilejowanie deputowanego w zakresie odpowiedzialności karno-sądowej za czyny, za które inni obywatele, nie piastujący mandatu poselskiego, byliby pociągnięci do odpowiedzialności”³⁹. Na początku lat 90. XX wieku, Leszek Garlicki stwierdzał, że immunitet parlamentarny należy rozumieć jako „wykluczenie bądź ograniczenie odpowiedzialności deputowanego za naruszenia prawa”⁴⁰. Współcześnie, Bogusław Banaszak uznawał, że immunitet parlamentarny stanowi „przywilej przysługujący przedstawicielowi, przyznany mu ze względu na charakter wykonywanych przez niego funkcji i oznacza ujemną przesłankę procesową: ograniczenie względnie wyłączenie

³⁵ B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 28.

³⁶ Zwraca na to uwagę także: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 25.

³⁷ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej: geneza i system*, Wilno 1937, s. 312. Tak również: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 452.

³⁸ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci*, Warszawa 1933, s. 155. Definicję tę przyjmował także za powołanym autorem: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 25.

³⁹ F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976, s. 200. Podobną definicję immunitetu parlamentarnego przyjmował również: A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1976, s. 254.

⁴⁰ L. Garlicki, *Artykuł 7*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. 2, red. nauk. L. Garlicki, Warszawa 1996, s. 2. Także: L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 1.

odpowiedzialności sądowej”⁴¹. Piotr Czarny postrzega immunitet parlamentarny jako polegający „na wyłączeniu lub ograniczeniu możliwości pociągania członka parlamentu do odpowiedzialności prawnej (przede wszystkim prawno-karnej) oraz legalnego naruszania jego nietykalności osobistej”⁴². Podobnie, Ewelina Gierach uważa, że immunitet parlamentarny jest „konstytucyjnym przywilejem parlamentarzysty, który polega na wyłączeniu lub ograniczeniu możliwości pociągania go do odpowiedzialności prawnej oraz legalnego naruszenia jego nietykalności osobistej”⁴³. Mariusz Jabłoński i Olga Hałub-Kowalczyk także uznają, że immunitet parlamentarny jest „przywilejem zagwarantowanym osobie sprawującej mandat przedstawicielski (posłowi, senatorowi), polegającym na wyłączeniu bądź znaczącym ograniczeniu zakresu odpowiedzialności sądowej parlamentarzysty w celu umożliwienia sprawowania jego funkcji politycznej w sposób nieskrępowany i niezależny”⁴⁴. Wiesław Skrzydło immunitet parlamentarny postrzega znowuż szeroko jako „przywilej, na mocy którego członek parlamentu nie podlega określonym przepisom, do zachowania których inne osoby są zobowiązane”⁴⁵. Podobnie także Leszek Garlicki wskazując, że instytucja ta oznacza „wykluczenie bądź ograniczenie odpowiedzialności deputowanego za naruszenia prawa”⁴⁶. Również Piotr Radziejewicz krótko stwierdza, że immunitet parlamentarny to „wyłączenie bądź ograniczenie odpowiedzialności prawnej posła”⁴⁷. Krzysztof Grajewski, w swoim studium dotyczącym immunitetu parlamentarnego, dokonuje wyłącznie relatywizacji przytoczonej powyżej definicji immunitetu *sensu largo* przez funkcji członka parlamentu⁴⁸.

Pobieżna analiza przytoczonych stanowisk pozwala, sformułować tezę, podobnie jak Barbara Janusz-Pohl, o braku jednolitej, powszechnie przyjętej definicji, tak pojęcia immunitetu *sensu largo*, jak i immunitetu parlamentarnego jako instytucji relatywizowanej przez funkcję członka organu przedstawicielskiego. Ujawnione powyżej definicje konstruowane przez

⁴¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 332. Podobną definicję konstruuje także: B. Szepietowska, *W sprawie odpowiedzialności posła za naruszenie dyscypliny budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 102, a za nią: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 72.

⁴² P. Czarny, *Sejm i Senat*, w: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej* red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 185.

⁴³ E. Gierach, *Art. 105*, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 338.

⁴⁴ M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status prawny parlamentarzystów*, w: R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopocka-Jasińska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 358.

⁴⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 131.

⁴⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 249.

⁴⁷ P. Radziejewicz, *Art. 105*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 350.

⁴⁸ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 15.

poszczególnych przedstawicieli doktryny wydają się natomiast mieć przede wszystkim charakter funkcjonalny. Względnie spełniają funkcję operacyjną, odnoszącą się do określonego kontekstu zagadnienia prawnego analizowanego przez autora konstruującego daną definicję. Jawią się one częstokroć jako tworzone w oparciu o konkretne rozwiązania prawne przyjęte w danym systemie prawnym. Na tej podstawie, stanowią uogólnienie określonych rozstrzygnięć prawodawcy przez przeniesienie poszczególnych instytucji prawnych opisanych w przepisach prawa na poziom definicji abstrakcyjnych. Takie działanie nie wydaje się być jednak ani poprawne, ani pożyteczne. Faktycznie nie są to definicje pojęć, lecz opis określonej instytucji przyjętej w danym systemie prawnym. Pojęcie immunitetu parlamentarnego oznacza wówczas faktycznie tyle, co objęte nim instytucje prawne obowiązujące w określonym miejscu i w określonym czasie. Równocześnie poszczególni autorzy różnią się w zakresie kryteriów, którymi się kierują dla stworzenia przyjętej definicji. W rozleglejszych opisach definiens wydaje się odnosić głównie do trzech odmiennych płaszczyzn. Pierwszą stanowi zagadnienie podległości danej osoby określonym normom prawnym. Drugą, kwestia odpowiedzialności za określone zachowania. Trzecią, możliwość naruszenia nietykalności danej osoby.

1.3. Dwu- oraz trójelementowa koncepcja immunitetu parlamentarnego

Zauważona powyżej praktyka definiowania immunitetu parlamentarnego przez pryzmat instytucji, które ma on obejmować wymaga pochylenia się nad występującym w doktrynie prawa konstytucyjnego sporem, co do liczby oraz charakteru elementów składających się na tę instytucję⁴⁹. Dotyczy to przede wszystkim zasadności wyodrębnienia w jej zakresie przywileju nietykalności jako instytucji niezależnej od ograniczenia możliwości pociągania parlamentarzysty do odpowiedzialności, bez zgody właściwej władzy⁵⁰.

W okresie międzywojnia, Wacław Komarnicki, bazując na brzmieniu art. 21 Konstytucji marcowej⁵¹, w ramach immunitetu parlamentarnego wyodrębniał dwa elementy składające się na tę instytucję: 1) „przepisy ustalające zasadę nieodpowiedzialności w zakresie wykonywania funkcji poselskich” oraz 2) „przepisy, ograniczające zastosowanie odpowiedzialności prawnej za działalność po za tym zakresem”. Przyjęty podział różnicował immunitet parlamentarny zależności od objęcia nim poselskiej działalności zawodowej albo pozazawodowej⁵². W opinii

⁴⁹ M. Zubik, *Immunitet parlamenty w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 9, s. 20; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 338.

⁵⁰ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 18–29.

⁵¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

⁵² W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 453.

Wacława Komarnickiego, przepisy odnoszące się do tego drugiego rodzaju działalności, obejmować miały, zarówno zakaz pociągania posłów, bez zezwolenia Sejmu, do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, jak i zakaz pozbawiania posłów wolności⁵³. Natomiast poza immunitet parlamentarnym, Wacław Komarnicki pozostawiał dwie odrębne instytucje o charakterze proceduralnym, określone w ust. 2 i 3 art. 21 Konstytucji marcowej, a to: 1) możliwości żądania przez Sejm zawieszenia postępowania karno-sądowego, karno-administracyjnego lub dyscyplinarnego wdrożonego przeciw posłowi przed uzyskaniem mandatu oraz 2) przerwy na czas trwania mandatu biegu przedawnienia przeciw posłowi w postępowaniu karnym. Jego zdaniem obie te instytucje, przedstawiając znaczenie na gruncie prawa karnego, nie przejawiają istotniejszego znaczenia z punktu widzenia analizy konstytucyjnoprawnej⁵⁴.

Podobnie jak Wacław Komarnicki, także Józef Ciągwa, zgodnie z poglądami doktryny prawa państwowego okresu dwudziestolecia międzywojennego, przyjmował dwuelementową budowę immunitetu parlamentarnego. Odwołując się do koncepcji niemieckich, pisze on o rozdziale immunitetu parlamentarnego pomiędzy: działalność zawodową oraz niezawodową posła. Podkreśla także, brak rozróżnienia przez ówczesną doktrynę pomiędzy: immunitetem formalnym a przywilejem nietykalności. Obie te instytucje częstokroć zamiennie określano pojęciami: immunitetu parlamentarnego i nietykalności poselskiej. Powołany autor, w swoich

⁵³ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 458. Warto zauważyć, że pojęcie nietykalności zostało pierwotnie przyjęte w dekrete Tymczasowego Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 14, poz. 178). Stanowiło ono nazwę instytucji określanej następnie mianem immunitet parlamentarnego. Zakres uprzywilejowanej pozycji członków Sejmu Ustawodawczego podlegał następnie istotnemu rozszerzeniu w ustawie z dnia 8 kwietnia 1919 r. o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 31, poz. 263). Zdaniem Wacława Komarnickiego, to właśnie niespotykanie szeroki zakres uprzywilejowanego stanowiska pod względem odpowiedzialności prawnej członków konstituanty wynikający z tej ustawy uzasadniał określenie całości określonej nią instytucji mianem nietykalności. Wacław Komarnicki odmawiał jednak temu pojęciu prawa obywatelstwa na gruncie postanowień art. 21 Konstytucji marcowej. Jak bowiem zauważał, pomimo istotnego podobieństwa immunitetu parlamentarnego określonego przepisami tego artykułu do nietykalności wynikającej z postanowień przywołanej ustawy, „to jednak nie został powtórzony przepis który istotnie czynił członków konstituanty nietykalnymi, gdyż według niego, przez cały czas trwania Sejmu Ustawodawczego posłowie nie mogą być w żadnym wypadku pozbawieni wolności, a zatem nawet w razie schwytania na gorącym uczynku”. Jak dalej kontynuował Wacław Komarnicki: „W tem leży istotna głęboka różnica pomiędzy instytutem immunitetu parlamentarnego, według art. 21 konstytucji, a prawdziwą «nietykalnością» poselską, według ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r., pomimo pokrewieństwa wielu przepisów szczegółowych” (*Ibidem*, s. 452–453). Wydaje się więc, że pojęcie nietykalności autor ten odnosił przede wszystkim do instytucji kreującej zakaz pozbawienia posła wolności. Natomiast sama nietykalność nie dotyczyłaby w tym rozumieniu zagadnienia nieodpowiedzialności, tak bezwzględnej, jak i względnej. posła za swoją działalność. Podobnie, także Zbigniew Cybichowski nietykalność poselską określoną ustawą z dnia 8 kwietnia 1919 r. odnosił przede wszystkim do bezwzględnego zakazu pozbawienia wolności członków Sejmu Ustawodawczego. Określając instytucje wyrażone w art. 21 Konstytucji marcowej mianem immunitetów poselskich, stwierdzał: „Nietykalność posła jest ściśnięta w razie schwytania go na gorącym uczynku zbrodni pospolitej [... – przyp. JG]” (Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 155, 157).

⁵⁴ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 460. Podobnie: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 103–104.

rozważaniach następnie zatracą początkowo uznany przez siebie za obowiązujący podział immunitetu parlamentarnego na dwie sfery działalności poselskiej. Przyjmując definicję immunitetu parlamentarnego zgodną z tą popieraną przez Wacława Komarnickiego, równocześnie postrzega tę instytucję jako niepodlegającą w rzeczywistości wewnętrznemu podziałowi jako obejmującą różne instytucje prawne niemniej wszystkie mające charakter przywilejów w sferze prawa⁵⁵.

Dwuelementową strukturę immunitetu parlamentarnego składającego się z: immunitetu materialnego uchylającego karalność, lecz nie przestępczość czynu oraz immunitetu formalnego (procesowego) polegającego na uzależnieniu możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności od zgody kompetentnego organu, uznawał, w okresie budowy Państwa Ludowego – przedstawiciel doktryny prawa karnego – Stanisław Śliwiński⁵⁶. Koncepcję tę podtrzymywał już po wejściu w życie Konstytucji PRL, także karnista – Andrzej Murzynowski. W ramach immunitetu procesowego autor ten dostrzegał jednak, jak się wydaje, dwie odrębne instytucje. Pierwszą był immunitet formalny, który nie prowadząc do uchylenia karalności czynu, stanowi przeszkodę do wszczęcia postępowania karnego przeciwko posłowi w okresie piastowania przez niego mandatu. Była wobec tego ściśle związana z dopuszczalnością wszczęcia „ścigania karnego”. Drugim elementem objętym immunitetem procesowym był zakaz aresztowania posła bez zgody Sejmu, a kiedy Sejm nie obradował – Rady Państwa. Jak stwierdzał przywołany autor: „Niezależnie od pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, immunitet chroni posła przed aresztowaniem bez zgody Sejmu lub Rady Państwa”⁵⁷. Instytucji tej nie określał on jednak odrębną nazwą jak nietykalność⁵⁸.

Na gruncie prawa państwowego, dwuelementową budowę immunitetu parlamentarnego przyjmował Feliks Siemieński. Autor ten wskazywał na objęcie przez tę instytucję immunitetu materialnego, zwanego też immunitetem nieodpowiedzialności, oraz immunitetu formalnego, inaczej nazywanego immunitetem nietykalności, polegającego na „niemożność pociągnięcia posła do odpowiedzialności karno-sądowej przez organy ścigania bez zgody parlamentu lub innego organu upoważnionego, zwykle przewodniczącego lub organu prezydialnego

⁵⁵ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 25–30.

⁵⁶ S. Śliwiński, *Polski...*, Warszawa 1948, s. 175–176.

⁵⁷ A. Murzynowski, *Kilka uwag o immunitacie parlamentarnym w świetle Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 4, s. 624.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 621–624, 634.

parlamentu”⁵⁹. Podobne poglądy prezentowali także Andrzej Burda⁶⁰ oraz Antonii Rost i Hanna Suchocka⁶¹.

Następnie w okresie obowiązywania Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Artur Preisner i Bogusław Banaszak pisali o dwóch rodzajach immunitetu parlamentarnego: immunitecie nieodpowiedzialności, zwanym też immunitetem materialnym lub indemnitetem (łac. *in* jako przeczenie oraz łac. *demnare*, co oznacza karać) oraz immunitecie nietykalności, określanym także mianem immunitetu formalnego lub osobistego, jako dotyczącym zakazu pociągania deputowanego do odpowiedzialności karno-sądowej bez zgody właściwego organu⁶². Dwuelementową strukturę immunitetu parlamentarnego uznawał także Janusz Mordwiłko, rozróżniając immunitet materialny oraz immunitet formalny. Sam immunitet formalny postrzegał jednak jako złożony z dwóch elementów: immunitetu oraz nietykalności poselskiej⁶³. Odmienne natomiast Ewa Gdulewicz i Wojciech Orłowski, wydawali się uznawać trójelementową budowę immunitetu parlamentarnego. Jego dwuwymiarowy charakter upatrywali oni na gruncie rozróżnienia immunitetu i nietykalności. Trzy elementy składające się na immunitet parlamentarny to natomiast: immunitet materialny, immunitet formalny oraz nietykalność⁶⁴.

Analizując oczekujące na wejście w życie przepisy Konstytucji RP z 1997 r., Marek Zubik w ramach immunitetu parlamentarnego wyróżniał, uznawane przez siebie za tradycyjne, trzy instytucje stanowiące gwarancje prawne przysługujące deputowanym: immunitet materialny (nieodpowiedzialności), immunitet formalny (procesowy) oraz przywilej nietykalności⁶⁵. Bazując na postanowieniach ustawy zasadniczej, już po ich wejściu w życie, swój pogląd o trójelementowej strukturze immunitetu parlamentarnego podtrzymywał Wojciech Orłowski⁶⁶. Tę koncepcję immunitetu parlamentarnego podziela także Ewelina Gierach⁶⁷. Tak też wydają się czynić Piotr Czarny⁶⁸ oraz Leszek Garlicki, z czego ten drugi autor

⁵⁹ F. Siemieński, *Prawo...*, s. 200.

⁶⁰ A. Burda, *Polskie...*, s. 254.

⁶¹ A. Rost, H. Suchocka, *Status prawny posła na Sejm PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, z. 3, s. 31–32.

⁶² B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 170–171. Także: B. Banaszak, *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 4, s. 43.

⁶³ J. Mordwiłko, *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle „małej konstytucji”*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 6, s. 39–47.

⁶⁴ E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm i Senat*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. nauk. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 250–252.

⁶⁵ M. Zubik, *Immunitet...*, s. 20.

⁶⁶ W. Orłowski, *Status prawny posła i senatora*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. nauk. W. Skrzydło, Lublin 2002, s. 242–243.

⁶⁷ E. Gierach, *Art. 105...*, s. 333, 338–351.

⁶⁸ P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1999, s. 185–186.

równocześnie podkreśla notoryjność współwystępowania przywileju nietykalności z immunitetem formalnym⁶⁹. Podobnie także Piotr Radzewicz⁷⁰, Anna Rakowska-Trela⁷¹ oraz Iwona Wróblewska⁷². Obszerną argumentację na rzecz przyjęcia koncepcji trójelementowej przedstawił w swoich rozważaniach nad instytucją immunitetu parlamentarnego Krzysztof Grajewski⁷³.

Współcześnie natomiast Bogusław Banaszak⁷⁴ i Artur Preisner⁷⁵ podtrzymali swój wcześniejszy pogląd o dwuelementowości immunitetu parlamentarnego i jego podziału na: immunitet materialny i immunitet formalny. Autorzy ci przeprowadzali następnie dalszy podział, w ramach immunitetu formalnego wyodrębniając osobno: immunitet procesowy oraz przywilej nietykalności. Za dwuelementową koncepcją immunitetu parlamentarnego opowiadają się także: Grzegorz Kryszewski⁷⁶, Wiesław Skrzydło⁷⁷, Agnieszka Cieleń⁷⁸, Jerzy Buczkowski⁷⁹ oraz Mariusz Jabłoński i Olga Hałub-Kowalczyk⁸⁰. Tę koncepcję wydaje się ostatecznie przyjmować także Marek Chmaj⁸¹, który pomimo uznania, że na immunitet parlamentarny składa się kilka uprawnień, w ramach których – podobnie jak Wojciech Orłowski – wyróżnia immunitet oraz nietykalność, ten pierwszy dzieląc na dwa rodzaje: immunitet materialny oraz immunitet formalny⁸², to ostatecznie stwierdza, że immunitet formalny, chroniąc deputowanego na gruncie prawa karnego, oznacza: „a) zakaz pociągania

⁶⁹ L. Garlicki, *Polskie...*, s. 249–252. W swoim komentarzu do art. 105 Konstytucji RP z 1997 r. z 2001 r. Leszek Garlicki jednak objął pojęciem immunitetu formalnego: immunitet formalny *sensu stricto* oraz nietykalność (L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 14, 24).

⁷⁰ P. Radzewicz, *Art. 105...*, s. 351–354.

⁷¹ A. Rakowska-Trela, *Sejm...*, s. 165–169.

⁷² I. Wróblewska, *Prawo...*, s. 221–223.

⁷³ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 15–29.

⁷⁴ B. Banaszak, *Prawo...*, s. 332–333. Pomimo braku jednoznacznego zwerbalizowania swojego stanowiska, Bogusław Banaszak wydaje się podtrzymywać poparcie dla dwuelementowej koncepcji immunitetu także w komentarzu do Konstytucji RP z 1997 r. swojego autorstwa. Pisząc odrębnie o immunitecie nieodpowiedzialności oraz immunitecie formalnym, przy równoczesnym odrębnym omówieniu zakazu zatrzymania lub aresztowania parlamentarzysty bez zgody właściwej izby, w dalszej części swoich rozważań pojęciem immunitetu nietykalności obejmuje instytucje opisane w art. 105 ust. 2, 3 i 5 Konstytucji RP z 1997 r., co skutkuje objęciem wspomnianym pojęciem tak nietykalności, jak immunitetu formalnego (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 620–629).

⁷⁵ A. Preisner, *Immunitet...*, s. 42–45; A. Preisner, *Indemnitet*, w: *Słownik wiedzy...*, s. 45–46; A. Preisner, *Nietykalność (Zasada nietykalności)*, w: *Słownik wiedzy...*, s. 92.

⁷⁶ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 194–196; G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020, s. 210.

⁷⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 131–134.

⁷⁸ A. Cieleń, *Immunitet...*, s. 172–173.

⁷⁹ J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 168–178.

⁸⁰ M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status...*, s. 358–362.

⁸¹ M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 54–107.

⁸² M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 54–55.

posła lub senatora do odpowiedzialności karnej (czyli immunitet *sensu stricto*) oraz b) zakaz zatrzymania lub aresztowania (nietykalność)”⁸³

Opowiadając się w tym miejscu za koncepcją trójelementową, równocześnie zaznaczam, że nie neguję – co do istoty – zasadności przyjęcia koncepcji dwuelementowej. Wspomniana, a następnie omówiona, rozbieżność poglądów doktryny prawa na temat elementów składających się na immunitet parlamentarny wydaje się w istocie pozostawać pozorną. Przede wszystkim należy zauważyć brak przyjęcia jednolitej definicji pojęcia immunitetu, a następnie pochodnego od niego, pojęcia immunitetu parlamentarnego. Równocześnie występuje tendencja do określania tego drugiego pojęcia w sposób opisowy. Definicją immunitetu parlamentarnego stają wówczas opis instytucji prawnych na niego się składających. Rzadko tożsamy zabieg stosowany jest w przypadku formułowania definicji immunitetu *sensu largo*. W ten sposób definicja immunitetu parlamentarnego, instytucji stanowiącej jeden z rodzajów immunitetu, przysługującego szczególnej grupie funkcjonariuszy publicznych, oddziela się od definicji pojęcia od niego szerszego, kreując się w rzeczywistości na samoistną instytucję prawną.

Drugim powodem, który jawi się jako źródło rozbieżności w odniesieniu do liczby wyróżnianych przez doktrynę elementów składających się na immunitet parlamentarny, jest okoliczność dokonywania ich podziału według odmiennych kryteriów. Zakładając, że funkcją immunitetu parlamentarnego jest wyjęcie określonych co do rodzaju podmiotów spod zakresu zastosowania określonych norm prawnych, to przy przyjęciu rozróżnienia pomiędzy prawem materialnym i proceduralnym, podziału na immunitet materialny i immunitet formalny nie budzi większych zastrzeżeń⁸⁴. Innego rodzaju kryterium stosowane było w okresie dwudziestolecia międzywojennego, kiedy powszechnie przyjmowano dualny podział immunitetu parlamentarnego, ze względu na objęcie nim działalności zawodowej albo działalności pozazawodowej posła. Przyjęcie jeszcze innej przesłanki podziału może prowadzić do przyjęcia rozróżnienia na immunitety oraz nietykalność. Równocześnie przyjęcie poglądu o

⁸³ *Ibidem*, s. 80.

⁸⁴ Podział wedle kryterium charakteru norm prawnych, do których odnosi się skutek prawny występowania immunitetu jest powszechnie przyjmowany przez doktrynę prawa karnego, zobacz między innymi: W. Michalski, *Immunitety...*, s. 13–14; B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 29–30; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces...*, s. 477–478. Równocześnie Barbara Janusz-Pohl słusznie kwestionuje zasadność uznania dychotomicznego podziału na immunitety materialne i formalne za podstawowy w ramach dokonywanej typologii immunitetów. Autorka ta kwestionuje podstawy leżące u źródeł przyjęcia tej typologii stwierdzając, że faktycznie tak immunitet materialny, jak formalny wywołują skutki prawne w sferze proceduralnej, a nie materialnej. W ocenie tej autorki immunitet materialny wobec nieuchylania bezprawności czynu, lecz wyłącznie wyłączania karalności czynu *in concreto* nie wywołuje w rzeczywistości konsekwencji w sferze działania prawa materialnego (B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 30).

dualnej strukturze immunitetu parlamentarnego nie prowadzi najczęściej do negacji zasadności następczego wyróżnienia dwóch odrębnych elementów składających się na jedną z dwóch wyodrębnionych kategorii. W szczególności w odniesieniu do immunitetu formalnego, oba składające się na tę kategorię elementy, niezależnie od użytych dla nich nazw, wywołują odmienne skutki prawne. Jeden z nich odnosi się do kwestii odpowiedzialności prawnej, drugi – do możliwości stosowania środków przymusu. Każdy z powyższych podziałów, bazujący na podobieństwie określonych instytucji ze względu na wybraną cechę relewantną, prowadzi do rozdzielenia instytucji podobnych pod innym względem. Każdorazowo koncepcja dwuelementowa wywołuje mniejsze lub większe zastrzeżenia, co do zasadności podjętej w tym przedmiocie decyzji. Niezależnie od jej treści, każdorazowo dokonuje się w tym przypadku podziału zbioru trójelementowego, co nakazuje przyporządkowanie dwóch instytucji jednej z dwóch wydzielonych kategorii. Dualny podział immunitetu parlamentarnego nie prowadzi bowiem do redukcji zbioru podlegającego podziałowi do dwóch instytucji, lecz każdorazowego opisu trzech elementów o odmiennej treści, których aktualizacja wywołuje różne skutki prawne⁸⁵. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że podział dualny nie przedstawia istotnej doniosłości poznawczej, przeciwnie może on wywoływać trudności interpretacyjne wynikające z założenia o możliwości lub powinności wykładni treści instytucji przyporządkowanych do tej samej kategorii, przy zastosowaniu rozumowania *a simili* lub ich nie tylko treściowego, lecz także operacyjnego powiązania⁸⁶.

W przypadku przyjęcia koncepcji trójelementowej powyższe wady nie występują. Przede wszystkim rezygnuje się z mniej lub bardziej wątpliwego wyboru cechy relewantnej ze względu, na którą dokonuje się podziału. Nie łączy się w jednej kategorii dwóch odmiennych instytucji, które niezależnie od zidentyfikowanych podobieństw, pozostają w innych aspektach różne. W szczególności, ma to zastosowanie do przypadku najpowszechniej występującego przyporządkowania do jednej kategorii immunitetu formalnego oraz nietykalności, których aktualizacja skutkuje zaistnieniem diametralnie odmiennych konsekwencji prawnych. Unika się w ten sposób także stosowania wspomnianej wykładni *a simili*, w zakresie określenia treści

⁸⁵ Najbliżej intencji ograniczenia liczby instytucji składających się na immunitet parlamentarny do dwóch wydaje się pozostawać koncepcja podziału tej instytucji na immunitety i nietykalność. Immunitety wówczas stanowią jednolitą kategorię odnoszącą się do sfery odpowiedzialności prawnej, nietykalność dotyczy natomiast sfery możliwości naruszenia wolności poprzez użycie środków przymusu. Takie założenia wydaje się przyświecać Markowi Chmajowi (M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 54–55, 80). Odmienne natomiast Ewa Gdulewicz i Witold Orłowski przyjmują tożsamy podział następnie i tak za zasadne uznają przyjęcie koncepcji trójelementowej (E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 250–252; W. Orłowski, *Status...*, s. 242–243).

⁸⁶ Na zasadność rozważania przyjętego podziału immunitetów z punktu widzenia kryterium funkcjonalności jego stosowania wskazuje w swoich rozważaniach: B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 47–48.

jednej instytucji przez drugą, czy też prób wywodzenia o istnieniu pomiędzy nimi stosunku jednoczesnej aktualizacji, podrzędności lub nadrzędności. W ramach koncepcji trójelementowej przyjmuje się, że wszystkie trzy składające się na immunitet parlamentarny instytucje pozostają od siebie niezależne, w równym stopniu współkształtując treść przyjętej w danym systemie koncepcji immunitetu parlamentarnego. Należy zauważyć, że w tym przypadku te elementy mogą występować, tak łącznie, jak i oddzielnie, wszystkie albo niektóre z nich, różna może też być ich treść. Pomimo, że zakres tych instytucji może podlegać wzajemnej limitacji, to brak jest podstaw, aby z zakresu przedmiotowego jednej z nich wywodzić o zakresie drugiej, tym bardziej jej przyjęciu w danym porządku prawnym albo świadomym pominięciu. Uzasadnienie przejętej kategoryzacji poszczególnych instytucji składających się na immunitet parlamentarny może mieć przede wszystkim charakter poznawczy, systematyzujący lub dydaktyczny, niemniej, o ile nie wynika to wyrażnie z prawa, nie można oddziaływać na sposób wykładni którejkolwiek z tych instytucji. Ewentualne uznanie koncepcji dualnej prowadzi także do innych konsekwencji, które w istotny sposób utrudniają prawidłowe zrozumienie charakteru poszczególnych instytucji składających się na immunitet parlamentarny. Dotyczy to problemów terminologicznych, gdyż konieczne jest każdorazowe użycie odmiennej nazwy dla kategorii oraz poszczególnych, składających się na nią instytucji⁸⁷. Częstokroć prowadzi to do posługiwania się dodatkowym określeniem „*sensu largo*”, „*sensu stricto*”. Autorzy posługują się także pojęciami homonimicznymi dla określania dwóch odrębnych instytucji, jak na przykład użycie dla określenia kategorii nazwy immunitetu formalnego, a dla instytucji ściślejszej immunitetu procesowego, więcej wątpliwości wywołuje określenie kategorii nazwą immunitetu nietykalności, podczas w jej zakresie wyodrębnienia immunitetu oraz przywileju nietykalności.

Ujawnione wątpliwości dotyczące koncepcji dwuelementowej, a szczególności te dotyczące jej nie funkcjonalności oraz potencjalnej możliwości wpłynięcia przez przyjętą kategoryzację na wyniki wykładni poszczególnych instytucji prawnych składających się na immunitet parlamentarny, prowadzą do opowiedzenia się przeze mnie za koncepcją trójelementową, która pozwala zachować pełną czystość semantyczną oraz niezależność poszczególnych elementów zbioru od siebie. Poszczególni przedstawiciele doktryny nie negują bowiem faktycznej

⁸⁷ W ten sposób np. Agnieszka Cieleń dla nazwania instytucji polegającej na zakazie wszczynania postępowania karnego, pociągania do odpowiedzialności sądowej, używa określenia immunitetu jurysdykcyjnego (A. Cieleń, *Immunitet...*, s. 172–173). Nazwa ta jednak wydaje się tak historycznie jak i współcześnie odnosić się do innej instytucji prawnej, która wywołuje konsekwencje prawne wyłączenia spod jurysdykcji krajowej określonych podmiotów – obecnie jest to rodzajowo określony immunitet zakrajowości, odrębny od pozostałych immunitetów formalnego i materialnego (B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 46–48, 53–60).

trójelementowości immunitetu parlamentarnego, dokonując każdorazowo redukcji obu przyjętych kategorii, w podziale dualnym, do trzech instytucji o odmiennych skutkach prawnych. Zauważyć trzeba, że ostatecznie, przede wszystkim w odniesieniu do immunitetów oraz nietykalności, obie te kategorie dotyczą odmiennych sfer funkcjonowania prawa. Tak jak oba rodzaje immunitetów: materialny i formalny, odnoszą się do sfery odpowiedzialności prawnej, tak nietykalność związana jest ze sferą wolności osobistej podatnej na naruszenia poprzez zastosowanie środków przymusu. Każda z tych instytucji równocześnie posiada samodzielne znacznie prawnoustrojowe, co uzasadnia wyodrębnienie każdej z nich jako samodzielnej i niezależnej od pozostałych, ostatecznie skutkując zasadnością przyjęcie trójelementowej koncepcji immunitetu parlamentarnego.

1.4. Parlamentarny immunitet materialny

Opowiedzenie się przeze mnie za koncepcją trójelementową, zakładającą istnienie trzech samoistnych i niezależnych od siebie instytucji składających się na immunitet parlamentarny, nakazuje omówienie, co należy rozumieć oraz co wyróżnia, kolejno: immunitet materialny, immunitet formalny oraz nietykalność. Już w tym miejscu należy zaznaczyć, że dalsze odwołania do regulacji Konstytucji RP z 1997 r. określającej immunitet parlamentarny przynależny posłom, w myśl jej art. 108, należy odnosić odpowiednio do senatorów.

Immunitet materialny określany także innymi pojęciami takimi jak: immunitet nieodpowiedzialności, immunitet niekaralności, indemnitet (od łac. *in* jako przeczenie *demnare* – karać), immunitet parlamentarny *sensu stricto*⁸⁸. Jego skutkiem jest wyłączenie odpowiedzialności prawnej parlamentarzysty za związane ze sprawowaną funkcją przedstawicielską czynu określonego rodzaju⁸⁹. W dawniejszym nazewnictwie, zakres immunitetu materialnego odnoszono do wskazania objęcia nim działalności zawodowej deputowanego⁹⁰.

⁸⁸ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 170; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 20; L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 3; A. Preisner, *Indemnitet...*, s. 45; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 340; J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 168; I. Wróblewska, *Prawo...*, s. 221; M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 55.

⁸⁹ B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 34–35; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 14; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 200; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 171; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 20; B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 43; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 332; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 250; W. Orłowski, *Status...*, s. 242; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2008, s. 194; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2020, s. 208; I. Wróblewska, *Prawo...*, s. 221; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 74–75; W. Czapieński, *Posel sejmowy*, w: Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*. Tom drugi: państwo związkowe - źródła lecznicze, Warszawa 1930, s. 645.

⁹⁰ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 453; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 49, 105; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 25, 40.

Tradycyjnie immunitet materialny obejmuje działalność parlamentarzysty ściśle związaną z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego, polegającą przez wszystkim na udziale w głosowaniach lub wypowiedziach we właściwej izbie⁹¹. W ten też sposób zakres przedmiotowy immunitetu materialnego bywa najczęściej określany w przepisach konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej⁹². Bywa również, że immunitetem materialnym objęty zostaje szeroki zakres działalności parlamentarzysty w zakresie sprawowania mandatu⁹³. Instytucja ta może rozciągać się jedynie na czyny określonego rodzaju, podjęte w danym miejscu. Możliwe jest również wyraźne rozciągnięcie immunitetu materialnego deputowanego na jego działalność zawodową podjętą poza właściwą izbą. Tak to zostało przyjęte w Polsce w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego⁹⁴ art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej, art. 11 Małej konstytucji z 1947 r.⁹⁵, art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r.⁹⁶ oraz art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.. Przy takim ujęciu, wykładnia zakresu przedmiotowego immunitetu materialnego, a tym bardziej ocena jego aktualizacji w odniesieniu do konkretnego czynu posła albo senatora dokonanego poza izbą, może nasuwać szereg wątpliwości⁹⁷.

Immunitet materialny wyróżnia się powszechnie ze względu na następujące cechy: częściowość, bezwzględność, trwałość⁹⁸.

⁹¹ S. Starzyński, *Konstytucja państwa polskiego*, Lwów 1921, s. 29; W. Czapiński, *Posel...*, s. 646; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 32–33, 241–242; M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status...*, s. 358–359; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 75–77; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 200; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 20–21; B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 43; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 170–171; M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 30.
⁹² K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 67–68, 72, 76, 78–89; P. Peeters, A. Alen, *Władza ustawodawcza*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 79; K. Grajewski, P. Uziębło, *Status prawny parlamentarzysty w Republice Czeskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 51; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 336–337; M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 30. Podobny immunitet w zakresie wolności wypowiedzi przysługuje deputowanym do Izby Gmin oraz członkom Izby Lordów w Wielkiej Brytanii, a także członkom Izby Reprezentantów i senatorom w USA (K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 73–76, 89–90; W. Kręcis, *Wolność słowa i wolność od aresztowania w brytyjskiej Izbie Gmin*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 4, s. 23–27, 37–45, 49–50).

⁹³ M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 30.

⁹⁴ Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 31, poz. 263).

⁹⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71).

⁹⁶ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).

⁹⁷ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 39–42, 77–104; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 337–338; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 75–78; J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 173–174; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1999, s. 185; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 452–457; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 250; M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status...*, s. 358–359; L. Garlicki, *Artykuł 7...*, s. 3–4; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 20–21; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa do uchwały z 16 II 1994, IKZP 40/93*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9, s. 116–120; P. Radzewicz, *Art. 105...*, s. 351–352; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 341–343.

⁹⁸ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 8; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1999, s. 185; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 250; A. Rakowska-Trela, *Sejm...*, s. 166; A. Cieleń, *Immunitet...*, s. 172; P. Radzewicz, *Art. 105...*, s. 351; E. Gierach,

Częściowy charakter immunitetu materialnego wynika z objęcia nim wyłącznie czynów związanych z wykonywaniem funkcji przedstawicielskiej. I tak pomimo przyjęcia w art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. szerokiego zakresu immunitetu materialnego obejmuje on wyłącznie działalność posła wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego. Immunitet materialny doznaje pewnego rodzaju modyfikacji w przypadku naruszenia przez posła swoją działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu praw osób trzecich. Wówczas poseł może zostać pociągnięty do odpowiedzialności sądowej, niemniej konieczne jest uzyskanie na to zgody Sejmu⁹⁹.

Bezwzględność immunitetu materialnego wynika z braku możliwości jego uchylenia przez jakikolwiek organ władzy publicznej. Parlamentarzysta nie może się go zrzec, ani w jakikolwiek sposób wyrazić zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności za czyny nim objęte. Może on jednak ponosić przed właściwą izbą odpowiedzialność regulaminową, o charakterze dyscyplinarnym, za czyny objęte immunitetem materialnym¹⁰⁰.

Trwały charakter immunitetu materialnego wynika z okoliczności braku możliwości pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności za działalność nim objętą ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wyjaśnieniu. Co oczywiste, dotyczy to wyłącznie czynów, które zostały popełnione w okresie sprawowania mandatu. Nie jest to, wobec tego immunitet trwały w tym rozumieniu, że pomimo wygaśnięcia mandatu pozostaje jakakolwiek sfera działalności

Art. 105..., s. 340. Według przyjętej przez Barbarę Janusz-Pohl typologii, immunitet materialny pozostaje immunitetem funkcjonalnym, którego cechami charakterystycznymi są: część, bezwzględność i trwałość (B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 34–35). Zdzisław Czeszejko-Sochacki, na gruncie regulacji art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., wskazywał natomiast na trzy następujące cechy immunitetu materialnego: trwałość, bezwzględność, obiektywność. Bezwzględność dotyczyć miała wyłącznie niezależności działania immunitetu materialnego od decyzji jakiegokolwiek organu, obiektywność podlegała natomiast na braku możliwości zrezygnowania z immunitetu materialnego przez zainteresowanego przedstawiciela. W niniejszej rozprawie doktorskiej te dwie cechy (bezwzględność i obiektywność) ujęto w ramach jednej cechy – bezwzględności immunitetu materialnego. Zdzisław Czeszejko-Sochacki nie wyszczególniał natomiast częściowego charakteru immunitetu materialnego, uznając ją faktycznie w toku dalszych rozważań (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 74–75). Szczególne znaczenie częściowemu charakterowi immunitetu materialnego na gruncie tożsamesgo stanu prawnego uznawał Krzysztof Grajewski nadając tej cesze nazwę niezupełności (K. Grajewski, *Immunitet materialny członka parlamentu w świetle uregulowań Małej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 5, s. 69–70).

⁹⁹ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 8–9; J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 172; A. Rakowska-Trela, *Sejm...*, s. 166; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 14–15; L. Garlicki, *Artykuł 7...*, s. 3, 11–13; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 622; B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 29–30; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1999, s. 185; P. Radzewicz, *Art. 105...*, s. 351; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 340.

¹⁰⁰ I. Wróblewska, *Prawo...*, s. 222; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 250; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 16; L. Garlicki, *Artykuł 7...*, s. 3, 13–14; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1999, s. 185; B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 30–31, 37, 48–49; P. Radzewicz, *Art. 105...*, s. 351; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 75; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 340–341, 344, 346.

byłego parlamentarzysty, w ramach której nie ponosiłby on odpowiedzialności ze względu na sprawowaną w przeszłości funkcję przedstawicielską¹⁰¹.

1.5. Parlamentarny immunitet materialny jako instytucja wyłączająca karalność czynu bezprawnego

Z perspektywy prawa karnego, immunitet materialny skutkuje wyłączeniem karalności parlamentarzysty za wyczerpanie swoim działaniem znamion określonego czynu zabronionego. W ten sposób, według większości przedstawicieli doktryny, dochodzi do zdekompletowania elementów przestępstwa, co na gruncie prawa karnego materialnego skutkuje nieodpowiedzialnością sprawcy¹⁰². Należy podzielić pogląd, że immunitet materialny nie stanowi kontratypu pozbawiającego dany czynu elementu bezprawności¹⁰³. Czyn objęty immunitetem materialnym nadal pozostaje bezprawny, zawiniony, społecznie szkodliwy, lecz pozbawiony sankcji karnej¹⁰⁴. Oznacza to brak aktualizacji jednej z przesłanek

¹⁰¹ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 8; J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 171–172; M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status...*, s. 359; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 15; L. Garlicki, *Artykuł 7...*, s. 11; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1999, s. 185; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 171; B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 31; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 250; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 75; P. Radziejewicz, *Art. 105...*, s. 351; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 340, 343.

¹⁰² A. Cieleń, *Immunitet...*, s. 172; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 249; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 14; A. Zoll, *O normie prawnej z punktu widzenia prawa karnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1990, r. XXIII, s. 74, 76–91. Jak bowiem stwierdza Andrzej Zoll: „Jeżeli bezprawność oznaczać ma sprzeczność zachowania z porządkiem prawnym, to jej warunkiem koniecznym jest zrealizowanie przez czyn znamion przesądzających jego sprzeczność z normą prawną (sankcjonowaną). Ustalenie realizacji przez czyn znamion czynu zabronionego pod groźbą kary jest już dla ustalenia bezprawności bez znaczenia. To przecież nie bezprawność zależy od ustalenia karalności czynu, lecz koniecznym warunkiem dla badania w ogóle karalności czynu jest stwierdzenie jego bezprawności”, (*Ibidem*, s. 83).

¹⁰³ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 75; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 118–119; J. Mordwiłko, *Immunitet parlamentarny (Analiza krytyczna instytucji)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 6, s. 27–31; R. Kmiecik, *Immunitet czy kontratyp bezwzględny (W związku z problematyką materialnego immunitetu parlamentarnego)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 10, s. 67–68; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka uwag na temat konstrukcji immunitetu parlamentarnego w małej konstytucji*, w: *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych (Materiały XXXVI Ogólnopolskiej Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego)*. Jachranka, 9–11 czerwca 1994 r., red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 164–166; B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 30, 38–39, 43–46. Odmienne, moim zdaniem błędnie, m.in.: J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 40; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 72–73; K. Grajewski, *Zakres polskiego immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 19; L. Garlicki, *Artykuł 7...*, s. 11; J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 168–169; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 340; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 20, 22–24. Barbara Janusz-Pohl jednoznacznie wskazuje na wyłącznie historyczne znaczenie upatrywania istoty immunitetu materialnego w wyłączeniu przezeń bezprawności czynu, wobec powszechnego odrzucenia tego poglądu „w doktrynie od ponad czterdziestu lat”. Autorka ta ponadto dodaje, że – jej zdaniem – podtrzymywanie tego poglądu „w ramach niektórych drobnych wypowiedzi powinno się traktować w charakterze lapsusu” (B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 38). Andrzej Zoll natomiast wyróżnia odrębnie znamiona warunkujące wyczerpanie normy sankcjonowanej oraz znamiona warunkujące wyczerpanie normy sankcjonującej. Wyczerpanie znamion z każdej z tych grup odpowiednio będzie decydować o zaistnieniu bezprawności i karalności czynu (A. Zoll, *O normie...*, s. 88–89).

¹⁰⁴ *Encyklopedia podręczna prawa karnego (prawo karne materialne i formalne, karne skarbowe i administracyjne; socjologia i psychologia kryminalna; medycyna i psychiatryka sądowa; kryminalistyka i więziennictwo)*. Tom II, red. W. Makowski, Warszawa 1934–1936, s. 614–615; B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 36–37, 39; A. Zoll, *O normie...*, s. 93–94.

odpowiedzialności karnej, w postaci zagrożenia danego czynu karą. Polega to na zerwaniu powiązania pomiędzy normą sankcjonowaną a odpowiadającą jej normą sankcjonującą, co, na gruncie prawa materialnego, wyłącza możliwość wywodzenia wobec sprawcy czynu zabronionego opisanych w przepisie karnym konsekwencji prawnych¹⁰⁵. Zachowany zostaje wobec tego obowiązek niepopelniania czynu zabronionego, brak jest jednak sankcji za naruszenie tego obowiązku. W ten sposób, dany czyn pozostaje bezprawny niemniej normą, z której ta bezprawność wynika przekształca się w *lex imperfecta*¹⁰⁶. Tę też koncepcję osobiście podzielam, co znajduje rozwinięcie w dalszej części niniejszych rozważań.

Według konkurencyjnego poglądu, immunitet materialny wyłącza karalność danego czynu jedynie *in concreto*, co wyklucza możliwość aktualizacji normy sankcjonowanej w konkretnym przypadku. Wówczas immunitet materialny wywołuje skutki wyłącznie na gruncie prawa procesowego, nie oddziałując na sferę prawnomaterialną danego czynu. Jego szczególny charakter przejawia się natomiast wyłącznie w bezwzględnym charakterze, braku możliwości ponownej aktualizacji odpowiedzialności sprawcy na podstawie decyzji jakiegokolwiek podmiotu¹⁰⁷. W ten sposób immunitet materialny stanowi niewzruszalną przeszkodę zastosowania sankcji karnej w przypadku aktualizacji wszystkich przesłanej odpowiedzialności tego rodzaju¹⁰⁸.

Zakres przedmiotowy immunitetu materialnego nie wyczerpuje się w sferze odpowiedzialności prawnokarnej. Instytucja ta obejmuje swoim zakresem wszelkiego rodzaju odpowiedzialność prawną parlamentarzysty: karną, cywilną¹⁰⁹, administracyjną¹¹⁰, dyscyplinarną i inną, chyba że coś innego zostało wyraźnie zastrzeżone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego określającego tę instytucję¹¹¹. Mechanizm działania immunitetu materialnego pozostaje tożsamy także odniesieniu do tych pozostałych rodzajów odpowiedzialności. Czyn pozostaje

¹⁰⁵ Na temat struktury przestępstwa na tle normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej, a także relacji pomiędzy nimi: A. Zoll, *O normie...*, s. 66–95. Na możliwość występowania rozbieżności pomiędzy zakresem podmiotów normy sankcjonowanej oraz normy sankcjonującej wskazuje Andrzej Zoll, równocześnie podkreślając możliwość oraz – w pewnym zakresie – notoryjność takiego zjawiska na gruncie prawa karnego (*Ibidem*, s. 86–88, 92).

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 72, 76–77, 86.

¹⁰⁷ B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 38–46.

¹⁰⁸ W tym zakresie: *Ibidem*, s. 31–32, 35–46.

¹⁰⁹ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 171; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 337; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 21; B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 43, 45; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 620; J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 168.

¹¹⁰ A. Rakowska-Trela, *Sejm...*, s. 166; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2008, s. 195; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2020, s. 209; I. Wróblewska, *Prawo...*, s. 222.

¹¹¹ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 80; L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 9; J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 169–170; M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status...*, s. 359; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 341; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 75; P. Radziejewicz, *Art. 105...*, s. 351; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2008, s. 195; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2020, s. 209.

bezprawny, natomiast wyłączona zostaje, na gruncie prawa materialnego, możliwość wywodzenia na tej podstawie, wobec parlamentarzysty, jakichkolwiek konsekwencji prawnych¹¹². Immunitet materialny w ramach ogólnego wyłączenia odpowiedzialności nie dotyczy wyłącznie odpowiedzialności sądowej, lecz odnosi się do odpowiedzialności ponoszonej przed jakimkolwiek innym organem władzy publicznej, a także tej niepodlegającej gwarancjom przymusowej realizacji na drodze egzekucji państwowej¹¹³.

Należy zauważyć, że możliwość rozważania o ewentualnym wyłączeniu karalności czynu zabronionego, występuje jedynie w przypadku, gdy dana działalność pozostaje w kolizji z obowiązującą normą sankcjonowaną, a więc jest ona bezprawna. Zaistnienie przesłanek negatywnych, wyłączających możliwość naruszenia przez sprawcę czynu normy sankcjonowanej nie może tym samym wpływać na kwestię karalności określanej normą sankcjonującą. Wynika to bowiem z braku aktualizacji w tym przypadku hipotezy tej drugiej, a którą stanowi, naruszenie przez sprawcę czynu obowiązku prawnego wynikającego z normy sankcjonowanej¹¹⁴. Jak słusznie stwierdza Andrzej Zoll: „Na gruncie prawa karnego, gdy rozważana jest kwestia odpowiedzialności karnej, problem okoliczności wyłączających bezprawność czynu jest aktualny tylko wtedy, gdy czyn nie tylko naruszył normę sankcjonowaną (zrealizował znamiona decydujące o bezprawności), ale także zrealizował pozostałe znamiona typu czynu zabronionego decydujące o karalności. [... – przyp. JG] Od okoliczności wyłączających bezprawność (kontratypów) należy odróżnić okoliczności wyłączające jedynie karalność czynu. Będą to takie sytuacje, które dotyczyć będą tych przesłanek, które decydują o wprowadzeniu karalności zachowań bezprawnych (naruszających normę sankcjonowaną). Z punktu widzenia problematyki normy prawnej okoliczności wyłączające bezprawność czynu leżą w sferze normy sankcjonowanej, dotyczą kolizji takich norm. Okoliczności wyłączające karalność nie są oparte na kolizyjności norm. Występują w

¹¹² Na co zwraca uwagę Andrzej Zoll, norma sankcjonowana na gruncie prawa karnego może być wyprowadzana także z przepisów innych dziedzin prawa określających dany obowiązek, które niezachowanie podlega karze w ramach określonej normy sankcjonującej. Omawiając samą budowę normy sankcjonowanej, autor ten podkreśla wywoływanie przez nią skutków wyłącznie w sferze powinności niezależnej od sfery odpowiedzialności, co dotyczy wobec tego odpowiednio kwestii bezprawności, nie karalności (A. Zoll, *O normie...*, s. 71–72, 76–91).

¹¹³ Samo naruszenie normy prawnej może wiązać się z wystąpieniem konsekwencji nie tylko o charakterze karnym, również cywilnym lub administracyjnym. Za wadliwe w ocenie Andrzeja Zolla należy uznać założenie o powinności dekodowania norm sankcjonowanych z przepisów karnoprawnych. Prawo karne nie ma bowiem na celu organizacji stosunków społecznych, lecz służy ono wyłącznie do zabezpieczenia porządku prawnego określonego normami organizacyjnymi pochodzącymi z innych dziedzin prawa (*Ibidem*, s. 72–74).

¹¹⁴ *Ibidem*, s. 86–91.

sferze normy sankcjonującej i stanowią dodatkowe (obok realizacji przez czyn znamion danego typu) negatywne warunki aktualizacji tej normy”¹¹⁵.

1.6. Konsekwencje parlamentarnego immunitetu materialnego

Mając powyższe na uwadze, odmiennie niż Barbara Janusz-Pohl, uważam, że immunitet materialny oddziałuje na materialnoprawną ocenę czynu. Oznacza to, że nie ograniczam działania tej instytucji jedynie do sfery postępowania karnego, w ramach której miałby ona pozostawać negatywną przesłanką procesową, w sposób bezwzględny wyłączającą karalność czynu *in concreto*¹¹⁶. Koncepcja ta w rzeczywistości likwidowałaby podstawową cechę różnicującą immunitet materialny i immunitet formalny, co faktycznie przekształcałoby oba w immunitety procesowe, przy czym ich odmienność dotyczyłaby wyłącznie kryterium możliwości ich uchylenia na podstawie decyzji jakiegokolwiek podmiotu¹¹⁷. Pierwszy pozostawałby immunitetem bezwzględnym, drugi – względnym. Podczas, gdy na gruncie prawa karnego koherentność tej koncepcji nie wydaje się wzbudzać większych wątpliwości, wobec osiągnięcie w ten sposób tożsamości skutku – bezwzględnego wyłączenia możliwości pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej za wyczerpanie przez niego swoją działalnością znamion określonego czynu zabronionego, to przeniesienie jej na grunt pozostałych rodzajów odpowiedzialności prawnej objętych immunitetem materialnym wydaje się prowadzić do zaistnienia niezamierzonych konsekwencji. Przede wszystkim, przyjęcie poglądu o wyłącznie procesowym charakterze immunitetu materialnego, skutkuje wyłączeniem jego zastosowania w sferze obrotu prywatnoprawnego¹¹⁸. Wówczas działanie tej instytucji

¹¹⁵ A. Zoll, *O normie...*, s. 91.

¹¹⁶ B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 46–49.

¹¹⁷ Podobnie wcześniej: P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 119–120; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 165–167. Leszek Garlicki uznaje wyrażone w tym zakresie poglądy Piotra Czarnego i Bogumiła Nalezińskiego za odosobnione (L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 7).

¹¹⁸ Karalność danego czynu dotyczy wyłącznie karnoprawnej reakcji na jego wystąpienie. Odpowiedzialność innego rodzaju związana jest natomiast z wystąpieniem konsekwencji prawnych określonego czynu bezprawnego na gruncie innych niż prawo karne dziedzin prawa. Norma wyrażająca odpowiedzialność prawną danego podmiotu za naruszenie jego obowiązków prawnych nie musi przybierać kształtu karnoprawnej normy sankcjonującej skierowanej do właściwego organu państwowego nakaz pociągnięcia sprawcy naruszającego daną normę sankcjonowaną do odpowiedzialności i wymierzenia mu kary określonego rodzaju (A. Zoll, *O normie...*, s. 94–95; H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014, s. 352–353, 375–378). Na gruncie prawa prywatnego odpowiedzialność za dany czyn bezprawny powstaje w sferze relacji pomiędzy równorzędnymi uczestnikami obrotu. Ograny władzy publicznej mają natomiast na celu jedynie zabezpieczenie wykonania tej odpowiedzialności, realizacji obowiązku materialnoprawnego, na drodze przymusu państwowego. W tym właśnie aspekcie ujawnia się materialnoprawny charakter immunitetu materialnego na gruncie prawa prywatnego oraz z tego wynika niezasadność postrzegania tej instytucji wyłącznie w ramach wywoływanych przez nią skutków procesowych. Na co zwraca uwagę Józef Ciągwa odnosząc się do opisaną w art. 21 Konstytucji marcowej przesłanki możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności sądowej za zgodą Sejmu w przypadku naruszenia przez niego swoją działalnością wchodzącą w zakres wykonywania mandatu prawa osoby trzeciej, to aktualizacja

ograniczałoby się wyłącznie do sfery relacji jednostki z organami ochrony prawnej gwarantujących realizację norm prawnych za pomocą przymusu państwowego. Do tego momentu ważność oraz skuteczność czynności prawnej mającej za swój przedmiot czyn parlamentarzysty objęty immunitetem materialnym pozostawałyby niewzruszone. Stało by to jednak w konflikcie z publicznoprawnym charakterem immunitetu materialnego, którego funkcją jest zabezpieczenie niezależności oraz prawidłowości sprawowania funkcji przedstawicielskiej w interesie społecznym. Moim zdaniem każde działanie zmierzające do wywodzenia odpowiedzialności prawnej deputowanego za czyn objęty przysługującym mu immunitetem materialnym powinno być uważane za sprzeczne z publicznoprawną normą określającą parlamentarny immunitet materialny, a wobec tego nieważne¹¹⁹. Pojęcie odpowiedzialności, użyte w art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. należy bowiem postrzegać szeroko, zgodnie z koncepcją autonomii pojęć konstytucyjnych. W tym znaczeniu oznaczać

w tym przypadku wyłącznie możliwości dochodzenia przez określoną osobę odpowiedzialności posła w procesie sądowym. Nie można bowiem pominąć tej okoliczności, że w tym zakresie działalność posła pozostaje w sferze tradycyjnie nazywanej zawodową, co wymaga odmiennego jej traktowania jako mającej ściśle ustrojowe znaczenie (J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 82–83, 97–98, 103–104). Nie można tutaj także pominąć intencji ówczesnego ustrojodawcy zapobiegania kierowania spraw, w których w zakresie wykonywania mandatu poseł naruszył prawa osoby trzeciej na pozapaństwową procedurę postępowań honorowych, polegających na załatwianiu zatargów na gruncie naruszenia czci lub dobrego imienia z wyłączeniem organów państwowych. Równocześnie należy także zauważyć na stosowaną ówczesnie przez Komisję Regulaminową Sejmu rozszerzającą wykładnię immunitetu formalnego posła także właśnie na postępowania honorowe, wyłączając tym samym możliwość dochodzenia odpowiedzialności honorowej posła z pominięciem wyzyskania w tym zakresie zgody Sejmu (Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 156). Jak wskazuje Krzysztof Grajewski współcześnie uważa się, że immunitet formalny członków Bundestagu w Republice Federalnej Niemiec rozciąga się także na postępowania sądowo-honorowe (K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 69).

¹¹⁹ Odmienne: F. Zedler, *Postępowanie cywilne – odrzucenie pozwu – przeszkoda w rozpoznaniu sprawy cywilnej ze względu na immunitet pozwanego parlamentarzysty. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 2 grudnia 2009 r., I CSK 140/09*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011, nr 9, s. 659–662; T. Wiśniewski, *Immunitet parlamentarny z punktu widzenia przepisów kodeksu postępowania cywilnego w: Aurea praxis aurea theoria. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego. Tom I*, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 727–729; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 42–43; K. Grajewski, *Przedmiotowy zakres ochrony działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego (art. 105 ust. 1 Konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 1, s. 16–19. W mojej ocenie nieprawidłowa jest interpretacja zakładająca wyłączenie przez ustrojodawcę immunitetu materialnego w zakresie w jakim doszło do naruszenia praw osób trzecich przez posła działaniem wchodzącym w zakres sprawowania mandatu poselskiego i przekształcenia go tym samym w immunitet formalny. Uważam, że w tym zakresie postanowiono wyłącznie o wprowadzeniu wyjątku od bezwzględnego zakazu wywodzenia odpowiedzialności prawnej za określone działania posła. Możliwość ta została niemniej ograniczona jedynie do procedury sądowej charakteryzującej się szczególnego rodzaju gwarancjami w zakresie właściwości, niezależności, bezstronności i niezawisłości organu orzekającego. Przyjęcie odmiennej interpretacji skutkowałoby znowu rzeczywistym postrzeganiem immunitetu materialnego wyłącznie jako instytucji prawa procesowego, a więc wywołującej wyłączenie skutki procesowe, nie materialnoprawne. Przekształciłoby to immunitet materialny w immunitet procesowy, odróżniający się od drugiego rodzaju immunitetu nazywanego formalnym, wyłącznie swoim bezwzględnym charakterem. W tym miejscu warto zauważyć na zasadność w tym zakresie posługiwania się także na gruncie prawa prywatnego konstrukcją nawiązującą do karnoprawnej relacji normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej, gdzie ta będzie określać konsekwencje prawne naruszenia praw o charakterze bezwzględnym, a pierwsza może przybierać formę także jedynie formę normy technicznej określających nie tyle prawa lub obowiązki jednostki, lecz reguły konwencyjne (T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006, s. 214–217, 221–223; H. Kelsen, *Czysta...*, s. 352–358, 375–378, 399–401).

ono będzie wszelkie negatywne konsekwencje jakie obowiązujący porządek prawny wiąże z określonym czynem¹²⁰. Immunitet materialny będzie wobec tego stanowił bezwzględną, prawnomaterialną, negatywną przesłankę aktualizacji odpowiedzialności parlamentarzysty w jakimkolwiek zakresie¹²¹. Nie prowadzi to do naruszenia praw jednostki wobec zamknięcia jej drogi otrzymania wynagrodzenia wyrządzonej jej obiektywnie szkody lub krzywdy. W tym zakresie aktualizacji doznaje w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., w myśl którego każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Jak wspomniano, immunitet materialny nie stanowi kontratypu, nie wyłącza na tej podstawie bezprawności czynu, lecz jego karalność. Prowadzi do powstania po stronie państwa zobowiązania do ewentualnego wynagrodzenia szkody *sensu largo* jaką wyrządził poseł albo senator swoją działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, a za którą nie odpowiada wobec objęcia tej działalności materialnym immunitetem¹²². W ten sposób nie zostaje także naruszona, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r., zasada, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. Wynikająca z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., gwarancja dostępu do sądu w celu dochodzenia naruszonych wolności lub praw zostaje bowiem odpowiednio zabezpieczona¹²³.

Co w tym przypadku istotne, w ramach art. 105 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r., poseł nie może wyrazić zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności sądowej, w przypadku naruszenia

¹²⁰ Taki charakter immunitetu materialnego jako instytucji wyłączającej zdolność do wywodzenia na niekorzyść deputowanego jakichkolwiek konsekwencji za działania objęte tym przywilejem wydaje się oddawać użyte w Konstytucji Republiki Litewskiej z 1992 r. sformułowanie stanowiące o zakazie prześladowania członka Seimasu w odpowiednim zakresie (K. Grajewski, *Status prawny członka Sejmu Republiki Litewskiej (zagadnienia wybrane)*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 52, 56).

¹²¹ B. Janusz-Pohl, *Immunitety...*, s. 48–49. Jak bowiem zauważa Leszek Garlicki, nadanie omawianemu immunitetowi materialnoprawnego charakteru stanowiło wyraźny cel ustrojodawcy (L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 7–8).

¹²² D. Lis-Staranowicz, *Glosa do orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie A. Cordova przeciwko Włochom, nr skargi 45649/99*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 207–210.

¹²³ Odpowiedniego zabezpieczenia doznaje bowiem w tym zakresie zarówno zasada *iustitia neminem neganda*, jak i *iustitia non debet claudicare* (A. Zieliński, *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. nauk. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 484–485). Zachowane zostają w tym zakresie także relacje pomiędzy wspomnianymi art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., przy odpowiednim uwzględnieniu zasady rzetelnego procesu opisanej w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. (*Ibidem*, s. 491–496). Czego bowiem wymaga Trybunał Konstytucyjny, to zagwarantowanie prawa do sądu nie tylko w znaczeniu formalnym, lecz również materialnym, co oznacza „możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej”, ochrona ta musi bowiem posiadać „rzeczywisty charakter”. Wynika z tego konieczność zagwarantowania możliwości uprawnionym „ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniających realizację ich roszczeń” (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, LEX nr 25547). Posługując się teorią zasad i reguł Roberta Alexy’ego w odniesieniu do granic praw podstawowych, gwarancję zachowania istoty wolności i praw należy postrzegać jako granicę granic limitacji danego prawa podstawowego, w tym przypadków zasady dostępu do sądu (R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010, s. 227–231).

przez niego działalnością w zakresie sprawowania mandatu praw osób trzecich¹²⁴. Tym bardziej, nie może wyrazić zgody na pociągnięcie go do jakiejkolwiek odpowiedzialności w odniesieniu do pozostałych czynów objętych immunitet materialnym¹²⁵. Czym innym, jak *per facta concludentia*, wyrażeniem takiej zgody byłoby poddanie się przez posła odpowiedzialności w ramach czynności prawnej zawartej w sferze stosunków prywatnoprawnych?¹²⁶ Skoro deputowany nie może wyrazić samodzielnie zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności sądowej, i to tylko w przypadku naruszenia w zakresie immunitetu materialnego praw osób trzecich, to kierując się regułą wnioskowania *a fortiori*: *a minori ad maius*, tym bardziej wykluczone jest wyrażenie przez niego zgody na pociągnięcie go do takiej odpowiedzialności, nie tylko z pominięciem uprzedniej zgody właściwej izby, to ponadto bez ustalenia konsekwencji prawnych określonej działalności przez właściwy, bezstronny, niezależny i niezawisły sąd. Z tego też powodu opowiadam się jednoznacznie za powinnością wykluczenia możliwości objęcia jakimikolwiek stosunkami materialnoprawnymi kwestii mających za swój przedmiot odpowiedzialność prawną posła za jego działalność objętą przysługującym mu immunitetem materialnym. Wyjątek od reguły pełnej pozaparlamentarnej nieodpowiedzialności posła za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, należy postrzegać jako przesłankę pozytywną aktualizacji właściwości sądów do orzekania o konsekwencjach prawnych konkretnego czynu posła, w przedmiocie czego decyduje w pełni dyskrecjonalnie Sejm. Wówczas, charakteryzujący się szczególnymi gwarancjami niezależności, organ wymiaru sprawiedliwości nabywa kompetencje do rozstrzygania konstytucyjnie zaistniałego sporu o prawo. *A contrario*, brak aktualizacji przesłanki odpowiedzialności prawnej posła za określone działanie wchodzące w zakres sprawowania mandatu, którym naruszył prawa osób trzecich, skutkuje jego pełną pozaparlamentarną nieodpowiedzialnością, tak w trakcie sprawowania przez niego mandatu, jak i po jego wygaśnięciu. Konstrukcję art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP z 1997 r. należałoby wyklądać

¹²⁴ E. Gierach, *Art. 105...*, s. 346; A. Rakowska-Trela, *Sejm...*, s. 166. Tak też na gruncie art. 21 ust.1 Konstytucji marcowej, uznając wszelkie w tym zakresie wszelkie składane przez posła oświadczenia za prawnie irrelewantne: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 98–99.

¹²⁵ Pisał o tym Janusz Mordwiłko na gruncie stanu prawnego określonego art. 7 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., to brak kompetencji posła do samodzielnego wystąpienia do Sejmu o wyrażenia zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, z którym to wnioskiem może wystąpić jedynie uprawniony podmiot (J. Mordwiłko, *Możliwość powtórnego rozpatrywania przez Sejm wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła w przypadku, gdy po niewyrażeniu zgody przez Sejm uległy zmianie istotne okoliczności sprawy lub zwróci się o to sam zainteresowany*, „Przegląd Sejmowy” 1996, s. 98–99).

¹²⁶ To, że w tym przypadku nie chodzi o odpowiedzialność w ogóle, lecz odpowiedzialność sądową, w ramach debaty nad kwestią odpowiedzialności posła za działalność w zakresie wykonywania mandatu, którą naruszył on prawo osoby trzeciej, zdawał się wskazywać poseł Bronisław Hager, poprawiając zabierającego w tym przedmiocie głos posła Bonifacego Bałdyka (*Sprawozdanie stenograficzne z 46-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego w dniu 15-go stycznia 1935 r.*, t. 22).

całościowo ściśle, postrzegając opisaną w nim kompetencję do wyrażenia zgody przez Sejm na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej jako rozszerzenie dyscyplinarnych uprawnień organu zbiorowego sprawującego zwierzchnictwo korporacyjne nad swoim członkiem. W tym zakresie, w celu zagwarantowania zasady uczciwego procesu oraz oderwania odpowiedzialności prawnej posła od decyzji o charakterze politycznym, rozstrzygnięcie sporu o prawo pomiędzy posłem a osobą trzecią zostaje oddane sądom. Następuje w tym zakresie wyłącznie zmiana forum, na którym dochodzi do podjęcia w tym przedmiocie decyzji, nie modyfikuje to natomiast samego zakresu przedmiotowego immunitetu materialnego, co wyklucza możliwość postrzegania tej instytucji za posiadającej wyłącznie procesowy charakter. Idąc tym samym tokiem rozumowania opowiadam się za uznaniem, że wymaganą w tym przedmiocie zgodę może wyrazić wyłącznie Sejm kadencji, w trakcie trwania której poseł swoim czynem naruszył prawa osób trzecich¹²⁷. Odmienne bowiem, wraz z ukształtowaniem się w wyniku wyborów nowego układu większościowego, decyzja w tym przedmiocie mogłaby stanowić element walki politycznej, ograniczając w istotny sposób wynikające z immunitetu materialnego gwarancję niezależności sprawowania mandatu

¹²⁷ Warto zauważyć, że uznanie, iż parlamentarny immunitet materialny w odniesieniu do sytuacji naruszenia przez posła swoją działalnością w zakresie sprawowania mandatu praw osób trzecich przeistacza się w immunitet formalny, może prowadzić do przyjęcia poglądu, tak jak Tadeusz Wiśniewski, że w przypadku utraty przez posła swojego mandatu immunitet ten przestaje obowiązywać, a gdyby poseł został wybrany na kolejną kadencję, wówczas zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności sądowej mógłby wyrazić także Sejm tej kadencji. Przywołany autor ponadto uważa, że gdyby Sejm danej kadencji odmówił wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej, to taką zgodę, gdyby poseł ponownie uzyskał mandat, mógłby – w myśl zasady dyskontynuacji – wyrazić Sejm następnej kadencji. Oczywiście, w przypadku gdyby poseł nie został wybrany na kolejną kadencję, wówczas taka zgoda nie byłaby potrzebna wobec wygaśnięcia w tym zakresie przysługującego mu immunitetu (T. Wiśniewski, *Immunitet...*, s. 743–744). Wskazany pogląd nie tylko zaprzecza trwałości immunitetu materialnego (wydaje się, że podobnego zdania pozostaje: L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 15; odmiennie, co potwierdza wadliwość o podzieleniu poglądu o przeistoczeniu parlamentarnego immunitetu materialnego w parlamentarny immunitet formalny: K. Grajewski, *Artykuł 6a*, w: K. Grajewski, J. Szmit, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. nauk. K. Grajewski, Warszawa 2023, s. 109–111), to ponadto uderza wprost w istotę tej instytucji. W świetle dotychczasowych rozważań pogląd Tadeusza Wiśniewskiego należy jednoznacznie odrzucić jako rażąco nieprawidłowy. W tym miejscu należy jedynie stwierdzić, że podstawowymi mankamentami rozumowania przywołanego autora jest błędne posłużenie się analogią do wniosków wypowiedzianych w doktrynie w odniesieniu do przypadków aktualizacji parlamentarnego immunitetu formalnego w sprawach karnych (także Leszek Garlicki stwierdza: „Nie da się tu jednak [...] – przyp. JG] – zastosować konstrukcji immunitetu formalnego, bo nie można jej mechanicznie przenosić na inne rodzaje odpowiedzialności” [L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 13]; podobnie: K. Grajewski, *Artykuł 6a...*, s. 103), jak i, a może przede wszystkim, próba określenia istoty oraz konsekwencji parlamentarnego immunitetu materialnego w sferze prawa cywilnego z perspektywy tej gałęzi prawa, zamiast poszukiwania na jej gruncie sposobów rozwiązania ujawnionych zagadnień prawnych wynikających z aktualizacji parlamentarnego immunitetu materialnego w sprawie, której przedmiotem jest odpowiedzialność cywilnoprawna posła. Sama bowiem okoliczność określenia parlamentarnego immunitetu materialnego na poziomie konstytucji wyłącza bowiem jakąkolwiek możliwość jej relatywizacji przez zasady lub instytucje prawa cywilnego. Wynika to przede wszystkim z zasady supremacji konstytucji, jak i pochodnej jej zasady autonomii pojęć (instytucji) konstytucyjnych.

przedstawicielskiego¹²⁸. Stanowisko to jednak pozostaje odosobnione na gruncie doktryny prawa¹²⁹.

1.7. Parlamentarny immunitet formalny

Drugim elementem składającym się na immunitet parlamentarny jest immunitet formalny, nazywany także: immunitetem procesowym, immunitetem nietykalności, immunitetem osobistym, immunitetem pozazawodowym lub immunitetem pozaparlamentarnym¹³⁰. Polega on na zakazie pociągania członka parlamentu do odpowiedzialności prawnej bez zgody właściwego organu, najczęściej właściwej izby lub jej organu. Immunitet formalny stanowi tym samym względną przeszkodę procesową wszczęcia lub dalszego prowadzenia postępowania określonego rodzaju przeciwko parlamentarzyste przez ograny władzy publicznej¹³¹. Tradycyjnie immunitet formalny rozciąga się na szeroko rozumianą odpowiedzialność karną deputowanego¹³². W takim też kształcie instytucja ta została przyjęta w większości państw członkowskich Unii Europejskiej, za wyjątkiem Holandii, gdzie deputowanym w ogóle nie przysługuje immunitet tego rodzaju¹³³. Bywa, że immunitetem formalnym zostaje objęta

¹²⁸ Taki też wniosek wydaje się uzyskiwać wsparcia w świetle wypowiedzi senatora Piotra Andrzejewskiego w trakcie prac KKZN nad projektem Konstytucji RP z 1997 r. („Biuletyn KKZN”, nr XL (1997), s. 40–41, 43–44).

¹²⁹ Zobacz: K. Grajewski, *Artykuł 6a...*, s. 109–111.

¹³⁰ W. Czapiński, *Posel...*, s. 645; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 344; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 23; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 80; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 200; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 332; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 453, 458–459; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 171; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 40.

¹³¹ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 14; A. Rakowska-Trela, *Sejm...*, s. 167; P. Radziejewicz, *Art. 105...*, s. 352; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 453; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 80; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 24; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 171; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 332–333, 336–337, 339–342; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 200; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 344; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 23; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1999, s. 186; J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 168, 174–175; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 251; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2008, s. 195; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2020, s. 209; I. Wróblewska, *Prawo...*, s. 222.

¹³² K. Skotnicki, *Immunitet parlamentarny w Czechach*, w: *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, red. nauk. S. Grabowska, J. Juchniewicz, Rzeszów 2017, s. 79–80; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 171; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 332; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 344; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 76–78; M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status...*, s. 360; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 200.

¹³³ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 69, 72–73, 76–77, 82–87, 89; K. Grajewski, P. Uziębło, *Status...*, s. 51–52; P. Peeters, A. Alen, *Władza...*, s. 79; M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 31; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 337; M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status...*, s. 360. Jak stwierdza Bogusław Banaszak: „W większości krajów parlamentarzysty korzystają z immunitetu nietykalności chroniącego ich przed wszczynaniem postępowania karnego, ale nie rozciągającym się na sferę cywilnoprawną. W krajach, które znajdują się pod wpływem wzorców brytyjskich, jest dokładnie odwrotnie. Immunitet dotyczy nie postępowania karnego, ale postępowania cywilnego. Wszędzie jednak sens tego immunitetu jest taki sam – mianowicie ochrona parlamentarzysty przed przeszkadzaniem mu w pracy” (B. Banaszak, *Prawo...*, s. 333). Na cywilnoprawne odniesienie nietykalności przysługującej parlamentarzystom brytyjskim wskazują także m.in.: W. Kręcis, *Wolność...*, s. 28–30, 34–37, 49; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 74–75, 89; A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2007, s. 224. W tym kontekście zauważa się, że z uwagi na zaniechanie stosowania w Wielkiej Brytanii aresztu w sprawach cywilnych, instytucja nietykalności aktualnie faktycznie nie odgrywa większego znaczenia praktycznego.

ponadto odpowiedzialność karno-administracyjna (wykroczeniowa), dyscyplinarna¹³⁴, a nawet cywilna¹³⁵, parlamentarzystów.

Parlamentarny immunitet formalny jest wyróżniany przede wszystkim ze względu na trzy następujące cechy, jest on: zupełny, względny i czasowy (nie trwały)¹³⁶.

Immunitet formalny cechuje się zupełnością, co oznacza, że jego zakres nie ogranicza się do czynów określonego rodzaju, obejmując całość działalności parlamentarzysty, także tą niezwiązaną ze sprawowanym mandatem przedstawicielskim. W ramach odpowiedzialności karnej, immunitet formalny rozciąga się na wszelkie czyny zabronione pod groźbą kary jako przestępstwa. Równocześnie z uwagi na autonomiczność pojęć konstytucyjnych, należy opowiedzieć się za szerokim rozumieniem tego rodzaju odpowiedzialności jako obejmującej każde postępowanie, którego przedmiotem jest zastosowanie wobec parlamentarzysty sankcji przez organ władzy publicznej¹³⁷. Opisany w art. 105 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. immunitet formalny nie obejmuje natomiast postępowania karnego wszczęte przeciwko osobie przed dniem wyboru jej na posła. W tym przypadku Sejm może jednak zażądać zawieszenia takiego postępowania do czasu wygaśnięcia mandatu (art. 105 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.)¹³⁸.

Immunitet formalny jest względny. Oznacza to, że kompetentny podmiot może wyrazić zgodę na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności w zakresie działania tej instytucji. Tym podmiotem przeważnie jest właściwa izba lub jej organ. W ramach Konstytucji PRL, taką zgodę mogła wyrazić także – w okresie kiedy Sejm nie obradował – Rada Państwa (art. 16

¹³⁴ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 23; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 458.

¹³⁵ E. Gierach, *Art. 105...*, s. 343–344; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2009 r., I CSK 140/09, LEX nr 558832.

¹³⁶ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 14; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 24–25; I. Wróblewska, *Prawo...*, s. 222–223; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1999, s. 186; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 251–252; A. Cieleń, *Immunitet...*, s. 173; P. Radzewicz, *Art. 105...*, s. 352; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 344. Wymienione trzy powszechnie uznawane cechy charakterystyczne immunitetu formalnego Ewelina Gierach uzupełnia o kolejne: indywidualno-konkretny charakter, polegający na odniesieniu immunitetu formalnego do „konkretnej osoby i konkretnego czynu” oraz ostateczność – „gdyż uchwała Sejmu lub Senatu kończy postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności” (E. Gierach, *Art. 105...*, s. 344). Podobnie, na gruncie podobnej regulacji immunitetu formalnego określonego w art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., także: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 82–86. W odniesieniu do cechy ostateczności immunitetu formalnego, w ramach tożsamerz przyniotu uchwały Sejmu w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, Janusz Mordwiłko wskazywał, że na gruncie powołanego art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., możliwość ponownego rozpatrywania odpowiedniego wniosku przez Sejm mogłaby mieć miejsce wyłącznie w przypadku spełnienia się karnoprosesowych przesłanek wznowienia postępowania (J. Mordwiłko, *Możliwość...*, s. 100–101).

¹³⁷ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 15–18; P. Radzewicz, *Art. 105...*, s. 353; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 344–346; M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status...*, s. 361; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 80–82; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 24–25.

¹³⁸ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 15, 18–19, 21–22; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 129–130; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 339; P. Radzewicz, *Art. 105...*, s. 353; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 347–348; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 624–626; M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status...*, s. 360–361; J. J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 176–177.

ust. 3)¹³⁹. W systemie konstytucyjnym Republiki Cypryjskiej, zgodę na ściganie, aresztowanie lub uwięzienie reprezentanta, wyraża Sąd Najwyższy¹⁴⁰. Względny charakter immunitetu formalnego podlegała rozszerzeniu na gruncie Konstytucji RP z 1997 r., poprzez przyznanie posłowi, w zakresie działania tej instytucji, kompetencji do samodzielnego wyrażenia zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej (art. 105 ust. 4). W tym przypadku, decyzja bezpośrednio zainteresowanego zastępuje wymóg uzyskania odpowiedniej zgody Sejmu¹⁴¹.

Czasowy (nietrwały) charakter immunitetu formalnego polega na objęciu nim wyłącznie okresu piastowania mandatu przedstawicielskiego. Zgodnie z art. 105 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu. Oznacza to, że ochrona wynikająca z immunitetu formalnego obejmuje odpowiedni okres poprzedzający rozpoczęcie przez posła sprawowanie mandatu (art. 104 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.) czy nawet rozpoczęcie kadencji Sejmu (art. 98 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP z 1997 r.)¹⁴². Szczęólnego rodzaju immunitet formalny przysługuje parlamentarzystom w Republice Czeskiej. Brak zgody właściwej izby na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej skutkuje bowiem trwałym, a nie tylko do momentu wygaśnięcia mandatu, zamknięciem możliwości prowadzenia postępowania w tej sprawie¹⁴³. Podobny immunitet posiadali także do 1 września 2012 r. parlamentarzyści Słowaccy¹⁴⁴. W przypadku podzielenia omówionej powyżej koncepcji wyłączania przez immunitet materialny jedynie karalności czynu *in concreto*, immunitet formalny przysługujący

¹³⁹ F. Siemieński, *Prawo...*, s. 200; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 88–89.

¹⁴⁰ B. Banaszak, *Prawo...*, s. 336; Leonidas Akritidis (tłum.), Pavlos Akritidis (tłum.), *Konstytucja Republiki Cypryjskiej*, Warszawa 2013, s. 101–102; M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 18–19, 31.

¹⁴¹ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 19–23; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 24; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 336–342; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 251–252; P. Radziejewicz, *Art. 105...*, s. 353; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 344, 346–347; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 623–624, 626–628; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2008, s. 195; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2020, s. 209; J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 174–176.

¹⁴² L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 15; P. Radziejewicz, *Art. 105...*, s. 352; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 344–345; M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status...*, s. 361; J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 174; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 82; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 24.

¹⁴³ K. Grajewski, *Zakres...*, s. 11; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 24, 86, 89; K. Grajewski, P. Uziębło, *Status...*, s. 52–53; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 337; K. Skotnicki, *Immunitet...*, s. 83; M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 19.

¹⁴⁴ Od tego dnia, wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 26 lipca 2012 r. zmieniającej Konstytucję Republiki Słowackiej, parlamentarzystów Republiki Słowackiej nie chroni immunitet formalny (A. Surówka-Pasek, *Immunitet parlamentarny w Słowacji*, w: *Immunitet parlamentarny w wybranych...*, s. 243. Do tego też dnia pełną aktualność zachowało stwierdzenie Krzysztofa Grajewskiego, iż ten specyficzny kształt immunitetu formalnego stanowi „swoistą tradycję konstytucjonalizmu czesko-słowackiego”. Podstawą dla tego poglądu była okoliczność podobnego ujęcia tej instytucji w ustawie konstytucyjnej z dnia 27 października 1968 r. o federacji czechosłowackiej (K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 24; także: K. Grajewski, P. Uziębło, *Status...*, s. 52–53). Ten tradycyjny kształt immunitetu formalnego zachował ciągłość w konstytucjonalizmie czeskim, gdzie obecna regulacja immunitetu formalnego nawiązuje jeszcze do tej określonej w ustawie z dnia 9 listopada 1918 r. o nietykalności osobistej (immunitacie) członków Zgromadzenia Narodowego (K. Skotnicki, *Immunitet...*, s. 79, 83).

parlamentarzystom czeskim, od momentu odmowy wyrażenia zgody na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej, należałoby postrzegać za immunitet materialny, co nie wydaje się być poglądem trafnym.

1.8. Nietykliwość parlamentarzystów

Trzecią instytucją składającą się na immunitet parlamentarny, wyróżnianą w ramach koncepcji trójelementowej, jest nietykliwość. Bywa ona określana także następującymi pojęciami: przywilej nietykliwości, zasada nietykliwości, nietykliwość poselska, nietykliwość pozazawodowa. Jej istota przejawia się w zakazie naruszenia wolności parlamentarzysty, poprzez jej ograniczenie lub odebranie, w jakikolwiek sposób, w ramach zastosowania środka przymusu przez organ władzy publicznej¹⁴⁵. Przeważnie instytucja ta współwystępuje obok immunitetu formalnego¹⁴⁶. W przypadku przyjęcia dualnego podziału immunitetu parlamentarnego, obie te instytucje podlegają najczęściej przyporządkowaniu do tej samej kategorii.

Podobnie jak w przypadku immunitetu formalnego, nietykliwość określa się poprzez następujące cechy: względność i czasowość (nie trwałość)¹⁴⁷.

Względny charakter nietykliwości polega na możliwości wyrażenia przez określony podmiot zgody na naruszenie nietykliwości parlamentarzysty, przede wszystkim poprzez jego zatrzymanie lub aresztowanie. Najczęściej kompetentna w tym przedmiocie będzie właściwa izba, względnie – w przypadku przyjęcia sesyjnego trybu pracy – jej organ. Zasadą jest dopuszczalność zatrzymania parlamentarzysty na gorącym uczynku przestępstwa, z czym wiąże się obowiązek poinformowania o tym zdarzeniu przewodniczącego (marszałka)

¹⁴⁵ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 23–24; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 27; W. Czapiński, *Posel...*, s. 647; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 171; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 333, 339; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 86; J. Buczkowski, *Sejm...*, s. 177–178; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1999, s. 186; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 252; P. Radziejewicz, *Art. 105...*, s. 353–354; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 348–349; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 628–629; A. Rakowska-Trela, *Sejm...*, s. 168; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2008, s. 195–196; G. Kryszewski, *Prawo...*, Białystok 2020, s. 210; M. Jabłoński, U. Hałub-Kowalczyk, *Status...*, s. 361–362.

¹⁴⁶ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 28, 69, 72–73, 76–77, 79, 81, 84–90; K. Grajewski, P. Uziębło, *Status...*, s. 51–52; P. Peeters, A. Alen, *Władza...*, s. 79; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 337, 348; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 250. Przykładem, gdzie parlamentarzystom przysługuje nietykliwość, pomimo braku posiadania przez nich immunitetu formalnego jest Słowacja. Wraz z wejściem w życie w dniu 1 września 2012 r. wspomnianej już powyżej nowelizacji Konstytucji Republiki Słowackiej, zniesiony został przysługujący dotychczas parlamentarzystom Słowackim immunitet formalny. Równocześnie nienaruszona została przysługująca im nietykliwość w zakresie zakazu pozbawienia ich wolności (A. Surówka-Pasek, *Immunitet...*, s. 243). Także nietykliwość przysługująca deputowanym do Izby Gmin oraz członkom Izby Lordów w Wielkiej Brytanii, nie została powiązana z odpowiednim immunitetem formalnym. Podobnie dotyczy to nietykliwości członków Izby Reprezentantów oraz senatorów w USA (K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 73–76, 84, 89–90; W. Kręcis, *Wolność...*, s. 28–37, 49).

¹⁴⁷ E. Gierach, *Art. 105...*, s. 348; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 28.

właściwej izby¹⁴⁸. W myśl art. 105 ust. 5 Konstytucji RP, w takiej sytuacji Marszałek Sejmu może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego posła. Należy zwrócić uwagę, że w ramach regulacji art. 105 ust. 4 i 5 Konstytucji RP z 1997 r., nie przewidziano możliwości samodzielnego wyrażenia przez posła zgody na naruszenie jego nietykalności¹⁴⁹. Odmienne niż immunitet formalny, nietykalność nie podlega wyłączeniu w stosunku do czynów, w przedmiocie których postępowania karne zostało wszczęte przeciwko osobie przed dniem jej wyboru na posła¹⁵⁰. Dwie ostatnie cechy nietykalności dodatkowo wzmacniają zasadność rozłącznego postrzegania obu tych instytucji i przyjęcia na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. trójelementowej koncepcji immunitetu parlamentarnego.

Czasowy (nietrwały) charakter nietykalności polega na jej przysługiwaniu posłowi wyłącznie w okresie piastowania mandatu. Podobnie więc jak w przypadku immunitetu formalnego, obejmuje ona okres od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu¹⁵¹.

Krzysztof Grajewski słusznie wskazuje ponadto na zupełny charakter nietykalności, która obejmuje swoim działaniem całość działalności parlamentarzysty, nie ograniczając się wyłącznie do tej podjętej wchodzącej w zakres sprawowanego mandatu przedstawicielskiego¹⁵². Także w tym przypadku, koncepcja pojęć autonomicznych skłania do przyjęcia, że opisana w art. 105 ust 5 Konstytucji RP z 1997 r. instytucja dotyczy wszelkich form ograniczenia lub pozbawienia parlamentarzysty wolności, a nie tylko tych podjętych w ramach postępowania karnego¹⁵³. Stanowi to kolejny argument na rzecz rozdzielenia

¹⁴⁸ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 24–27; W. Czapiński, *Posel...*, s. 647; P. Radziejewicz, *Art. 105...*, s. 353–354; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 337–338, 348–350; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 28; M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 31–32; P. Peeters, A. Alen, *Władza...*, s. 79; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 69, 73, 76–77, 79, 81, 84, 87–90; K. Grajewski, P. Uziębło, *Status...*, s. 52–53.

¹⁴⁹ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 25–27; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 350; P. Radziejewicz, *Art. 105...*, s. 354.

¹⁵⁰ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 25. Jest to równocześnie praktyczny skutek przyjęcia przez ustrojodawcę nowoczesnej trójelementowej, zamiast dwuelementowej, koncepcji immunitetu parlamentarnego. Odmienne bowiem na gruncie redakcji przepisów art. 21 ust. 2 i 4 Konstytucji marcowej oraz dotyczących ich poglądów doktryny, przyjmowano, że tak immunitet formalny, jak i nietykalność składają się na jedną szerszą instytucję, co prowadziło do przyjęcia, że brak wystąpienia przez Sejm z żądaniem zawieszenia postępowania karno-sądowego wdrożonego przeciwko osobie przed uzyskaniem mandatu poselskiego, skutkowało w tym zakresie możliwością naruszenia przysługującej mu nietykalności, w tym jego aresztowania (J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 119–120, 135–141). Józef Ciągwa wskazywał na utrzymanie w mocy tej wykładni na gruncie w ramach regulacji immunitetu parlamentarnego określonego przepisami art. 41 i 42 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227) (*Ibidem*, s. 262–263).

¹⁵¹ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 24–25; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 348–349; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1999, s. 186.

¹⁵² K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 28.

¹⁵³ Stanowi to równocześnie podstawową różnicę pomiędzy nietykalnością przysługującą deputowanym w systemach kontynentalnych i w systemie brytyjskim: W. Kręcisz, *Wolność...*, s. 29. Nietykalność członków brytyjskiej Izby Gmin nie dotyczy także zatrzymań o charakterze administracyjnych, postrzeganych w części jako mających charakter karny, a wykonywanych na podstawie przepisów: o stanach zagrożenia państwa, o zdrowiu

immunitetu formalnego od nietykalności i traktowania ich jako dwóch osobnych instytucji prawnych. Na gruncie art. 105 ust. 2, 3 i 5 Konstytucji RP z 1997 r., ich zakres pozostaje bowiem odmienny¹⁵⁴. Słusznie wobec tego przywołany autor zwraca uwagę na aktualizację nietykalności przede wszystkim w ramach relacji parlamentarzysty z organami administracji publicznej (organami ścigania), podczas gdy w przypadku immunitetu formalnego dotyczy to jego relacji z organami wymiaru sprawiedliwości (sądami)¹⁵⁵.

psychicznym lub dotyczących postępowania upadłościowego, czy też w ramach kompetencji dyscyplinarnych sądów, w przypadku ich obrazy przez deputowanego, z czego w tym ostatnim przypadku nie może służyć to wyegzekwowaniu obowiązków posła wynikających ze zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym (*Ibidem*, s. 32–34, 36–37).

¹⁵⁴ P. Radziewicz, *Art. 105...*, s. 353–354; E. Gierach, *Art. 105...*, s. 348–349; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 628–629; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 338–340; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 28–29.

¹⁵⁵ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 29.

2. Głos wolny jako prototyp parlamentarnego immunitetu materialnego w polskiej tradycji ustrojowej

2.1. Wykształcenie parlamentarnego immunitetu materialnego na gruncie ustroju angielskiego

Szczegółową analizę zakresu przedmiotowego immunitetu materialnego w świetle przemian ustrojowych w Polsce po 1918 roku należy poprzedzić dodatkowym przybliżeniem genezy immunitetu parlamentarnego, a w tym przede wszystkim immunitetu materialnego pozostającego instytucją podstawową dla rozważań zawartych w niniejszej rozprawie doktorskiej.

Powszechnie za kolebkę parlamentaryzmu uważa się średniowieczną Anglię. To ten system postrzega się także jako źródło pochodzenia instytucji immunitetu parlamentarnego¹⁵⁶. Poddając się temu aksjomatowi najczęściej zapomina się o polskich rodzimych tradycjach parlamentaryzmu opartego na zasadzie suwerenności narodu politycznego, ówczesnie składającego się wyłącznie z przedstawicieli szlachty¹⁵⁷. Oba wskazane systemy ustrojowe wykształciły niezależnie od siebie, na drodze zwyczaju, dwie podstawowe gwarancje niezależnego sprawowania mandatu przedstawicielskiego: immunitet materialny oraz nietykalność. Należy zauważyć, że tak Anglia, jak i Polska, były ówczesnie postrzegane za państwa zbudowane na zasadzie wolności słowa, w tym w szczególności wolności wypowiedzi politycznej¹⁵⁸. Równocześnie to właśnie Anglia stanowiła dla polskiej literatury politycznej i prawnej okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej, a następnie Sejmu Wielkiego, punkt odniesienia w zakresie oceny stanu istniejącego w Polsce parlamentaryzmu, a w tym swobody debaty politycznej¹⁵⁹. W obu tych ustrojach wolność słowa w sprawach politycznych

¹⁵⁶ Na pierwotne pochodzenie instytucji immunitetu parlamentarnego z ustroju angielskiego wskazują: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 89; C. Negoită, *From...*, s. 61–62. W tym kontekście za istotne w ramach omawiania instytucji immunitetów parlamentarnych oraz przywileju nietykalności jest postrzeganie Wielkiej Brytanii za kolebkę współczesnego parlamentaryzmu (W. Kręcis, *Wolność...*, s. 23–25; W. Kręcis, *Status prawny posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2000, s. 5, 7–8; C. Negoită, *From...*, s. 61–62).

¹⁵⁷ Za charakterystyczne należy uznać brak omówienia przez Henryka Olszewskiego w jego monografii dotyczącej sejmu Rzeczypospolitej szlacheckiej, w ramach śródtytułu: *Immunitet i godność posłów* przysługującego posłom, opisanego w dalszej części niniejszej rozprawy doktorskiej immunitetu materialnego w ramach wolności słowa na sejmie lub sejmikach (H. Olszewski, *Sejm w dawnej Rzeczypospolitej. Ustrój i idee. Tom I. Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii (1652-1763), Prawo – praktyka – teoria – programy*, Poznań 2002, s. 118–121).

¹⁵⁸ Za jedną z podstawowych i zarazem immanentnych przywilejów parlamentu w Anglii uważano wolność dyskusji (W. Konopczyński, *Dzieje parlamentaryzmu angielskiego*, Warszawa 1922, s. 32–33, 35–36, 54; W. Kręcis, *Status...*, s. 7–8).

¹⁵⁹ Odmienne natomiast Polska nie stanowiła w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej obiektu zainteresowania literatury Wielkiej Brytanii. Wręcz przeciwnie, była ona uważana za państwo zbyt odległe pod względem systemu

wykształciła się na drodze zwyczaju, a jej ustalenie w prawie pisanym, poprzedziło uprzednie zagwarantowanie członkom narodu politycznego nietykalności osobistej¹⁶⁰. Co równie istotne, tak w Anglii, jak i w Rzeczypospolitej szlacheckiej, procesowi temu towarzyszyły podobne okoliczności związane z faktyczną lub jedynie domniemana walką parlamentu z absolutyzmem monarchicznym¹⁶¹.

Genezy immunitetu parlamentarnego upatruje się w walce toczonej pomiędzy parlamentem a monarchią. Jako precedensowe dla narodzin tej instytucji wskazuje się zdarzenie dotyczące posła angielskiej Izby Gmin Thomasa Haxeya skazanego w 1397 r. na śmierć za zdradę, która miała polegać na zapoczątkowaniu ustawy zmierzającej do zredukowania wydatków na dwór

prawnego, polityki, kultury, religii, jak i biorąc pod uwagę jej znaczenie gospodarcze i handlowe. Odbiło się to m.in. na braku zaangażowania Wielkiej Brytanii w powstrzymanie pierwszego rozbioru Polski w 1772 r. Doszło do tego pomimo poprzedzających je deklaracji Wielkiej Brytanii, składanych jeszcze w okresie sprzed wyboru w 1764 r. na Króla Polski Stanisława Augusta Poniatowskiego, w których to Wielka Brytania wykluczała dopuszczalność rozbioru Rzeczypospolitej. Pozostawało to także w sprzeczności z podejmowanymi przez Wielką Brytanię w następnych latach działań na rzecz zachowania pokoju w Europie. Wskazany brak zaangażowania wynikał z braku woli naruszenia istniejącego sojuszu pomiędzy nią a Rosją carską, w szczególności w ramach ustalonych relacji gospodarczych, jak również dotyczących w interesach Wielkiej Brytanii związanych z dostępem do Gdańska po jego zajęciu przez Prusy (W.F. Reddaway, *Great Britain and Poland 1762–72*, „The Cambridge Historical Journal” 1934, nr 3, s. 223–262; W. Konopczyński, *Anglia a Polska w XVIII wieku*, „Pamiętniki Biblioteki Kórnickiej” 1947, z. 4, s. 93–129).

¹⁶⁰ Na powiązanie pomiędzy nietykalnością a immunitetem gwarantującym wolność słowa członka parlamentu jako dwoma podstawowymi przywilejami indywidualnymi zabezpieczającymi możliwość prawidłowego wykonywania mandatu przedstawicielskiego – w szczególności w systemie brytyjskim – zwraca uwagę: W. Kręcis, *Wolność...*, s. 23–24, 27–30, 32, 34–45, 49–50. I tak pomimo braku karnoprawnego odniesienia nietykalności deputowanych w systemie brytyjskim, zatrzymanie na podstawie ustawodawstwa obowiązującego w stanach zagrożenia państwa członka Izby Gmin w konsekwencji jego wypowiedzi w parlamencie traktowane jest jako naruszenie wolności słowa (W. Kręcis, *Wolność...*, s. 32; A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, s. 224).

¹⁶¹ Orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Massachusetts z dnia 1 marca 1808 r., *Coffin v. Coffin*, 4 Mass. 1 (1808); orzeczenie Sądu Najwyższego Dystryktu Kolumbii z dnia 28 lutego 1881 r., *Kilbourn v. Thompson* 103 U.S. 168 (1880); V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative and Executive Proceedings*, „Columbia Law Review” 1910, nr 2, s. 132–134; J. Szczepaniec, *Sejm Wielki wobec zagadnień cenzury i wolności słowa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prace Literackie” 1991, t. XXXI, s. 177; A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje o wolność słowa w czasach stanisławowskich*, „Kwartalnik Historyczny” 1995, nr 1, s. 55–65; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 21–37, 40–41, 89–93, 97–98, 117–118, 133, 191–206, 215, 218–231, 236, 262, 265–266, 269–270, 285–287, 295–297, 318–321, 325, 351–352, 390–392; W. Kriegseisen, *Sejm Rzeczypospolitej szlacheckiej (do 1763 roku). Geneza i kryzys władzy ustawodawczej*, Warszawa 1995, s. 14–26, 28–84, 87–106, 118, 132–147, 150–166, 169–170, 187; M.Z. Dankowski, *Liberum veto. Chłuba czy przekleństwo. Zrywanie sejmów w ocenach społeczeństwa drugiej połowy XVII wieku*, Gdynia 2018, s. 9, 14–15, 20–21, 43–45, 48–50, 52–55, 70–75, 82–83, 87–92, 94–95, 100–125, 132–169, 173–175; W. Kriegseisen, *Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*, Warszawa 1991, s. 57, 231–234, 239–240, 245; W. Konopczyński, *Anglia...*, s. 93–129; W.F. Reddaway, *Great Britain...*, s. 224–226, 240; K. Grzybowski, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II.*, Warszawa 1931, s. 55–56; W. Konopczyński, *Dzieje parlamentaryzmu...*, s. 3–56, 58–59; W. Konopczyński, *Dzieje Polski nowożytnej. Tom pierwszy: 1506–1648*, Warszawa 1936, s. 383–386, 388–390; S. Kutrzeba, *Sejm walny dawnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922, s. 60, 128–129, 131, 135, 171–172; W. Kręcis, *Wolność...*, s. 25–50; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 17–24, 26–33; A. Ławniczak, *Jedność i podział władzy*, Wrocław 2021, s. 118–119; C. Negoită, *From...*, s. 61, 63, 68. Jak bowiem stwierdza Henryk Olszewski: „Przekonanie, że król nie ma głosu wolnego, nie tylko w tym sensie, że winien przemówić wyłącznie przez kanclerza, ale także, w tym znaczeniu, że nie ma prawa głosowania, było szeroko rozpowszechnione. Tkwiło przecież u samych założeń doktryny złotej wolności, doktryny stanowiącej własność szlachty (tu: jej posłów), a nie króla, wymierzonej wyraźnie przeciwko tronowi” (H. Olszewski, *Sejm...*, s. 228).

królewski. Przed wykonaniem kary śmierci król Ryszard II został zmuszony przez parlament angielski do abdykacji. Następnie organ ten zdołał wyrzucić presję na króla Henryka IV, aby ten ułaskawił skazanego oraz przywrócił mu jego dobre imię. Konsekwencją powyższego było podjęcie przez parlament angielski uchwał zmierzających do wyłączenia kompetencji monarchy do ingerencji w pracę parlamentu oraz wykluczenia możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności za jego działalność zawodową¹⁶². Słusznie wobec tego Ciprian Negoită stwierdza, że „do końca 14. wieku, przywilej parlamentarny deputowanych do Izby Gmin był raczej kwestią normatywną niż zasadą zakorzenioną w tradycji parlamentaryzmu”¹⁶³.

Następnie, w ramach relacji pomiędzy legislatywą a władzą sądowniczą¹⁶⁴, precedensowe znacznie przypisuje się sprawie posła Richarda Strodea, który – w okresie panowania Henryka VIII – został ukarany grzywną oraz uwięziony w 1512 r. przez *Stannary Court of Devon* za wniesienie do parlamentu projektu ustawy regulującej funkcjonowanie kopalni cyny w Cornwall, objętej właściwością miejscową tego sądu. Ten akt stanowił podstawę do przyjęcia przez parlament angielski ustawy uznającej za nieważne i niewywołujące jakichkolwiek skutków prawnych wszelkie postępowania w sprawie Richarda Strodea oraz wszelkich innych członków ówczesnego i przyszłych parlamentów, a dotyczących jakichkolwiek ustaw, wystąpień, uzasadnień, deklaracji lub innych spraw dotyczących parlamentu¹⁶⁵.

¹⁶² V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 132; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 30; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 71; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 331; K. Reddy, M. Schularick, V. Skreta, *Immunity*, „International Economic Review” 2020, nr 2, s. 535–536; A. Goodman, *John od Gaunt: The Exercise of Princely Power in Fourteenth-Century Europe*, Nowy Jork–Londyn 2013, s. 158, 173; Ch. Given-Wilson, *Henry IV*, New Heaven–Londyn 2016, s. 100–101, 444; M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 33–34, 55; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 170–171; L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 2; C. Negoită, *From...*, s. 62.

¹⁶³ C. Negoită, *From...*, s. 62.

¹⁶⁴ Należy zwrócić uwagę na to co w swoim opracowaniu o dziejach parlamentaryzmu angielskiego podkreśla Władysław Konopczyński, iż po śmierci Lorda Protektora Olivera Cromwella i powrócenia do funkcjonowania parlamentu złożonego z Króla, Izby Lordów i Izby Gmin, po 1660 r. doszło do odrzucenia zasady *rex jest lex*, a przyjęciu jej przeciwnieństwa – zasady uznawanej także w Rzeczypospolitej szlacheckiej – że *lex jest rex*. Niezależnie od powyższego, Anglicy postrzegali za niezbędne konieczne podjęcie działań przeciwdziałających oddaniu władzy sądowniczej faktycznych atrybutów suwerenności w ramach ostatecznego rozstrzygnięcia o prawie, zabezpieczając tę atrybucję Izdom parlamentarnym, które w przypadku śmierci Króla nie ulegały rozwiązaniu, lecz obradowały przez kolejne pół roku, dopóki nowy Król nie rozpisze wyborów kolejnych wyborów (W. Konopczyński, *Dzieje parlamentaryzmu...*, s. 51–53). W tym zakresie warto wskazać na to co podkreśla Wojciech Kręcis: „Po restauracji monarchii nie da się zauważyć w praktyce ustrojowej jakichś bardziej znaczących działań zmierzających do kwestionowania faktu korzystania przez izbę i jej członków z tego ostatniego przywileju [wolności słowa w debacie – przyp. JG]” (W. Kręcis, *Wolność...*, s. 38).

¹⁶⁵ V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 132; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 30–31; H. Hulme, *The Winning of Freedom of Speech by the House of Commons*, „The American Historical Review” 1956, nr 4, s. 837; M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 34; W. Konopczyński, *Dzieje parlamentaryzmu...*, s. 32–33, 54; C. Negoită, *From...*, s. 62. Na inne przypadki walki z monarchą o wolność głosu w parlamencie okresu drugiej połowy XVI w. i początku XVII w., opisuje: W. Konopczyński, *Dzieje parlamentaryzmu...*, s. 30–33.

Ostatnim wydarzeniem postrzeganym powszechnie jako mające istotny wpływ na kształt, ustalonej ostatecznie w art. 9 *Bill of Rights* z 1689 r., parlamentarnej wolności słowa, było bezpośrednie jej naruszenie wskutek przeprowadzonego w 1629 r. przesłuchania spikera Izby Gmin sir Johna Eliota oraz ośmiu innych posłów, a następnie uwięzienia siedmiu z nich, za ich przemowy w Izbie poczytywane *de facto* jako rewolucyjne, zdolne do wywołania zakłóceń porządku publicznego, noszące znamiona zmyślenia przeciwko rządowi, mające na celu jego zniesławienie, a zmierzające do wypowiedzenia mu posłuszeństwa. Uwięzionym udało się uniknąć sądu *Star Chamber*, który uznał brak swojej właściwości w zakresie sądenia czynów popełnionych w parlamencie, niemniej sir John Eliot oraz Denzel Hollis i Benjamin Valentine zostali skazani przez *Court of King's Bench*, do którego sprawa ta została przekazana, wobec uznania przez sędziów, że ustawa dotycząca przypadku Richarda Strodea, stanowiła akt indywidualny odnoszący się tylko do tej sprawy, a nie generalny, mający zastosowanie na przeszłość. Ostatecznie postępowanie w sprawie sir Johna Eliota zostało uznane w 1641 r. przez tzw. Długi Parlament za naruszenie przywilejów Izby Gmin, a ostatecznie w 1667 r. wyrok *Court of King's Bench* został oficjalnie uchylony przez Izbę Lordów wobec stwierdzenia naruszenia przy jego wydaniu prawa, a to przede wszystkim z uwagi na niezastosowanie się do norm prawnych wynikających z ustawy przyjętej w wyniku sprawy Richarda Strodea, pominięcie, obowiązującego już ówczesnie, rozszerzonego zakresu *Habeas Corpus*¹⁶⁶, uniemożliwienie oskarżonemu wykazania prawdziwości swoich twierdzeń, jak i brak w ich działaniu bezprawności, niezależnie od przyświecających im intencji. Wyrok *Court of the King's Bench* został jednoznacznie nazwany nielegalnym oraz sprzecznym z wolnością oraz przywilejami parlamentu. W ramach tej oceny ostatecznie wykluczono możliwość karania deputowanych za ich wypowiedzi w wyrównywaniu funkcji parlamentu, a w szczególności

¹⁶⁶ Jak wskazuje John Reeve, dotyczyło to obowiązku wyraźnego wskazania rzeczywistej i uzasadnionej podstawy naruszenia nietykalności wynikającej z *Habeas Corpus*. Podstawą taką mogło być wyłącznie wyczerpanie znamionom czynu zabronionego przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa, z których można wywodzić o odpowiedzialności sprawcy. Wymóg ten wynikał uprzednio z przyjętej w 1628 r. *Petition of Right*, stanowiącej efekt walki legislatury z możliwością arbitralnego uwięzienia osoby przez monarchę (J. Reeve, *The Arguments in King's Bench in 1629 concerning the Imprisonment of John Selden and Other Members of the House of Commons*, „Journal of British Studies” 1986, nr 3, s. 265–266, 268–283; również: A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, s. 14, 256 501–502). Niewątpliwie sama nietykalność osobista w średniowiecznej Anglii miała swoją pierwotną podstawę w postanowieniach *Magna Charta Libertatum* z 1215 r., która rozciągała przywilej nietykalności na każdego członka społeczeństwa angielskiego, sama poprzedzając wykształcenie się parlamentu angielskiego. Następnie przywilej w ramach *Habeas Corpus* został jedynie formalnie potwierdzony we wspomnianej *Petition of Right* z 1628 r. (W. Konopczyński, *Dzieje parlamentaryzmu...*, s. 6–8, 35–38). Co do przywileju nietykalności posłów i jego powiązania z wolnością dyskusji w parlamencie angielskim: *Ibidem*, s. 31–33, 35–37, 54.

w ramach przedkładanych inicjatyw legislacyjnych lub oświadczeń składanych w trakcie debaty poprzedzającej uchwalenie ustawy¹⁶⁷.

Kilkusetletnie starania parlamentu angielskiego o wyzyskanie wolności słowa zostały zwieńczone utrwaleniem tej zasady w art. 9 *Bill of Rights* z 1689 r., w którym postanowiono, że wolność słowa i debaty lub postępowania w parlamencie nie może być podważana ani kwestionowana w jakimkolwiek sądzie lub innym miejscu poza parlamentem¹⁶⁸. Jak stwierdza Abbott Lawrence Lowell: „Człowiek nie może być na tej podstawie ścigany karnie ani pociągany do odpowiedzialności cywilnej za cokolwiek co powiedział w Izbie; niemniej sama Izba może ukarać to co uzna za nadużycie formy debaty”¹⁶⁹. Forma wywodzenia odpowiedzialności przez parlament nie tylko wobec swoich członków, lecz także innych osób, które dopuszczają się jego obrazy, ma charakter *quasi*-karny a nie wyłącznie dyscyplinarny. Parlamentowi przysługuje także kompetencja do odwołania swojego członka¹⁷⁰. Zagwarantowana w art. 9 *Bill of Rights* z 1689 r. wolność słowa parlamentarzysty służy w szczególności zapewnieniu jego pełnej nieodpowiedzialności za ewentualne zniesławienie¹⁷¹. Równocześnie w ramach objęcia tym przepisem także całości postępowań w parlamencie, zakres przedmiotowy określonego nim immunitetu rozciąga się na wszelkie działania posłów w ramach funkcji parlamentu, w tym nie tylko tych przedsięwziętych we właściwej Izbie i nie tylko tych ściśle związanych ściśle z funkcją ustawodawczą¹⁷².

¹⁶⁷ V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 133–134; *Journals of the House of Lords Volume 12: 11 December 1667*, w: *Journal of House of Lords: Volume 12, 1666–1675*, Londyn 1767–1830, s. 165–166; H. Hulme, *The Winning...*, s. 852–853; J. Reeve, *The Arguments...*, s. 264–287; A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, s. 95, 224–225, 256, 501–502; W. Konopczyński, *Dzieje parlamentaryzmu...*, s. 35–38, 42.

¹⁶⁸ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 31, 73–75; W. Kręcisz, *Wolność...*, s. 37–39; A.L. Lowell, *The Government of England. Volume I*, Nowy Jork 1908, s. 243; H. Hulme, *The Winning...*, s. 853; A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, s. 14, 95, 225; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 331; L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 2; M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 55; C. Negoită, *From...*, s. 60–62, 65–66.

¹⁶⁹ A.L. Lowell, *The Government...*, s. 243. Podobnie: A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, s. 225–226, 240; W. Kręcisz, *Wolność...*, s. 38–40, 45–49. Równocześnie w doktrynie wskazuje się na szerokie znaczenie art. 9 *Bill of Rights* rozciągając wynikający z niego zakaz także na kompetencje sądów do wzywania jakichkolwiek urzędników parlamentu jako świadków na okoliczność procedury wewnątrzparlamentarnego podejmowania decyzji (m.in. uchwalania ustaw), czy też w zakresie badania jej prawidłowości lub dotrzymania dotyczących jej wymogów. Równocześnie wykluczone jest w jakimkolwiek inny sposób badanie przez sądy postępowania wewnątrzparlamentarnego prowadzonego, w którejkolwiek z Izb (A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, s. 66, 233; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 170–171; P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 40–41).

¹⁷⁰ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 77; K. Grzybowski, w: *Ankieta...*, s. 61–62; A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, s. 229–232; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 75, 90; W. Kręcisz, *Wolność...*, s. 24–26, 45–46.

¹⁷¹ W. Kręcisz, *Wolność...*, s. 39–40.

¹⁷² A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, s. 225–227, 562–564; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 73–75; W. Kręcisz, *Wolność...*, s. 39–45, 49.

Określona w art. 9 *Bill of Rights* z 1689 r. immunitet został następnie przetransponowany do Artykułu 1 Sekcji 6 Konstytucji USA z dnia 17 września 1787 r.¹⁷³ W tym samym przepisie pomieszczono dodatkową regulację nietykalności senatorów i reprezentantów, którzy we wszystkich sprawach, z wyłączeniem zdrady, zbrodni lub zakłócenia porządku publicznego, nie mogą być aresztowani w okresie ich uczestniczenia w sesji odpowiedniej Izby, jak i w trakcie ich podróży na sesję lub powrotu z niej¹⁷⁴.

2.2. Immunitet parlamentarny jako wytwór Rewolucji Francuskiej

Odmienne niż miało to miejsce na gruncie ustroju angielskiego do wykształcenia się immunitetu parlamentarnego we Francji nie doszło na gruncie utrwalenia zwyczaju, lecz miał on swoją genezę w suwerennej decyzji Zgromadzenia Narodowego powziętej w okresie Rewolucji Francuskiej¹⁷⁵. Doszło do tego niedługo po zebraniu się 5 maja 1789 r. Stanów Generalnych złożonych ze: szlachty, duchowieństwa i stanu trzeciego¹⁷⁶. W ramach powziętej

¹⁷³ M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 55; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 331–332; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 71–72; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo...*, s. 170–171; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 73–76.

¹⁷⁴ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 31–32.

¹⁷⁵ K. Grzybowski, *Immunitet poselski a Wielka Rewolucja Mieszczańska*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 4, s. 64–79; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 32; S. Hardt, *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*, Maastricht 2013, s. 13–14, 132–133, 138–139, 143–145; C. Negoită, *From...*, s. 60–61, 63–64, 68. Jak bowiem stwierdza Sascha Hardt: „Całkowicie odmiennie niż to miało miejsce w Westminsterze, nie sposób doszukiwać się początków francuskiego parlamentu – czy raczej konceptu parlamentu we Francji – w niepewnych oddechach średniowiecznej historii. Odmienne, jego istnienie, obok całości współczesnej francuskiej tradycji konstytucyjnej, w przeważającym stopniu zawdzięcza jednemu przełomowemu momentowi w historii: Rewolucji Francuskiej. Rewolucyjne Zgromadzenie Narodowe jest na tej podstawy naturalnym punktem startowym dla analizy historii immunitetu parlamentarnego we Francji” (S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 133). Autorka ta dalej zauważa, że „nie można powiedzieć, aby członkowie przedrewolucyjnych stanów generalnych cieszyli się jakąkolwiek formą immunitetu w ścisłym znaczeniu jako ochrony przed regularnym zastosowaniem prawa” (*Ibidem*, s. 138).

¹⁷⁶ A. Thiers, *History of the French Revolution*, tłum. T.W. Redhead, Londyn–Edynburg–Dublin 1845, s. 33–37; K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 64–67; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od Rewolucji Francuskiej do Rewolucji Październikowej*, Warszawa–Łódź 1962, s. 3; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty*, Warszawa 1967, s. 249; M. Żywczyński, *Historia powszechna 1789–1870*, Warszawa 1975, s. 10–17, 22–24, 26–27; J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 1999, s. 321; T. Tackett, *Nobles and Third Estate in the Revolutionary Dynamic of the National Assembly, 1789–1790*, „The American Historical Review” 1989, nr 2, s. 271; E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, Wrocław 2004, s. 198, 475; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 135–137; M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, K. Sójka-Zielińska (oprac.), M. Wąsowicz (oprac.) Warszawa 2022, s. 389; M. Klementowski, *Powszechna historia ustroju*, Warszawa 2012, s. 387; E. Klein, *Historia ustroju Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki od XVI do końca XX wieku*, Wrocław 1998, s. 132. Żądanie zwołania Stanów Generalnych miało zostać wypowiedziane pierwotnie przez Jeana-Jacques’a Duval’a d’Esprémesnil’a w 1787 r. podczas posiedzenia parlamentu poświęconego rozpatrywaniu edyktów w sprawach podatku katastralnego i stemplowego (A. Thiers, *History...*, s. 28–29). Ich zwołanie w 1789 r. stanowiło natomiast następstwo sprzeciwu początkowo klas uprzywilejowanych, a dalej także i pospólstwa, wobec prób przeprowadzenia retorem gospodarczych i ustrojowych zmierzających odpowiednio do podźwignięcia Francji z zapaści ekonomicznej i groźby bankructwa oraz ominięcia parlamentu w nadawaniu sankcji aktom prawa powszechnie obowiązującego (A. Thiers, *History...*, s. 26–33; K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 66; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 17–22, 25–26; M.P. Fitzsimmons, *Privilege and the Polity in France, 1786–*

decyzji stanów woli łącznego obradowania 17 czerwca 1789 r. deputowani ogłosili się przedstawicielami narodu, a ukonstytuowany przez nich organ zbiorowy określili Zgromadzeniem Narodowym (fr. *Assemblée Nationale*)¹⁷⁷. Akt ten nie zyskał aprobaty Króla Ludwika XVI, który w dniu 23 czerwca 1789 r. zdecydował o jego uchyleniu oraz nakazał stanom rozdzielenie się pod groźbą użycia siły oraz uznania siebie za wyłącznego reprezentanta narodu¹⁷⁸. W odpowiedzi na to Zgromadzenia Narodowe, jeszcze tego samego dnia, przyjęło deklarację w przedmiocie nietykalności parlamentarnej oraz przynależnej każdemu z członków Zagrodzenia Narodowego wolności słowa¹⁷⁹. Na jej podstawie deputowanym zawarowano nietykalność w zakresie wolności słowa w wykonywaniu mandatu w Stanach Generalnych pod rygorem uznania czynu w nią godzącego za haniebnym i stanowiący zdradę narodu, pod rygorem kary śmierci¹⁸⁰. Pomimo braku obdarzenia tej deklaracji sankcją królewską nabrała ona faktycznie mocy obowiązującej wobec braku zakwestionowania jej legalności¹⁸¹.

Na co zwraca uwagę Konstanty Grzybowski, postulat uznania nieograniczonej wolności słowa członków parlamentu francuskiego nie był powszechnie podzielany pozostając przede wszystkim żądaniem wysuwany z kręgów szlachty, nie stanu trzeciego¹⁸². Przyjęte w tym zakresie rozwiązania w sposób istotny odbiegają od wzorców wykształconych w Anglii, co zaprzecza pogładowi o naśladowaniu przez Francuzów angielskiej instytucji wolności słowa i

1791, „The American Historical Review” 1987, nr 2, s. 271–276, 293–294; E. Klein, *Historia ustroju Wielkiej...*, s. 131–132; J. Baszkiewicz, *Historia...*, s. 316–319; E. Klein, *Powszechna...*, s. 474–475; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 385–387; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 386–389).

¹⁷⁷ A. Thiers, *History...*, s. 37; K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 67; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 3; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 249; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 27–29; E. Klein, *Historia ustroju Wielkiej...*, s. 132–133; M.P. Fitzsimmons, *Privilege...*, s. 276–295; T. Tackett, *Nobles...*, s. 271–272, 274–276, 279; J. Baszkiewicz, *Historia...*, s. 323; E. Klein, *Powszechna...*, s. 475–476; K. Krasowski, *Francja w:* K. Krasowski, B. Lesiński, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Powszechna historia państwa i prawa*, Poznań 1993, s. 177; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 137, 139, 145; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 390. Członkowie Zgromadzenia Narodowego po udaniu się w dniu 20 czerwca 1789 r. na salę do gry w piłkę sąsiednią plenarnej, tej drugiej zamkniętej w wykonaniu decyzji Króla o przerwaniu obrad do 22 czerwca 1789 r., zawarli pomiędzy sobą – z jednym wyjątkiem Martina d’Auch’a – przyrzeczenie nigdy się nie rozdzielać i zbierać się we wszelkich okolicznościach tego wymagających, aż do uchwalenia konstytucji opartej na trwałych fundamentach (A. Thiers, *History...*, s. 38; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 27–28; T. Tackett, *Nobles...*, s. 279; J. Baszkiewicz, *Historia...*, s. 323; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 139–140). Odwołanie do tego przyrzeczenia było jednym z pierwszych aktów sprzeciwu podniesionego przez wobec nakazu Króla oddzielnego obradowania przez stany (A. Thiers, *History...*, s. 39).

¹⁷⁸ A. Thiers, *History...*, s. 38–39; E. Klein, *Historia ustroju Wielkiej...*, s. 133; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 27–29; E. Klein, *Powszechna...*, s. 475–476; J. Baszkiewicz, *Historia...*, s. 323; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 387; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 139–140.

¹⁷⁹ A. Thiers, *History...*, s. 39; K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 67–68; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 28–29; E. Klein, *Historia ustroju Wielkiej...*, s. 133; E. Klein, *Powszechna...*, s. 475–476; C. Negoită, *From...*, s. 64; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 139–141 144–146.

¹⁸⁰ A. Thiers, *History...*, s. 39; K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 67–71; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 28–29; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 140–141; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 387.

¹⁸¹ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 71–72

¹⁸² K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 64–66, 69–70, 75, 80; R. Balicki, A. Ławniczak, *Tradycja...*, s. 421.

debaty w parlamencie¹⁸³. Immunitet parlamentarny we Francji, podobnie jak w Anglii i Polsce, został natomiast ustalony na gruncie sprzeciwu wobec monarchy, w tym przypadku jednak z zastrzeżeniem celu zapewnienia pojedynczym deputowanym przywilejów w zakresie ich nieodpowiedzialności prawnej w zakresie sprawowania mandatu wolnego jako przedstawicielom całego narodu¹⁸⁴.

Parlamentarny immunitet materialny ukonstytuowany na podstawie deklaracji z 23 czerwca 1789 r. obejmował ochroną przed wszelkim ściganiem w jakiejkolwiek formie całość działalności zawodowej deputowanego w Zgromadzeniu Narodowym¹⁸⁵. W tym zakresie deputowany nie ponosił subsydiarnej odpowiedzialności przed izbą¹⁸⁶. Omawiany przywilej nie miał zastosowania w relacji deputowanego do osób prywatnych. Podejmowane w tym kierunku próby rozszerzenia zakresu tej instytucji, początkowo w ramach odpowiedniej interpretacji, a następnie zmiany prawa, pozostawały bezskuteczne, a ostatecznie wyraźnie odrzucone, jako sprzeczne z zasadami ustrojowymi, a to zwłaszcza zasadą suwerenności narodu¹⁸⁷.

Z brzmienia deklaracji z dnia 23 czerwca 1789 r. nie wynikało jasno objęcie ochroną z niej wynikającą działalności pozazawodowej deputowanych¹⁸⁸. Niemniej na gruncie przypadków aresztowania poszczególnych deputowanych Zgromadzenie Narodowe przyjęło, że deklaracja statuuje także nietykalność deputowanych w sytuacji podejrzenia popełnienia przez nich przestępstwa, co nie uniemożliwia ich aresztowania w przypadku schowania na gorącym uczynku, wniesienia oskarżenia czy prowadzenia dochodzenia, jednak zadekretowanie sprawy w sądzie uzależniono od uprzedniego stwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe, że istnieją podstawy do ścigania¹⁸⁹. Także i przywileje prawne deputowanych w zakresie ich działalności

¹⁸³ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 64–65, 75–77. Ciprian Negoită wskazuje natomiast na częściowy wpływ modelu angielskiego na przyjęty we Francji immunitet parlamentarny. Nie rozwija on jednak szerzej tego zagadnienia (C. Negoită, *From...*, s. 61, 63, 68).

¹⁸⁴ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 64, 66–70, 80, 86–88; W. Brzozowski, *Immunitet parlamentarny we Francji*, w: *Immunitet parlamentarny w wybranych...*, s. 116; C. Negoită, *From...*, s. 64, 68; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 140, 145; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 390.

¹⁸⁵ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 70, 76–77; E. Klein, *Historia ustroju Wielkiej...*, s. 133; E. Klein, *Powszechna...*, s. 475–476; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 140–141.

¹⁸⁶ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 70

¹⁸⁷ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 71–72, 76–77

¹⁸⁸ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 72–73; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 141–142.

¹⁸⁹ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 72–74; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 141–142, 145–146; C. Negoită, *From...*, s. 64. Jeszcze w początku 1788 r. parlament miał przyjąć rezolucję w przeciwko arbitralnemu uwięzieniu, odrzuconą przez króla, a następnie odnowioną ponownie przez parlament (A. Thiers, *History...*, s. 29). Sascha Hardt zauważa, że w okresie przedrewolucyjnym przyjmowano, iż członkowie stanów generalnych w okresie 15 dni przed rozpoczęciem sesji, w jej trakcie oraz w okresie 15 dni od zakończenia sesji cieszyli się przywilejem w zakresie wstrzymania prowadzonych w stosunku do nich postępowań sądowych. Rada stanu mogła jednak wyrazić

pozazawodowej działalności nie obejmowały swoim zakresem relacji z osobami prywatnymi. Miało to swoje przełożenie między innymi na brak objęcia ochroną deputowanego przed więzieniem za długi, wiązało się z kapitalistycznym charakterem przedmiotowej instytucji prawnej¹⁹⁰.

Mając swoje podstawy we wspomnianych przypadkach naruszenia wolności osobistej dyskusja plenarna w Zgromadzeniu Narodowym doprowadziła deputowanych do uznania powinnośi zasadniczego zagadnienia nietykalności deputowanych w formie odpowiedniej rezolucji. Immunitet parlamentarny poczytywano za konieczność dla zapewnienia deputowanym warunków realizacji funkcji przedstawicielskiej, ochrony ich godności, a także zabezpieczenia prawidłowego przebiegu obrad Zgromadzenia Narodowego. Przyjęta ostatecznie uchwała stwierdzała możliwość zatrzymania deputowanego na gorącym uczynku przestępstwa, jak również wniesienia przeciwko niemu oskarżenia, dla którego dalszego biegu wymagane było jednak wyrażenie zgody przez Zgromadzenie Narodowe¹⁹¹. Uzależnienie dopuszczalności naruszenia przywilejów deputowanych od wyrażenia na to zgody przez Zgromadzenie Narodowe faktycznie skutkowało podporządkowaniem sytuacji prawnej przedstawicieli mniejszości woli większości, co pozwalało na wykorzystywanie instytucji nietykalności oraz immunitetu formalnego jako narzędzi w walce politycznej¹⁹².

Uznanie ochrony wolności słowa deputowanych oraz obdarzenie ich przywilejem nietykalności i immunitetem formalnym, miało u swoich podstaw założenie o przedstawicielskim charakterze mandatu deputowanego, który swoją władzę czerpał z woli ludu, a tym samym przysługiwały mu przywileje przynależne suwerenowi, który to na wzór monarchy pozostawał nietykalny¹⁹³. Zakres tych instytucji podlegał określeniu suwerennie przez Zgromadzenia Narodowe, w czym swojego udziału nie miał monarcha¹⁹⁴. Wspominane przywileje przynależały indywidualnie deputowanemu, a nie były pochodne przywilejom parlamentu. Ochrona prawna przysługująca wyłącznie deputowanym nie rozciągała się ponadto na inne osoby przebywające w

zgodę na prowadzenia takiego postępowania. Równocześnie przyjmuje się, że przywilej ten nie dotyczył wyroków Króla wystosowanych w formie *lettre de cachet*. Przywilej ten nie miał jednak liniowego przełożenia na późniejsze kształtowanie się immunitetu parlamentarnego we Francji (S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 138–139).

¹⁹⁰ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 77.

¹⁹¹ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 74–75, 77–78; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 140–142, 144–146.

¹⁹² K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 77–78.

¹⁹³ S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 138, 144–14; C. Negoită, *From...*, s. 66.

¹⁹⁴ Przyjęta w tym zakresie forma deklaracji nie tylko miała to znaczenie, że wyłączała z procesu jej stanowienia monarchę, lecz – na co zwraca uwagę Konstanty Grzybowski – nawiązywała do koncepcji praw naturalnych, a to jest przyrodzonych, których się podlegają ustanowieniu lecz co najwyżej potwierdzeniu w prawie pozytywnym. W ten sposób potwierdzone zostało czerpanie przez deputowanych swoich przywilejów z tych przynależnych ludowi jako suwerenowi (K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 88–89).

Zgromadzeniu Narodowym, wobec których – na wzór Angielski – organ ten nie sprawował funkcji sądu. Zgromadzenie Narodowe nie posiadało także uprawnień *quasi*-karnych wobec deputowanych, z zastrzeżeniem istnienia ich odpowiedzialności dyscyplinarnej w ograniczonym zakresie¹⁹⁵.

Dalsza ewolucja immunitetu parlamentarnego deputowanych do Zgromadzenia Narodowego prowadziła do „sprecyzowania i ograniczenia” tej instytucji¹⁹⁶. W ten sposób można bowiem postrzegać okoliczność, że pomimo ostatecznej odmowy wydania Księcia Orleańskiego i Mirabeau oskarżonych o podżeganie do rozruchów 6 października 1789 r. w Wersalu z uwagi na słabość przedstawionych dowodów, w Zgromadzeniu Narodowym prawica podniosła wątpliwość co do objęcia tych czynów ochroną wynikającą z immunitetu parlamentarnego, a to wobec stwierdzenia, że w ten sposób deputowany zostałby postawiony niejako ponad prawem¹⁹⁷.

W dalszym okresie Rewolucji Francuskiej regulacja immunitetu parlamentarnego została przejęta przez ustawę z dnia 13–17 czerwca 1791 r. o organizacji Ciała Ustawodawczego¹⁹⁸. Zgodnie z jej art. 51, przedstawiciele narodu pozostawali nietykalni od momentu ogłoszenia o ich wyborze, przez cały okres kadencji, aż do miesiąca po jego upływie¹⁹⁹. Mając na uwadze brzmienie deklaracji z dnia 13 czerwca 1789 r., pojęcie nietykalności należałoby w tym przypadku utożsamiać z przysługującym deputowanym parlamentarnym immunitetem materialnym w zakresie sprawowanego mandatu przedstawicielskiego²⁰⁰. Dalej, w myśl art. 53 powołanej ustawy przedstawiciel mógł być aresztowany na gorącym uczynku albo na podstawie nakazu aresztowania, jednak ściganie nie mogło być kontynuowane dopóki ciało ustawodawcze nie stwierdziło, że istnieją dla niego postawy²⁰¹.

Ostatecznie instytucja parlamentarnego immunitetu materialnego podlegała utrwaleniu w art. 7 i 8, części V, rozdziału I, tytułu III konstytucji z dnia 3 września 1791 r.²⁰². Zgodnie ze

¹⁹⁵ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 75–77, 86–89. *Vide*: wypowiedzi deputowanych w Zgromadzeniu Narodowym, w których silne akcentowano przymiot deputowanego jako reprezentanta narodu: K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 73–75

¹⁹⁶ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 78.

¹⁹⁷ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 78.

¹⁹⁸ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 78–79; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 142–143

¹⁹⁹ S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 142–143.

²⁰⁰ S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 141–143, 146.

²⁰¹ S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 143.

²⁰² K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 78–79; E. Klein, *Historia ustroju Wielkiej...*, s. 153; E. Klein, *Powszechna...*, s. 495–496; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 32; C. Negoită, *From...*, s. 64; S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 143–144. Tekst konstytucji francuskiej z dnia 3 września 1791 r. został opublikowany m.in. w: W. Witkowski (oprac.), *Pierwsze konstytucje nowożytne*, Lublin 1996, s. 88–93; M.J. Ptak, M. Kinstler, *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1999, s. 66–71.

wspomnianym art. 7: „Reprezentanci Narodu są nietykalni: nie będą mogli być ścigani, oskarżani i sądzeni za to, co powiedzą, napiszą lub zdziałają przy wykonywaniu swych funkcji poselskich”. Natomiast w myśl poruszonego art. 8: „W wypadku czynów przestępnych można ich ująć na gorącym uczynku albo na mocy nakazu aresztowania, ale zawiadomi się o tym niezwłocznie Ciało Ustawodawcze, a dochodzenie będzie wolno kontynuować nie wcześniej, niż Ciało Ustawodawcze nie postanowi, iż istnieje podstawa do oskarżenia”²⁰³.

2.3. Recepja immunitetu parlamentarnego w państwach niemieckich

Podobnie jak na gruncie ustroju francuskiego, immunitet parlamentarny w państwach niemieckich nie wykształcił się poprzez utrwalenie zwyczaju. Odmienne natomiast recepcja tej instytucji do ustroju niemieckiego nie stanowiła wyrazu samodzielnej idei ustrojowej narodu niemieckiego, lecz podlegała przejęciu z ustroju francuskiego na gruncie wydarzeń dziejowych, a to zwłaszcza pochodowi wojsk francuskich przez Europę na początku XIX w. Także charakter i cel instytucji immunitetu parlamentarnego nie wydaje się pozostawać zgodny z germańską tradycją ustrojową. Brak monograficznego opracowania przedmiotowego zagadnienia w polskiej literaturze wymaga ukazania w tym miejscu szerszego otoczenia prawno-ustrojowego przyjęcia instytucji immunitetu parlamentarnego na gruncie konstytucjonalizmu niemieckiego.

Genezę Niemiec datuje się na przełom IX i X w. kiedy stanowiły one luźny związek książąt i hrabiów szczepowych złączonych przede wszystkim interesem odparcia zewnętrznego zagrożenia. W tym celu gromadzili się oni pod wodzą obieranego przez siebie króla²⁰⁴. Państwa szczepowe wyrosły z plemion germańskich. Panujące w nich stosunki społeczne rzutowały na dalsze ścieżki rozwoju państwa frankońskiego²⁰⁵. Wobec wielkości czynników wpływających

²⁰³ W. Witkowski (oprac.), *Pierwsze...*, s. 90.

²⁰⁴ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II. Średniowiecze. Część I*, Warszawa 1963, s. 111–115; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci*, Warszawa 1966, s. 18, 26–27; E. Klein, *Powszechna...*, s. 69–71, 82–85, 89–90, 116–117, 122; W. Konopczyński, *Liberum veto. Studium porównawczo-historyczne*, Kraków 1918, s. 69; Z. Góralski, *Pierwsza Rzesza Niemiecka*, Warszawa 1975, s. 24–26, 58; S. Weinfurter, *Niemcy w średniowieczu 500–1500*, tłum. A. Gadzała, Warszawa 2013, s. 27–33, 35–43, 48–49; J. Walachowicz, *Między antykiem a feudalizmem*, w: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002, s. 45–46; J. Walachowicz, *Państwo feudalne*, w: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia...*, s. 63–66, 69, 85–86; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 78–81, 89–90, 102–103, 110–111, 162–163, 183; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 60–62, 69–70, 87–88, 136, 141, 164–165. Podstawowym prowadzącym do powstania państwa niemieckiego były kolejne podziały państwa frankońskiego przeprowadzone w oparciu o traktat z Verdun z 843 r., układ z Meersen z 870 r. oraz układ z Ribemont z 880 r. Do ostatecznego rozpadu doszło w 888 r., w wyniku którego powstały Niemcy, Francja i Włochy (K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 114; E. Klein, *Powszechna...*, s. 69–70, 73, 81, 84–85, 157; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 20; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 24–25; 27–28, 35–36; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 63, 66–67, 85; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 91, 98, 162–163; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 136, 141).

²⁰⁵ M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 60

na kształtowanie się parlamentaryzmu niemieckiego, ten nie poddaje się prostej analizie²⁰⁶. Napotyka ona ponadto trudności związane z niedoborem materiałów historycznych dotyczących tej problematyki²⁰⁷. Jak bowiem stwierdza Stefan Weinfurter, „[s]truktura polityczna i społeczna, która kształtowała się ponad 1000 lat, nie znika jednak z dnia na dzień. Do dzisiaj odczuwalne jest oddziaływanie wielu elementów, które współtworzyły Święte Cesarstwo Rzymskie (...) Korzenie tego wszystkiego tkwią jednak w średniowieczu”²⁰⁸.

Germańskie instytucje prawne oparte były przede wszystkim na własnej tradycji ustrojowych poszczególnych plemion²⁰⁹. Na czele państw szczepowych stał król dziedziczny lub wybierany ze szlachty określonego rodu przez zgromadzenie ludowe²¹⁰. W czasie pokoju Król dzielił władzę ze zgromadzeniem ludowym (wiecem), w którym uczestniczyli wszyscy zdolni do noszenia broni woli pełnoletni mężczyźni, będący członkami szczepu lub konferencji szczepów²¹¹. Z obrad wieców nie dolatywał natomiast „żaden odgłos regularnej dyskusji”²¹². Obecni bowiem nie głosowali się, lecz swoją aprobatę albo negację wyrażali odpowiednio

²⁰⁶ W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 69–70; R. Balicki, *Immunitet parlamentarny w Niemczech*, w: *Immunitet parlamentarny w wybranych...*, s. 187.

²⁰⁷ Zwracał na to uwagę już Władysław Konopczyński podejmując się analizy kwestii kształtowania zasady rządów większości z porównawczo-historycznej perspektywy instytucji *liberum veto* (W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 7–10, 69). W podobny sposób Georg Jellinek wskazywał na niedobór materiałów historycznych dla analizy zagadnienia praw mniejszości w ramach rządów większości (J. Jellinek, *Prawo mniejszości*, tłum. S. Posner, Warszawa 1901, s. 7).

²⁰⁸ S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 9. Tradycje sięgające okresu Karolingów składają się na dorobek polityczno-ustrojowy między innymi Republiki Federalnej Niemiec czy pośrednio także Austrii (E. Klein, *Powszechna...*, s. 90).

²⁰⁹ W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 15–18; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 91. Zakres wpływu wzorców rzymskich na ustrój państw germańskich i innych państw europejskich opisują: E. Klein, *Powszechna...*, s. 71; J. Walachowicz, *Między...*, s. 48; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 85, 111, 195, 320–324, 350, 476–477, 489; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 60, 70–71, 76, 91).

²¹⁰ E. Klein, *Powszechna...*, s. 71; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 49, 139; J. Walachowicz, *Między...*, s. 45, 48, 63–67; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 79, 97–98, 100; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 57–58, 77–79.

²¹¹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 48–49; W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 54; E. Klein, *Powszechna...*, s. 71; J. Walachowicz, *Między...*, s. 45, 48, 66–69; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 79–80, 83, 97–98, 100, 104; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 56–57, 59, 80. Interesującą instytucją jest występujący u Longobardów *quasi-immunitet* egzekucji wyroków sądowych, którego uzasadnienie leżało w interesie obrony państwa. Na tej podstawie zakazane było zajęcie czegokolwiek z majątku dłużnika lub poręczyciela przez wierzyciela zamieszkałego w tym samym w okresie po ogłoszeniu mobilizacji w terminach od 12 dni przed oznaczonym terminem wymarszu w pole do 12 dni po powrocie z wyprawy. W przypadku, gdy wierzyciel zamieszkiwał w innym okręgu, terminy te wynosiły 20 dni. Egzekucja z majątku dłużnika z naruszeniem tego immunitetu była postrzegana jak bezprawne zajęcie rzeczy (K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 110). Podobnym immunitetem w średniowieczu cieszyli się krzyżowcy, którzy w okresie wyprawy wojennej byli objęci moratorium na spłatę długów oraz zakazane było wnoszenie przeciwko nim spraw do sądu (M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 175).

²¹² W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 70.

poprzez potrząsanie włóczniami albo szemranie²¹³. Stąd też ustrój państw szczepowych była określany mianem demokracji wojennej²¹⁴.

W państwach szczepowych kolejno dochodziło do zaniku dawnych zgromadzeń ludowych, w tym elekcji królów na wiecach²¹⁵. Germańska tradycja odbywania takich zgromadzeń w VIII w. przetrwała jeszcze w corocznych zebraniach wolnych ludzi orężnych zwoływanych na przeglądy wojskowe²¹⁶. W tych warunkach znaczenia nabrały zebrania nadworne (*placita*) dygnitarzy dworskich i terenowych, na których omawiano ważniejsze sprawy państwowe²¹⁷. Przejęły one funkcję wieców udziału w wykonywaniu władzy przez Króla, który od drugiej połowy IX w. w rzeczywistości podlegał możnowładcom²¹⁸. Na przestrzeni IX i X w. możnowładcy przejęli także uprawnienie do elekcji króla²¹⁹.

²¹³ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 49–50; W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 22–23, 54, 70–71. Faktycznie więc wyrażenie woli przez zgromadzenia ludowe opierało się na sile części aprobującej albo negującej dany wniosek. Nie zawsze wobec tego podjęcie decyzji wymagało faktycznej większości, a tym bardziej jednomyślności (W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 22–23, 28–29, 71). Zwraçał uwagę na to Georg Jellinek, stwierdzając występowanie wśród pochodzących z okresu średniowiecza germańskich regulaminów zgromadzeń stanowych zasady rozstrzygania zgodnie z zasadą *pars sanior* zamiast *pars major*, względnie ważenia, zamiast liczenia głosów (J. Jellinek, *Prawo...*, s. 7–8).

²¹⁴ M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 80, 97; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 57

²¹⁵ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 82, 142; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 67–68; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 100–101; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 78–82

²¹⁶ W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 70–71; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 82, 142; E. Klein, *Powszechna...*, s. 87; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 67–68; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 100–101; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 82

²¹⁷ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 142, 163; E. Klein, *Powszechna...*, s. 87; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 67–68; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 101. Karol Koranyi dopatrywał się w nich ciągłości zwyczajów germańskich omawiania niektórych spraw wśród przedniejszych mężów ludu (K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 142). Na sprawowanie przez przedniejszych członków społeczeństw plemiennych Germanów funkcji przewodniczenia obradom wieców, przygotowywania uchwał wiecowych, a nawet – w drobniejszych sprawach – sprawowania funkcji prawodawczej dla całego plemienia wskazuje: M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 55, 57–58).

²¹⁸ M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 98; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 83, 87, 93; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 61–62, 66–69, 71, 82, 145; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 68; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 58, 85, 88, 91, 158–159. W okresie osłabienia władzy królewskiej w VII i VIII w. silną pozycję uzyskali wojewodowie szczepowi stając się książętami podległymi bezpośrednio Królowi. Ich pozycja w rzeczywistości nawiązywała do tej zajmowanej przez wicekróla. Ostatecznej likwidacji województw szczepowych dokonał w 788 r. Karol Wielki. Te jednak odrodziły się znowu na przełomie IX i X w. (K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 146–147; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 18, 26–27; E. Klein, *Powszechna...*, s. 70, 87–88; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 24–26; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 85–86; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 162, 165; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 87–88, 136, 141, 158). Po odrodzeniu się książąt szczepowych mieli ponownie posiadać pozycję porównywalną z tą posiadaną przez Króla niemieckiego. Na I 180 r. datuje się zanik książąt szczepowych, a władcy części składowych I Rzeszy stali się władcami poszczególnych terytoriów (K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 26–27; E. Klein, *Powszechna...*, s. 70, 84; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 65–67; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 86; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 162, 165, 173, 181–184, 190; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 87–88, 136, 141–142, 158, 164–165).

²¹⁹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 61–62; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 67; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 98.

Król Franków, a od 800 r. także Cesarz Rzymski²²⁰, zwoływał zebrania nadworne dwa razy w roku na wiosnę i jesienią, z czego te pierwsze miały charakter *quasi-sejmu państwowego*²²¹. Ich skład oraz kompetencje zależały od uznania panującego, a obecność na nich była obowiązkowa²²². Znaczące rozdrobnienie oraz autonomizacja poszczególnych części państwa frankońskiego przełożyło się na osłabienie władzy monarszej i wzrost znaczenia możnowładców²²³. Początkowo akty podejmowane na zebraniach nadwornych nie były wiążące dla Króla, jednak od 830 r., wejście w życie decyzji monarchy, w tym przede wszystkim w sferze ustawodawstwa, uzależnione było od zgody tego organu²²⁴. W tym też okresie *placita* uzyskały kompetencje do napominania władcy²²⁵.

Państwo niemieckie stanowiło kontynuację państwa wschodniofrankijskiego, od XI w. określanego mianem Królestwa Niemców (łac. *Regnum Theutonicorum*)²²⁶. Od koronacji Króla Ottona I w dniu 2 lutego 962 r. na cesarza nosiło ono nazwę Cesarstwa Rzymskiego. Kolejno od połowy XII w. zyskało miano Świętego Cesarstwa, aby na przełomie XII i XIII w. być określane Świętym Cesarstwem Rzymskim, którą to nazwę formalnie przyjęto w połowie XIII w.²²⁷ Dopiero w latach siedemdziesiątych XV w. do nazwy Świętego Cesarstwa Rzymskiego dodano dopełnienie Narodu Niemieckiego²²⁸. Należało to rozumieć jako

²²⁰ E. Klein, *Powszechna...*, s. 84, 156–157; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 19; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 33–35; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 66–67; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 90–91, 99–100, 162; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 62, 69.

²²¹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 142–143; E. Klein, *Powszechna...*, s. 87; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 19; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 101; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 77, 84. To w placitum Karola Wielkiego, stanowiącej zinstytucjonalizowaną formę konsultowania decyzji monarchy z najbliższymi współpracownikami upatruje się genezy niemieckiego parlamentaryzmu (E. Klein, *Powszechna...*, s. 87; R. Balicki, *Immunitet...*, s. 187). Wysłannicy królewscy prowadząc kontrolę działalności aparatu urzędniczego oraz wymiaru sprawiedliwości w podległych sobie okręgach inspekcyjnych byli zobowiązani, z reguły w maju, po zakończeniu zebrań wiosennych, zwoływać zebrania urzędników, w celu załatwienia lokalnych spraw kościelnych i świeckich (K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 147–148; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 69; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 102–103; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 88).

²²² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 143; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 101.

²²³ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 112; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 87–88.

²²⁴ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II...*, s. 143; E. Klein, *Powszechna...*, s. 87; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 101; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 84.

²²⁵ M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 84.

²²⁶ E. Klein, *Powszechna...*, s. 85; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 21, 27, 32, 39–41; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 69–70, 74–75; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 162; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 136. Nazwy tej miał używać w swoich listach pochodzących z XI w. także papież Grzegorz VII (S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 69).

²²⁷ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 18; E. Klein, *Powszechna...*, s. 157–158, 160; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 39–41, 118–119; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 41–48, 56–57, 59, 69, 74–75, 78–82, 84–86, 111–112, 123–125, 127–129; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 85–87; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 91, 100, 162–163, 170–172, 187; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 138, 141, 170, 173; A. Bues, *Historia Niemiec XVI–XVIII wieku*, tłum. I. Kąkolewski, Warszawa 1998, s. 35, 38.

²²⁸ Almut Bues wskazuje także na niemieckojęzyczną wersję nazwy Rzeszy Niemieckiej w epoce nowożytnej: *Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation* (Święta Rzymska Rzesza Narodu Niemieckiego) (A. Bues, *Historia...*, s. 35).

wspólną polityczną języka niemieckiego, równocześnie uzewnętrzniało rezygnację z aspiracji uniwersalistycznych²²⁹.

Król niemiecki zwoływał zjazd nadworny (niem. *Hoftag*) w skład którego wchodził bezpośredni wasale królewscy, świeccy i duchowni, a następnie od końca XIII w. także przedstawiciele miast²³⁰. Wszelkie ważne sprawy królowie niemieccy zwykli rozstrzygać wspólnie ze swoimi bezpośrednimi lennikami świeckimi i duchownymi²³¹. Wraz z słabnięciem władzy monarszej wzrastał wpływ możnych na sprawowanie władzy. W XII w. uzyskanie ich rady było konieczne we wszelkich ważniejszych sprawach²³². Zjazdy nadworne były zwoływane przez Króla doraźnie w określonych przez niego terminach, miejscu oraz składzie. Od 1180 r. w zjazdach uczestniczyli wszyscy książęta terytorialni. Dopiero w XIII w. zjazd uzyskał bliżej określone uprawnienia²³³. W skład zjazdu nadwornego wchodził przedstawiciele stanów w rozumieniu poszczególnych terytoriów posiadających cechę państwowości, co upodabniało ten organ do zjazdu reprezentantów krajów federacji zamiast reprezentacji stanów feudalnych²³⁴. Złota Bulla z 1356 r. wyodrębniła w spośród książąt uczestniczących w zjeździe nadwornym kurię elektorów²³⁵. Cieszyli się oni szczególną pozycją prawną, w tym przynależało im prawo majestatu – ochrona prawna równa cesarskiej²³⁶.

²²⁹ S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 143, 157–159; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 107; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 172, 186, 306; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 138, 141; A. Bues, *Historia...*, s. 23, 25, 35, 93. Na co wskazuje Marian Klementowski, to kształtowanie się związków narodu frankońskiego w państwie frankońskim, gdy już za panowania Merowingów miały pojawiać się związki świadomości historycznej tej wspólnoty i poczucia jej odrębności od innych narodów. W prologu do spisu prawa salickiego: *Pactus legis Salicae* miano zamieścić następujące zdanie: „Naród Franków, przewyższając inne narody sprawiedliwością, tak jak przewyższał siłą, postanowił spisać swe prawa” M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 75

²³⁰ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 26; R. Balicki, *Immunitet...*, s. 187; E. Klein, *Powszechna...*, s. 127–128, 209, 237; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 67; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 88; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 177, 189, 196; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 152. Wzorem dla tego rodzaju zjazdów królewskich były wykształcone w państwie frankońskim placita (E. Klein, *Powszechna...*, s. 87, 90, 127, 237; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 101, 111, 262; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 152–153). Od XIII w. datuje się sporadyczne zwoływanie na zjazdy nadworne także przedstawiciele miast cesarskich, z ograniczenia ich prawa głosu do spraw miejskich. Od 1489 r. ich udział w zjazdach nadwornych stał się to regułą (E. Klein, *Powszechna...*, s. 237; R. Balicki, *Immunitet...*, s. 187; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 89; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 152–153; W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 75–76).

²³¹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 26; E. Klein, *Powszechna...*, s. 87, 125, 127–128, 237; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 88–89; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 177, 189; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 146, 152–153

²³² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 26, 54; E. Klein, *Powszechna...*, s. 125, 127–128; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 67; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 177; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 153

²³³ M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 177, 189, 191; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 153

²³⁴ M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 189, 196; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 153

²³⁵ M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 153.

²³⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 49, 53–55, 62, 315; E. Klein, *Powszechna...*, s. 184, 195, 199–202, 237–238, 315, 375, 398; E. Klein, *Historia ustroju państw niemieckich i Rosji od XVIII do XX wieku*, Wrocław 1999, s. 52–53; I. Jaworski, *Powszechna historia państwa i prawa od początku w. XVI do r. 1871*, Wrocław 1951, s. 26; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 123–124, 184–185, 292, 309–310,

Sprzeciw wobec woli Króla wyrażany był przez członków zjazdu na zasadzie indywidualnego wotum. Deputowani legitymowali się mandatem limitacyjnym przyznającym im wyłącznie ograniczony zakres pełnomocnictw. Bywało to wykorzystywane przez deputowanych w celu przeciwdziałania możliwości bycia przegłosowanym przy podejmowaniu uchwał większością²³⁷. Ze zjazdu nadwornego rozwinął się następnie Sejm Rzeszy (niem. *Reichstag*), którego pierwsze posiedzenie odbyło się w 1495 r. w Wormacji²³⁸. W ten sposób doszło do rozdzielenia władzy w Rzeszy na tę sprawowaną przez Króla oraz przez stany, co reprezentować miało godło Rzeszy przedstawiające dwugłowego orła²³⁹.

Teoretycznie silna pozycja Króla uległa osłabię wobec przywilejów immunitetowych, regaliów przyznawanych i darowizn przyznawanych książętom²⁴⁰. Już od XII w. pojęciu *das Reich* stanowiącego odpowiednik łacińskiego wyrazu *regnum* nie można było nadawać zaznaczenia królestwa, lecz rzeszy. Wówczas to pozycja Króla istotnie podupadła względem książąt zdolnym wymóc na panującym respektowanie ich woli. Uwidacznia to fraza „cóż mógł [Król – przyp. JG] uczynić przeciwko «tak wielu głowom państwa» (*tot capita rei publice*)”²⁴¹. W ten sposób „państwo stało się oddzielnym podmiotem politycznym, definiowanym przez księstwa, hrabstwa i miasta, a także rynki, pieniądź, cła oraz sądy”²⁴². Pozycja oraz liczba książąt istotnie wzrosła w okresie bezkrólewia lat 1254–1273²⁴³. W XIII w. uznawano, że Rzesza stanowi „raczej «królestwo rządzone przez książąt», w którym miała utrzymać się

370; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 107–108, 131–133; W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 81; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 55, 58, 87, 108, 110; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 177, 179, 182, 188–189, 191–192, 307, 309; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 138–139, 142, 144–145, 149, 153; A. Bues, *Historia...*, s. 37–39, 94; J. Wąsicki, *Rzesza i państwa niemieckie 1789–1815*, Poznań 1982, s. 88–89;

²³⁷ W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 73–76

²³⁸ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 26, 54; E. Klein, *Powszechna...*, s. 227, 237, 376; E. Klein, *Historia...*, s. 53; R. Balicki, *Immunitet...*, s. 187; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 67, 222; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 155; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 55, 88–90, 109; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 189, 196, 259–261, 308; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 146, 153; A. Bues, *Historia...*, s. 39. Nazwa tego organu: „Sejm Rzeszy” (niem. *Reichstag*) pozostaje skrótem formuły „nasz [tj. króla, cesarza] i Rzeszy Sejm” (niem. *Unser und des Reiches Tag*) (M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 153). Na dualistyczny charakter Rzeszy rozdarty pomiędzy Cesarzem a Sejmem Rzeszy wskazują także: A. Bues, *Historia...*, s. 35; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 307.

²³⁹ S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 155; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 13, 425.

²⁴⁰ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 25–28, 30, 49, 53, 55, 61, 315; E. Klein, *Powszechna...*, s. 81, 89, 105–109, 116–117, 122–125, 199–202, 226; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 48–52, 68, 80–83, 112–114, 124, 130–132, 148, 157, 184–185; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 49, 103, 109–113, 141–142; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 52, 54–57, 58, 87–88, 90, 110–112; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 93–94, 112–113, 164–166, 172–173, 181–182, 190–192, 254, 256, 307; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 92–93, 99–100, 142–143, 146, 149–150, 159–161, 288–289; A. Bues, *Historia...*, s. 58, 110.

²⁴¹ S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 74.

²⁴² *Ibidem*, s. 74–75.

²⁴³ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 49–50, 53, 55; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 157–162; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 64–65, 91, 107–108; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 182; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 105.

polityczna równowaga interesów książęcych i uznanie iluzorycznego raczej autorytetu cesarza²⁴⁴. Przynależna książętom władza w ich landach (*terrea*) była „procesem tak zaawansowanym, że postrzegali oni siebie jako głównych przedstawicieli i główne podpory Rzeszy. Uważali, że w tym systemie władza przechodzi na nich jako «jedynych książąt» (*ad solum principem*)”²⁴⁵. Wśród książąt wykształciło się wówczas poczucie, że dobro terytoriów stanowi „wyznacznik dobra całej Rzeszy”, a Rzesza przekształca się w „Rzeszę książąt niemieckich» i ich ziem”²⁴⁶. Silna pozycja książąt-elektorów dała podstawy do nazwania w niemieckiej historiografii Rzeszy okresu lat 1250–1560 „epoką rządów książąt elektorów”²⁴⁷. W tym okresie władza książęca istotnie zyskiwała stale na sile²⁴⁸. Na XVI w. datuje się szczytowy punkt wpływu stanów na politykę Rzeszy²⁴⁹.

Książętom przysługiwało dziedziczne prawo zasiadania w Sejmie Rzeszy, tworzyli oni jeden ze stanów i mieli bezpośredniość państwową²⁵⁰. Ich pozycja ustrojowa nawiązywała do suwerennych monarchów absolutnych, którzy skupiali w swoim ręku władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a w cesarzu dostrzegali wyłącznie swego rodzaju prezydenta związku²⁵¹. Na początku XIX w. monarchie absolutne były powszechnie przyjętym ustrojem w państwach niemieckich²⁵². Pierwowzorem koncepcji absolutystycznych w państwach niemieckich pozostawała Francja okresu panowania Ludwika XIV. Sam absolutyzm państw

²⁴⁴ S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 112.

²⁴⁵ *Ibidem*, s. 102.

²⁴⁶ S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 104. Na postępujący od końca XIII w. oparcia ustroju Rzeszy o księstwa jako czynnika ładu państwowego zjednoczonych pod stojących na ich czele Cesarze wskazuje także: J. Wałachowicz, *Państwo...*, s. 85.

²⁴⁷ M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 151.

²⁴⁸ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 305–308, 310, 319–321; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 166; A. Bues, *Historia...*, s. 92–93; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 303.

²⁴⁹ A. Bues, *Historia...*, s. 36.

²⁵⁰ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 308, 315–316; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 185; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 139; A. Bues, *Historia...*, s. 37. Początkowo prawo głosu książąt była uprawnieniem osobistym następnie zostało ono przekształcone w uprawnienie związane z terytorium posiadającym bezpośredniość państwową. Łącznie w kurii książęcej było 94 głosów wirylnych, w tym 35 duchownych (K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 315–316; A. Bues, *Historia...*, s. 37).

²⁵¹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 319–320; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 23; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 193, 195, 256, 258, 260, 306, 312, 328; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 146, 149–150, 166, 243, 298, 300; A. Bues, *Historia...*, s. 93, 111; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy w XIX i XX wieku*, w: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Wałachowicz, *Historia...*, s. 203–204; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 9–13; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 26–29, 424.

²⁵² M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 313–314, 318–319, 328, 349, 483, 490; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia Niemiec*, Wrocław 1990, s. 404–405; T. Paluszyński, *Historia Niemiec i państw niemieckich. Zarys dziejów politycznych*, Poznań 2005, s. 173; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 26, 47, 52, 237; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 330; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 327; M.L. Klementowski, *Kształtowanie się gwarancji ochrony wolności osobistej w średniowiecznej i wczesnonowożytnej Europie*, „TEKA Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2008, t. 1, s. 72.

niemieckich kształtował się już od XVI w.²⁵³. Od XVIII w. Święte Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego nazywane było „republiką książąt”, na której czele stał wybierany przez elektorów Cesarz działający obok stanowego Sejmu Rzeszy²⁵⁴. Zależność od Cesarza od książąt uzewnętrzniał się w postaci zawieranych już od XVI w, kapitulacji wyborczych²⁵⁵. W ten sposób Król niemiecki przy wykonywaniu większości swoich uprawnień zobowiązany był współdziałać z Sejmem Rzeszy, a w pozostałych kwestiach z książętami-elektorami²⁵⁶. Wraz z osłabianiem się władzy monarszej i wzrostem znaczenia książąt, Rzesza z państwa feudalnego przekształciła się w państwo stanowe²⁵⁷. Pogłębiało to dalsze rozluźnianie się związków łączących poszczególne państwa wchodzące w skład Rzeszy, które stawały się coraz bardziej niezależne²⁵⁸.

Stany zgromadzone w Sejmie Rzeszy były podzielone na kolejne trzy kurie: elektorów (niem. *Kurfürstenrat*), książąt (niem. *Fürstenrat*) i panów (niem. *Städterat*) oraz reprezentantów niektórych miast²⁵⁹. Stanowość Sejmu Rzeszy nie oznacza reprezentacji poszczególnych stanów feudalnych, lecz – terytoriów państwowych posiadających państwowość²⁶⁰. Dawny obowiązek stawiennictwa na rady nadworne przekształcił się w prawo książąt zasiadania w Sejmie Rzeszy z głosem stanowczym²⁶¹. Jak zauważa Iwo Jaworski: „Od wieku XVI wyszło z

²⁵³ A. Bues, *Historia...*, s. 110–111. Ustrój monarchii absolutnej w Królestwie Prus datuje się na lata od 1701–1850, a w Królestwie Austrii – od przełomu wieków XV–XVI w. do 1867 r. (M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 243, 279, 292; E. Klein, *Powszechna...*, s. 386; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 29; A. Bues, *Historia...*, s. 110–115, 150; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 313–314, 318–319, 328, 349, 483, 490; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 221; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 330).

²⁵⁴ E. Klein, *Powszechna...*, s. 330.

²⁵⁵ E. Klein, *Powszechna...*, s. 201; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 315; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 154; A. Bues, *Historia...*, s. 38; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 260, 307; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 24, 33.

²⁵⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 315; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 22–24, 26–27.

²⁵⁷ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 49; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 20–22, 27; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 228–229, 237–239, 242–243, 255–256, 285–286; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 111, 154; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 10; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 182, 196, 256; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 100–101, 138; A. Bues, *Historia...*, s. 35–36.

²⁵⁸ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 49–50; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 20–22; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 228–229; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 154; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 193, 195–196, 256, 306.

²⁵⁹ W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 77; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 49, 54–55, 315–316; E. Klein, *Powszechna...*, s. 194, 196, 226, 237–238, 376; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 53; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 23–24, 26–27; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 218, 291–292; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 59, 61, 90, 109; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 139, 153; A. Bues, *Historia...*, s. 37, 39–40, 94–95, 146–147; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 262, 298–299, 302–304, 308–309; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 89–90.

²⁶⁰ E. Klein, *Powszechna...*, s. 227, 376; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 53; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 109–110; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 196, 308, 328; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 101; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 153–154; A. Bues, *Historia...*, s. 93.

²⁶¹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 54; E. Klein, *Powszechna...*, s. 237; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 153.

użycia, aby ażeby książęta stawiali się osobiście na sejm, tak że stopniowo Sejm Rzeszy stał się rodzajem kongresu posłów książęcych, z których każdy był skrępowany instrukcjami, jaki otrzymał od swego pana”²⁶².

Porządek sejmowania, aż do XVII w. nie był ściśle uregulowany²⁶³. Początkowo także kompetencje Sejmu Rzeszy nie były ściśle ustalone. Doszło do tego dopiero w pokoju westfalskim z 1648 r.²⁶⁴ Wówczas Sejm Rzeszy przekształcił się w stałą reprezentację terytoriów Rzeszy na wzór kongresu dyplomatycznego władców terytorialnych i miast Rzeszy. Od 1663 r. Sejm Rzeszy obradował jako nieustający. Od tego również momentu stałą siedzibą tego organu stała się Ratyzbona posiadająca status wolnego miasta Rzeszy²⁶⁵. Pokój westfalski z 1648 r. doprowadził ponadto do znacznego ograniczenia władzy cesarskiej, uzależniając podjęcie przez cesarza jakiegokolwiek decyzji od zgody na to Sejmu Rzeszy²⁶⁶. W ten sposób „[u]rząd cesarza stał się w Niemczech czysto reprezentacyjny”²⁶⁷. Jak wskazuje Jan Wąsicki, charakter działania Sejmu Rzeszy w formie kongresu dyplomatycznego wraz z narastającymi napięciami na tle religijnym pomiędzy poszczególnymi krajami Rzeszy, przełożyły się na jego złą pracę, aż do jego fatycznego upadku w XVIII w.²⁶⁸

Początkowo w Sejmie Rzeszy zasiadały osoby posiadające bezpośrednio ku temu bezpośrednie kwalifikacje (niem. *Reichsstandschaft*), aby następnie być reprezentowane przez swoich pełnomocnych przedstawicieli (niem. *Gesandte*), którymi z reguły byli wykształceni prawnicy²⁶⁹. Deputowani cieszyli się mandatem imperatywnym, ograniczonym odpowiednimi instrukcjami, co podkreślało charakter Sejmu rzeszy jako organu federalistycznego²⁷⁰. Bywały one wykorzystywane w celu przeciwstawienia się możliwości bycia przegłosowania w ramach

²⁶² I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 27.

²⁶³ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 55, 316; E. Klein, *Powszechna...*, s. 237–238, 376; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 53; W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 76–77, 84–86; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 185–186, 218, 220–221, 292–293; A. Bues, *Historia...*, s. 40, 95; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 109; J.G. Heinberg, *History of the Majority Principle*, „The American Political Science Review” 1926, nr 1, s. 61; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 262; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 153–154.

²⁶⁴ A. Bues, *Historia...*, s. 40; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 55–56, 316, 319, 334; E. Klein, *Powszechna...*, s. 237, 239; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 218–220; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 28; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 154; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 259, 261–262, 308; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 13, 92; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 111.

²⁶⁵ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 316; E. Klein, *Powszechna...*, s. 239, 376; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 53–54; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 26–27; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 290–291; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 109; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 101, 154; A. Bues, *Historia...*, s. 39, 95; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 308; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 13, 19, 28.

²⁶⁶ Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 290; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 11–13, 91.

²⁶⁷ Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 290; podobnie: J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 13.

²⁶⁸ *Ibidem*, s. 13–14.

²⁶⁹ A. Bues, *Historia...*, s. 39, 95; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 308

²⁷⁰ M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 262, 308; W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 85–86; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s.

przyjętej zasady podejmowania decyzji większością głosów²⁷¹. Już więc u swego zarania Sejm Rzeszy stanowił swoisty organ federacyjny złożony z przedstawicieli poszczególnych terytoriów państwowych lub ich pełnomocnych przedstawicieli²⁷².

Wraz z zachodzącymi przekształceniami Rzeszy w kierunku państwa stanowego, także w poszczególnych krajach Rzeszy wykształciła się zasada zwoływania przez władców terytorialnych w ważniejszych sprawach narad z możliwymi duchownymi i świeckimi swojej ziemi²⁷³. Od 1231 r. datuje się wymóg uzyskania przez książąt zgody wielmożnych na ustanawianie nowych praw oraz nakładanie nowych podatków²⁷⁴. Kolejno na takie narady książęta zaczęli powoływać także drobniejszą szlachtę oraz przedstawicieli miast²⁷⁵. Z biegiem czasu wykształciła się forma współudziału stanów w sprawowaniu władzy, co przybierało postać sejmiku krajowego (niem. *Landtage*) albo stanów krajowych (niem. *Landstände*)²⁷⁶. Członkowie sejmiku krajowego pochodzący z wyborów pozostawali związani instrukcjami, które postrzegano jako istotne ograniczenie swobody decyzji. Ścisłe ich przestrzeganie wymagało niekiedy dla podjęcia uchwały przez sejmik krajowy uzyskania zmiany instrukcji przez odpowiednie kolegium wyborcze²⁷⁷. Szczytowy okres wpływu stanów na politykę krajową datuje się na XVI w.²⁷⁸ Relacje pomiędzy książętami a stanami, w ramach których określano kompetencje sejmików krajowych w poszczególnych krajach podlegały regulacji w formie umów albo specjalnych aktów książęcych. Okoliczność ta dawała stanom sposobność do uzyskiwania szeregu przywilejów. W razie złamania takich aktów stanom przysługiwało wyraźnie zawarowane prawo oporu przeciwko księciu²⁷⁹.

Wraz ze wzrostem pozycji władców terytorialnych, ci zmierzali do uniezależnienia się od sejmików krajowych²⁸⁰. Od 1654 r. władcy terytorialni uzyskali kompetencje do samodzielnego

²⁷¹ W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 85–86

²⁷² J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 109–110; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 196, 308, 328; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 101; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 153–154; A. Bues, *Historia...*, s. 93.

²⁷³ E. Klein, *Powszechna...*, s. 239; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 56; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 192; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 100.

²⁷⁴ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 56; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 55.

²⁷⁵ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 56; E. Klein, *Powszechna...*, s. 239; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 185–186; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 142.

²⁷⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 56, 61–62; E. Klein, *Powszechna...*, s. 239–240; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 142; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 55; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 192–193, 195, 261–262, 328; A. Bues, *Historia...*, s. 46, 48, 97; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 100, 166.

²⁷⁷ E. Klein, *Powszechna...*, s. 239; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 193; A. Bues, *Historia...*, s. 97–98; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 262.

²⁷⁸ A. Bues, *Historia...*, s. 36.

²⁷⁹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 56; E. Klein, *Powszechna...*, s. 201, 240; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 57; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 193, 260; A. Bues, *Historia...*, s. 46, 48.

²⁸⁰ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 320–321; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 29, 31; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 295–296; A. Bues, *Historia...*, s. 35, 48, 111–112.

nakładania podatków na cele budowy twierdz oraz utrzymanie ich załóg, co stanowiło bezpośrednie następstwo wojny trzydziestoletniej lat 1618–1648²⁸¹. Powyższe prowadziło do degradacji ustrojowego znaczenia sejmów krajowych²⁸². W niektórych państwach przestano je w ogóle zwoływać (np. Brandenburgia, Prusy, Badenia), gdzie indziej zwoływano je tylko dla złożenia hołdu nowemu panu terytorialnemu, formalnego wyrażenia zgody na wprowadzenie podatków (np. Saksonia) lub w sprawach rekruta. W niektórych państwach władcy terytorialni występowali do sejmów krajowych jedynie z żądaniami, czyli postulatami, ustanowienia podatków (np. kraje habsburskie)²⁸³. W przypadku zwołania sejmiku krajowego ten mógł przedstawiać władcy terytorialnemu niewiążące go petycje. Tylko nieliczne sejmy krajowe utrzymały swoje znaczenie. Dotyczyło to wyłącznie państw, w których nie doszło do pełnego wykształcenia rządów absolutnych. Przykładami tego były Hanower i Wirtembergia, w których sejmy krajowe zachowały swoją pozycję do 1805 r., oraz Meklemburgia, w przypadku której sejm krajowy zachował stoją pozycję aż do 1918 r.²⁸⁴

Jak wskazuje Iwo Jaworski, „historia ustrojowa Niemiec to historia ustroju poszczególnych księstw terytorialnych”, bowiem „[w]obec ich wielkiej liczby oraz wobec ich różnej wielkości przedstawienie cokolwiek dokładniejsze tej historii jest niemożliwością”. Każdorazowo możliwe jest wobec tego znalezienie wyjątku od reguły²⁸⁵. Potwierdza to także Jan Wąsicki stwierdzając: „Od r. 1648 nie można już mówić o historii Niemiec jako całości – choć przecież nadal tworzyły one Rzeszę – ale zgodnie ze stanem faktycznym o historii większych czy mniejszych terytoriów krajów czy wreszcie państw niemieckich pozostających między sobą w bardziej lub mniej ścisłych związkach politycznych, gospodarczych, kulturalnych, dynastycznych”²⁸⁶. Ten sam autor dodaje, że „niełatwo zrozumieć istotę niemieckich zasad związkowych, czy – jak się teraz zwykło mówić – niemieckiego federalizmu bez znajomości

²⁸¹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 320; E. Klein, *Powszechna...*, s. 240, 324–325; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 29, 31; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 301; A. Bues, *Historia...*, s. 111; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 315.

²⁸² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 320; E. Klein, *Powszechna...*, s. 240–241, 324–325; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 29, 31; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 295; A. Bues, *Historia...*, s. 35, 48, 111–112, 141–146; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 315.

²⁸³ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 320; E. Klein, *Powszechna...*, s. 240–241; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 29; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 193, 313, 315, 318; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 295–296, 298, 301, 333–334; A. Bues, *Historia...*, s. 141–146; M. Wawrykowa, *Dzieje Niemiec 1789–1871*, Warszawa 1980, s. 59, 100, 105; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 22, 26.

²⁸⁴ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 320; E. Klein, *Powszechna...*, s. 240–241, 324–327; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 29; A. Bues, *Historia...*, s. 35, 110–112, 141–146; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 313, 318, 328, 346; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 173; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 94, 104, 158–159, 266, 334.

²⁸⁵ I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 28.

²⁸⁶ J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 13.

całej jego drogi rozwojowej, jego specyfiki, bez prześledzenia i ukazania umiejętności przystosowania się tego systemu do politycznej rzeczywistości – tak wewnętrznej, jak i międzynarodowej – przy nie zmienionej treści, przy ukształtowaniu jedynie form ustrojowych, a często przy zmianie tylko samej nazwy”²⁸⁷.

Mając na uwadze stanowość miast Rzeszy, należy pokrótce prześledzić ich genezę oraz rozwój. Miasta, a w ślad za nimi stan mieszczański, wyodrębniły się w okresie od XI do XIV w. Ich genezy upatruje się w głównie w osadach targowych zakładanych na podstawie regału królewskiego (niem. *Marktregal*), względnie w skupiskach rzemieślników i kupców osiedlających się w podgrodziach, w celu prowadzenia handlu. W późniejszym okresie miasta powstawały również z przekształcenia wsi w oparciu o otrzymany od pana przywilej targowy oraz nadane im prawa miejskie. Miasta posiadały swoich panów (niem. *Stadtherr*), stąd dzieliło się je na: miasta królewskie, miasta biskupie oraz miasta krajowe, te ostatnie podlegające poszczególnym władcom terytorialnym. Przywileje pana miasta opierały się na przywileju królewskim albo wynikały z przyznanych mu praw immunitetowych. Na gruncie walki z feudalizmem miasta zmierzały do uzyskania własnego samorządu, co niektórym udało się już osiągnąć w już w XI w. Inne wywalczyły swoją samodzielność w ciągu na przestrzeni XII i XIII w. stając się wolnymi miastami (niem. *Freie Städte*). Inne miasta uzyskały samodzielność wskutek upadku władzy królewskiej przekształcając się w miasta Rzeszy. Wolne miasta i miasta Rzeszy posiadały stanowość oraz państwowość i obok księstw stanowiły odrębną kategorię terytoriów Rzeszy. Pokój westfalski z 1648 r. uznał prawa suwerenne wolnych miast. Pierwotnie w miastach decyzje zapadały na zgromadzeniach ogółu ludności miejskiej. Od XIII w. za najwyższy organ miejski poczytuje się radę miejską (łac. *iuratum consilium civitatis*). Od XVIII w. notuje się utratę znaczenia przez miasta. Niemiej miasta Rzeszy oraz wolne miasta wobec słabości władzy cesarskiej, aż do 1806 r. utrzymały, a nawet zwiększyły, zakres posiadanych swobód miejskich²⁸⁸.

Dla obrony wspólnych interesów oraz w celu przeciwstawienia się rosnącej potędze władców terytorialnych już od XIII w. miasta zaczęły łączyć się w zawiązki. Poważne znaczenie zyskał

²⁸⁷ *Ibidem*, s. 5.

²⁸⁸ E. Klein, *Powszechna...*, s. 201, 267–276, 282–283, 289, 379; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 22, 29–30, 59, 298, 306–308, 310; J.G. Heinberg, *History...*, s. 61; W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 71–72, 82–83; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 24–25, 31–32; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 91–92, 110–111, 137–140; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 50, 54, 60–61, 86, 89–90, 110, 145, 253; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 120–121, 167–169, 185–187, 194–195, 304, 317, 346–347, 349; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 140, 149, 161; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 61–65, 142–147, 240–243, 278–283, 293, 299–302, 304; A. Bues, *Historia...*, s. 65–66, 91–92, 107–108, 146–147, 171.

sobie funkcjonujący w latach 1254–1257 okresu bezkrólewia związek miast nadreńskich. Związek ten posiadał własny sejm, którego celem było przede wszystkim utrzymanie pokoju ziemskiego. Najsilniejszą pozycję udało się natomiast uzyskać Hanzie związanej w XII w. jako związek kupców, który w XIII w. przekształcił się w związek ich miast ojczystych. W miarę potrzeby, w celu omówienia wspólnych interesów, kupcy stowarzyszeni w Hanzie zwoływali zjazdy, które następnie przekształciły się w zjazdy miast hanzeatyckich (niem. *Hansetage*). Podejmowane tam większością głosów uchwały (niem. *Hanserezesse*) obowiązywały wszystkich członków Hanzy, pod rygorem utraty przez kupców określonego miasta-członka z przywilejów, które dawała Hanza (niem. *Verhansung*). Od połowy XV w. znaczenie Hanzy zaczęło się zmniejszać. Upadek Hanzy datuje się na XVII w.. Ostatni zjazd miast należących do tego związku miał miejsce w 1669 r.²⁸⁹.

Święte Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego w XVI w. podlegało dalszemu wewnątrz rozluźnieniu, w skutek którego na sile zyskiwała pozycja władców terytorialnych²⁹⁰. Faktycznie od połowy XVII w. Rzesza stanowiła konfederację²⁹¹. Daleko idąca autonomizację poszczególnych krajów związkowych przypieczętował traktat westfalski z 1648 r., na podstawie którego poszczególne kraje związkowe zyskały pełne zwierzchnictwo terytorialne i suwerenność państwową²⁹². Rozkład Rzeszy w XVIII w. wzmocniła konkurencja wytworzona pomiędzy zyskującymi na znaczeniu Prusami i Austrią skutkując podziałem państw związkowych pomiędzy dwie strefy wpływów²⁹³. Na przełomie XVIII i XIX w. „[j]ako całość

²⁸⁹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 58–59, 305–306, 310; E. Klein, *Powszechna...*, s. 309–314; W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 93–95; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 147–151, 186, 278–280, 299–300; J.G. Heinberg, *History...*, s. 61; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 247; A. Bues, *Historia...*, s. 51, 107–108; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 91, 119, 140; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 50, 111; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 185–186, 194, 256, 302.

²⁹⁰ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 304–307, 319–321, 377; E. Klein, *Powszechna...*, s. 545–546; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 54; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 20–23; A. Bues, *Historia...*, s. 35, 75, 68–81, 87, 92–93, 96–101, 111, 116, 118–126, 131–132, 159; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 300, 302, 306, 310–312, 328; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 401–404, 554; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 244–278, 284–290; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 13–15, 21–22, 71, 89

²⁹¹ E. Klein, *Powszechna...*, s. 375–376, 384, 545–546; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 52; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 20–22; A. Bues, *Historia...*, s. 111, 133, 141; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 258, 298, 306, 328; M. Wawrykowa, *Między Pierwszą a Drugą Rzeszą*, Warszawa 1972, s. 5–7; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 203–204; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 455; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 26–29, 115, 427.

²⁹² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 305, 320; E. Klein, *Powszechna...*, s. 375–376; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 52–53; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 21–22; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 292–293, 368; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 58, 107, 110; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 100, 105, 143, 165; A. Bues, *Historia...*, s. 87, 92, 111–113, 131, 133; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 300–301, 312–313, 328; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 11–13, 16, 28–29, 91–92, 115, 424.

²⁹³ E. Klein, *Powszechna...*, s. 377, 539; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 54–55; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 304, 307–309, 310–313, 318, 324–329, 347–348, 350–352, 362; A. Bues, *Historia...*, s. 136, 147, 150, 156–158; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 15, 28–29, 33, 37–38, 50; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 203–204; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 405–406, 412; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 7–11, 132; J.

Cesarstwo nie odgrywało żadnej roli w kształtowaniu oblicza politycznego Europy. Stanowiło zlepek państw: królestw, wielkich księstw, księstw elektoralnych, księstewek, hrabstw, baronii i miast Rzeszy²⁹⁴. Rzesza była więc „bardziej sprawą wyobraźni niż rzeczywistością”²⁹⁵.

W przededniu swojego upadku w 1806 r. Rzesza składała się z 314 terytoriów i wolnych miast posiadających swoją reprezentację w Sejmie Rzeszy oraz 1475 autonomicznych posiadłości rycerskich niezależnych od jakiegokolwiek zwierzchnictwa terytorialnego²⁹⁶. 24 marca 1803 r. Sejm Rzeszy zatwierdził, a następnie Cesarz Franciszek II w dniu 28 kwietnia 1803 r. podpisał, uchwałę Nadzwyczajnej Deputacji Sejmu Rzeszy (niem. *Reichsdeputationsausschuss*), która – wykonując traktat pokojowy z Luneville zawarty w 1801 r. w następstwie wojny austriacko-francuskiej – skutkowała mediatyzacją oraz sekularyzacją wielu terytoriów Rzeszy włączając je w skład większych krajów związkowych²⁹⁷. Wskutek tego ze składu Sejmu Rzeszy ubyło 112 stanów²⁹⁸. Dalsze zmiany terytorialne Rzeszy wynikły z traktatu pokojowego podpisanego w Preszburgu (Bratysława) przez Austrię z Francją w dniu 26 grudnia 1805 r. Na jego mocy zlikwidowano kolejnych 70 drobnych stanów Rzeszy i znacznie przesunięto granice księstw

Wąsicki, *Rzesza...*, s. 21–24, 34–36, 64, 68–73, 95, 98–99, 111, 124–131, 424–426. Zagadnienie podziału Niemiec na strefy wpływów znalazło swoje uznanie w traktacie pokojowym Prus z Francją zawartym w dniu 15 kwietnia 1795 r. w Bazylei. Jedną z tajnych klauzul tej umowy zawierała gwarancje Prus dla neutralności Niemiec północnych w dalszej wojnie Francji z Rzeszą. W ten sposób Francja w rzeczywistości uznała zamierzenia Pruskie utworzenia w przyszłości w tej części Niemiec, składającej się głównie z krajów protestanckich, struktury państwowej mogącej stanowić przeciwwagę dla Austrii. (E. Klein, *Powszechna...*, s. 539; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 55; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 360–362, 367–368; A. Bues, *Historia...*, s. 158–159; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 29–30, 47–50, 54–55, 68; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 174; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 410–411; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 33–34, 49–50, 78–79; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 59–62, 77). Pakt ten w przyszłości silnie rzutował na pozycję Prus jako partnera międzynarodowego, a to zwłaszcza zaufanie innych państw w ramach stosunków bilateralnych i multilateralnych do monarchii Hohenzollernów (M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 33–34, 49–50, 78–79; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 132).

²⁹⁴ M. Wawrykowa, *Między...*, s. 5. Podobnie: K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 203–204.

²⁹⁵ M. Wawrykowa, *Między...*, s. 5.

²⁹⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 305; E. Klein, *Powszechna...*, s. 376; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 53; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 292–293; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 110; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 299; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 5–6; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 9.

²⁹⁷

²⁹⁸ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 305; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 280; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 39; E. Klein, *Powszechna...*, s. 539–541; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 55–57; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 96; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 367–371; ; A. Bues, *Historia...*, s. 157–159; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 300, 463; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 30–34; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 204, 206; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 455–456; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 174–175; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 412–414; J. Krasuski, *Historia Niemiec*, Wrocław 2008, s. 164–165; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 34–36, 38–43, 51, 69; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 65–67, 70–72, 76–77, 79–95, 97, 151–153, 164, 235, 240–243, 425–426. Suwerenność zachowało jedynie 6 miast Rzeszy: Augsburga, Bremy, Frankfurtu nad Menem, Hamburga, Lubeki, Norymbergi (Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 370–371; ; A. Bues, *Historia...*, s. 159; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 33; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 175; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 413; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 84, 88).

niemieckich²⁹⁹. W 1804 r. Cesarz Franciszek II ogłosił się cesarzem Austrii. Ostatecznie patentem z dnia 6 sierpnia 1806 r., opublikowanym 16 sierpnia 1806 r., uznał za nieistniejącą godność cesarza Świętej Rzeszy Niemieckiej³⁰⁰. Obok Cesarza Austrii w 1804 r. Napoleon Bonaparte obwołał się Cesarzem Francuzów nawiązując w ten sposób do cesarstwa Karola Wielkiego³⁰¹. Zrzeczenie się godności Cesarza Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego przez Franciszka II pozostawało wymuszone przez Napoleona Bonaparte i uwzględniało fakt związania już wcześniej Związku Reńskiego przez część dotychczasowych państw Rzeszy. Akt ten uwzględniał więc proces postępującego procesu rozluźniania spoistości wewnętrznej Cesarstwa i jedynie formalnego zwierzchnictwa nad nim Cesarza Rzymskiego, Króla Niemieckiego³⁰².

12 lipca 1806 r. 16 państw obejmujących około 1/3 terytorium Rzeszy utworzyło Związek Reński (niem. *Rheinbund*) pod protektoratem Napoleona i ogłosiło wystąpienie z Rzeszy³⁰³. Do końca 1808 r. w skład Związku Reńskiego weszły także inne dawne terytoria dawnej Rzeszy poza Austrią, Prusami, Pomorzem szwedzkim oraz Szlezwikiem³⁰⁴. Związek reński stanowił konfederację suwerennych państw pod protektoratem Cesarza Francuzów. W polityce zagranicznej Związek był podporządkowany Francji, musiał dostarczać jej także kontyngenty

²⁹⁹ E. Klein, *Powszechna...*, s. 542; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 58; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 371–372; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 50; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 204; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 456; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 176; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 415; J. Krasuski, *Historia...*, s. 165; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 72; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 102–104, 106, 235, 241, 244, 275–278, 280, 425–427

³⁰⁰

³⁰¹

³⁰² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 305; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 280; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 39; E. Klein, *Powszechna...*, s. 384–385, 402, 541–542, 545–546; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 58, 61–62; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 22, 96; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 293, 333, 370–371, 374–375; S. Weinfurter, *Niemcy...*, s. 9; J. Walachowicz, *Państwo...*, s. 107; A. Bues, *Historia...*, s. 159–160; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 143; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 301, 462–463, 490; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 47–48, 51–52; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 203–204; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 175–177; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 413–416; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 136–137; J. Krasuski, *Historia...*, s. 165, 167; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 67–69, 72–73; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 67, 97–98, 100–107, 110–112, 115, 125–126, 424–427.

³⁰³ Oficjalnie państwa członkowskie Związku Reńskiego zawiadomiły Sejm Rzeszy w Ratyzbonie o zerwaniu swoich więzi z Rzeszą 01 sierpnia 1806 r. (M. Wawrykowa, *Między...*, s. 51; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 204; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 457; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 136; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 73; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 109–111, 115–116, 427)

³⁰⁴ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 280; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 39–40; E. Klein, *Powszechna...*, s. 542, 544–545; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 58–61; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 97; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 372–374; A. Bues, *Historia...*, s. 160; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 463–464, 482; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 50–53, 61–62, 78, 80–81; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 204; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 456–457; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 176–177, 180; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 415–416, 422; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 136, 152; J. Krasuski, *Historia...*, s. 167; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 67–68, 72–73, 75; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 20, 67–73, 94–95, 105–111, 113–116, 118–119, 121–123, 128, 136, 139–140, 143, 336–337, 378, 427–428.

wojskowe do udziału w wojnach na kontynencie europejskim³⁰⁵. Związek stanowiąc formalnie zrzeszenie suwerennych państw *de facto* był w pełni podporządkowany interesom Francji³⁰⁶. Organem Związku w zakresie ustawodawstwa był Sejm Związkowy (niem. *Bundestag*) we Frankfurcie, złożony z dwóch kolegiów: kolegium królów oraz kolegium książąt³⁰⁷. Struktura organizacyjna Sejmu Związkowemu nawiązywała do Sejmu Rzeszy, gdzie kolegium elektorskie zastąpiła kolegium królów, a kolegium miast zostało zlikwidowane. Sejm Związkowy był właściwy w sprawach wspólnych. Sprawy wewnętrzne pozostawały w gestii poszczególnych państw członkowskich³⁰⁸. Ostatecznie Sejm Związkowy nigdy się nie zebrał, a członkowie Związku Reńskiego zachowali względną niezależność w sprawach polityki wewnętrznej³⁰⁹. Sprawne funkcjonowanie Sejmu Związkowego nie leżało bowiem w interesie ani poszczególnych państw związkowych, co mogłoby ograniczać ich suwerenność, ani w interesie Protektora, który dzięki temu zachował dalej idącą zdolność oddziaływania na poszczególne państwa związkowe³¹⁰.

To od tego czasu „czasu rozpoczyna się nowoczesny okres w ich dziejach [państw niemieckich – przyp. JG], ukierunkowanie ich przyszłego politycznego działania”³¹¹. „Niemcy zaś stanowiły bardzo ważną część nowej, napoleońskiej Europy”³¹². Napoleon skupił się bowiem na budowie w Europie nowego systemu ustrojowego o charakterze międzynarodowym, a wręcz ponadnarodowym. Wpływy francuskie w Niemczech, przyczyniły się do powstania nowego

³⁰⁵ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 280; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 40; E. Klein, *Powszechna...*, s. 542–543; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 59–60; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 372–374; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 463–464; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 51–52, 83; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 203–206; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 455–457; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 176; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 416; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 72–73; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 109–110, 113–116, 118, 121–123, 143, 331, 427–428.

³⁰⁶ M. Wawrykowa, *Między...*, s. 52; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 73; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 206; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 142.

³⁰⁷ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 280; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 40; E. Klein, *Powszechna...*, s. 543; ; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 463–464; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 52; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 205, 280; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 457; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 176; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 416; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 73; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 109, 113, 115, 428; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 59.

³⁰⁸ E. Klein, *Powszechna...*, s. 543; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 59; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 52; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 464; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 109, 114–118, 118, 330–331

³⁰⁹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 280; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 40; E. Klein, *Powszechna...*, s. 543; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 59–60; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 464; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 52, 83; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 205–206; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 457; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 178; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 416, 421; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 73; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 115–117, 120–123, 143, 428

³¹⁰ J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 115–116, 120–123, 143, 331; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 205; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 416; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 73.

³¹¹ J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 6.

³¹² W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 419.

systemu ustrojowego w poszczególnych państwach tej kultury prawnej. Podjęte w tym zakresie działania doprowadziły ponadto do ujednolicenia ustroju państw niemieckich³¹³. Niemiej niemiecka tradycja ustrojowa, sięgająca czasów Cesarstwa Rzymskiego, umożliwiła zachowanie odrębności właściwych poszczególnym państwom³¹⁴.

Państwa położone na lewym brzegu Renu oraz na północy zostały włączone do Francji. W nich też – z pewnymi wyjątkami – przyjęto w pełni ustrój francuski³¹⁵. Kolejna kategoria państw to te nowoutworzone przez Napoleona Bonaparte, w których władzę sprawowali członkowie rodziny cesarskiej, a wśród nich: Królestwo Westfalii³¹⁶, Wielkie Księstwo Bergu oraz Wielkie Księstwo Frankfurtu. System ustrojowy i prawny tych państw urzeczywistniał główne rozwiązania francuskie doby bonapartyzmu³¹⁷. Nadany im system prawnopolityczny miał stanowić wzór dla pozostałych państw niemieckich oraz całego systemu ustrojowego cesarstwa na obszarze Europy. Do ostatniej kategorii państw i krajów wchodzących w orbitę wpływów Cesarstwa Francuskiego stanowiły suwerenne państwa Związku Reńskiego rządzone przez ich dotychczasowych niemieckich władców. Ich celem było przede wszystkim utrzymanie suwerenności zewnętrznej³¹⁸. W tych państwach przejęto jedynie w części system francuski, co dotyczyło przede wszystkim zasad organizacji aparatu państwowego w celu zwiększenia jego

³¹³ J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 7, 141–142, 181, 331–332, 337–340, 428–429.

³¹⁴ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa niemieckie 1815–1848*, Poznań 1986, s. 7.

³¹⁵ E. Klein, *Powszechna...*, s. 544; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 60–61; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 457; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 464–465, 474–477; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 78–79; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 206–207; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 180–181; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 422–423; J. Krasuski, *Historia...*, s. 168; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 75–76, 78–79; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 422; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 105–106, 113–114, 142–156, 161–163, 428. Po roku 1815 państwa położone na lewym brzegu Renu opierały się zastąpieniu francuskiego systemu prawnoustrojowego przez rozwiązania niemieckie (J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 152, 154).

³¹⁶ W wykonaniu pokoju w Tylży terytorium elektoratu Królestwa Hanoweru weszło w skład Królestwa Westfalii. Już wcześniej w trakcie pierwszej francuskiej okupacji Królestwa Hanoweru prowincjonalne i krajowe zgromadzenia stanowe zostały faktycznie przekształcone w sejmy postulatowe w zakresie uchwalenia podatków. Po ponownym zajęciu Królestwa Hanoweru przez wojska francuskie, w 1807 r. władze okupacyjne ostatecznie rozwiązały wszystkie zgromadzenia stanowe z uwagi na podnoszoną w nich opozycję wobec poleceń administracji francuskiej, co oficjalnie uzasadniano brakiem zdolności tych zgromadzeń do energicznego działania wymaganego dla wykonywania sprawnej administracji okupacyjnej. Następnie po roku 1815 państwa te opierały się zastąpieniu francuskiego ustroju oraz prawa przez rozwiązania niemieckie (J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 157, 159–160).

³¹⁷ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 280–281; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 40; E. Klein, *Powszechna...*, s. 543–544; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 60–61; A. Bues, *Historia...*, s. 160; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 50–54, 464–465, 474–477; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 50–54, 78, 82; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 206–208; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 457–458; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 180–181; J. Krasuski, *Historia...*, s. 168; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 411, 415, 422–423, 425–426; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 136, 141, 152; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 75–76, 88–89, 108–109, 138; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 75, 105–106, 113–114, 123, 142–143, 157–161, 164–165, 180–184, 216–217, 428.

³¹⁸ *Ibidem* s. 143, 165, 215, 234–235, 246–247, 332, 334.

sprawności³¹⁹. Należy zauważyć w tym miejscu, że zgodnie z założeniami bonapartyzmu w państwach należących do Związku Reńskiego z reguły nie tolerowano opozycyjnej działalności politycznej, a wprowadzane w nich reformy narzucane były odgórnie według schematu funkcjonowania absolutyzmu oświeconego³²⁰. Przeprowadzone reformy ustrojowe dały jednak społeczeństwom państw niemieckich możliwość zetknięcia się z nowoczesnym ustrojem francuskim, a tam gdzie został on wprowadzony w życie, dał początek rozwojowi konstytucjonalizmu, który przetrwał rok 1815³²¹.

Pomimo, że w pierwotnych założeniach Napoleona Wielkie Księstwo Bergu miało stanowić wzór dla pozostałych państw niemieckich, państwo to nie doczekało się istotniejszych przeobrażeń prawno-ustrojowych. W ramach przeprowadzonych reform Wielki Książę edyktem z dnia 13 października 1807 r. w mieście Düsseldorf dokonał reformy ustroju miejskiego powołując radę municypalną o funkcji doradczej we wszystkich sprawach dotyczących gminy³²². Jak zauważa Jan Wąsicki, w omawianym edyktie „po raz pierwszy w Niemczech wspomina się o immunitacie poselskim – jeżeli można było to tak określić”³²³. Na podstawie art. 7 edyktu Wielkiego Księcia Bergu z dnia 13 października 1807 r. członkom rady gminy został przyznany immunitet formalny, na podstawie którego nie mogli zostać wezwani do sądu, a postępowanie sądowe za przestępstwo popełnione w związku z pełnioną funkcją mogło być wszczęte, przed zawieszeniem członka rady gminy w pełnieniu funkcji lub usunięcia z urzędu na mocy dekretu władcy³²⁴. Immunitet ten nawiązywać miał do immunitetu formalnego ministrów określonego w art. 99, rozdziału II, tytułu III francuskiej konstytucji z dnia 3 września 1791 r., zgodnie z którym minister nie mógł zostać pociągany do odpowiedzialności karnej z tytułu swej funkcji administracyjnej bez dekretu Ciała

³¹⁹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 280; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 40; E. Klein, *Powszechna...*, s. 544; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 60–61; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 180–181; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 152; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 53–54, 78–79; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 207–208; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 75–76; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 422–423; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 106, 113–114, 123, 143–144, 234–235, 428.

³²⁰ J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 332–333, 335; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 32,

³²¹ J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 340.

³²² W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 422–423; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 77; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 166–180.

³²³ *Ibidem*, s. 174.

³²⁴ Zob. *Sammlung der Gesetze und Verordnungen, welche in den ehemaligen Herzogthümern Jülich, Cleve und Berg und in dem vormaligen Großherzogthum Berg über Gegenstände der Landeshoheit, Verfassung, Verwaltung und Rechtspflege ergangen sind. Vom Jahr 1475 bis zu der am 15. April 1815 eingetretenen Königlich Preuß. Landes: Regierung. Zweiter Theil, vom Jahr 1767 bis zum Jahr 1808 und von Nr. 2001 bis incl. Nr. 3000*, oprac. i red. J.J. Scotti, Düsseldorf 1821, s. 1108, poz. 2987; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 174.

ustawodawczego³²⁵. Podobnym immunitetem cieszyli się ówczesznie także członkowie Rady Stanu. Nie powielały go natomiast konstytucje napoleońskie z lat 1802 i 1804. Wobec powodzenia doświadczenia reformy ustroju miejskiego w Düsseldorfie, zmiany przeprowadzono następnie w kolejnych dziesięciu miastach Wielkiego Księstwa Bergu³²⁶

Odmienne potoczyły się losy Królestwa Westfalii, która w dniu 15 listopada 1807 r. otrzymała oktrojowaną przez Cesarza Francuzów konstytucję pisaną nowego typu urzeczywistniającej francuskie wzorce ustrojowe. Nawiązywała ona do poprzedzającej ją ustawy konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego, lecz bez powielenia odrębności wynikających z polskiej tradycji ustrojowej, w szczególności tych dotyczących sposobu powoływania oraz funkcji zgromadzenia ustawodawczego. W tym zakresie przejmowała założenia ustrojowe konstytucji francuskiej z 1799 r.³²⁷ Konstytucja westfalska nie została jednak w pełni zrealizowana. Zachowała ona w rzeczywistości ustrój monarchii absolutnej realizującej w pierwszym rządzie cele polityki francuskiej³²⁸. Konstytucja powoływała Stany Królestwa, stanowiące charakterystyczny dla epoki bonapartyzmu *quasi*-parlament. Były one uprawnione do obradowania wyłącznie nad projektami ustaw w określonych sprawach ułożonymi przez Radę Stanu i przedstawionymi Stanom na rozkaz Króla. Stany Królewskie zebrały się tylko dwukrotnie nie odgrywając większej roli ustrojowej, stanowiąc jedynie pozorną instytucję konieczną dla ustalenia ustroju konstytucyjnego w kraju³²⁹.

Drugim z kolei państwem członkowskim Związku Reńskiego, które otrzymało konstytucję było Królestwo Bawarii. W tym przypadku została ona oktrojowana przez Króla Bawarii, a nie Protektora. Wprowadzane w tym państwie reform politycznych w duchu francuskim odbywało się w okolicznościach dalszego sprawowania władzy w ramach monarchii absolutnej przed

³²⁵ M.J. Ptak, M. Kinstler, *Powszechna...*, s. 69. Jan Wąsicki wskazuje, że immunitet członków rady municypalnej miał nawiązywać do tego, który przysługiwał Dyrektoriatowi w konstytucji francuskiej z 1791 r. Konstytucja ta nie określała jednak takiego organu. Dyrektoriat wprowadziła dopiero konstytucja francuska z 1795 r. (zob. *Ibidem*, s. 79–81) Członkowie Dyrektoriatu na podstawie art. 158 cieszyli się immunitetem formalnym oraz nietykalnością jakie przysługiwały członkom organu ustawodawczego (art. 112–123), co jednak nie było warunkowane związkiem przestępstwa ze sprawowaną funkcją. Mając powyższe na uwadze przyjmuje, że pisząc o Dyrektoracie z konstytucji francuskiej z 1791 r. Jan Wąsicki miał na myśli ministrów określonych tą konstytucją.

³²⁶ J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 174.

³²⁷ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 280–281; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 40; E. Klein, *Powszechna...*, s. 544; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 61; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 78, 82–84; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 206; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 457–458; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 180; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 422–423; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 152–153; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 75–76, 108–109, 114; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 5–7, 182–183, 188, 334, 428.

³²⁸ J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 180–215. Zob. również: W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 423.

³²⁹ M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 76, 109; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 114, 184, 189–190.

dotychczas rządzącą dynastię³³⁰. Końcowym etapem tych reform była konstytucja Królestwa Bawarii ogłoszona pod datą 1 maja 1808 r.³³¹ Oparta została na francuskich wzorcach ustrojowych, powielając w skróconej formie instytucje konstytucji westfalskiej, jak i poprzedzającej ją ustawy konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego. Bawarska ustawa zasadnicza posiadała szereg odrębności wskazujących niezależność, suwerenność i jednolitość Królestwa Bawarii. Określone tą konstytucją instytucje w założeniu miały zastępować dawne urzędnicy stanowe. Przyjmuje się równocześnie, że omawiana ustawa zasadnicza stanowiła pomnik absolutyzmu utrwalający panującą ideę państwową. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku innych państw niemieckich którym nadano konstytucje część postanowień konstytucji bawarskiej nigdy nie została wprowadzona w życie, pozostając wyłącznie formalną deklaracją projektowanych reform. W pełni dotyczyło to postanowień konstytucji bawarskiej ustanawiających Reprezentację Narodową – jednoizbowy *quasi*-parlament o ograniczonych kompetencjach, w której w znaczącym stopniu ograniczono możliwość debaty nad projektami praw, ustaw oraz budżetu państwa. W rzeczywistości jednak Reprezentacja Narodowa nie została ani razu zwołana³³².

Jako trzecie z kolei wśród państw niemieckich, a drugie wśród państw nowoutworzonych przez Napoleona Bonaparte, Wielkie Księstwo Frankfurckie otrzymało konstytucję okrojowaną przez swojego władcę 16 sierpnia 1810 r.³³³ Już w preambule do tego aktu zważono na „ducha cesarza Napoleona”, z którego zrodziły się konstytucje nadane państwom wchodzącym w skład Wielkiego Imperium³³⁴. Bezpośrednim wzorcem dla konstytucji frankfurckiej była poprzedzająca ją o trzy lata konstytucja Królestwa Westfalii³³⁵. Dosłowne zapożyczenia z tej ostatniej zostały miejscami przeniesione bezpośrednio do tekstu ustawy zasadniczej Wielkiego Księstwa Frankfurckiego. Opierając się na założeniach systemu francuskiego, konstytucja utrzymywała niektóre dotychczas funkcjonujące instytucje prawne. Niemniej, ostatecznie nie udało się w większym stopniu wprowadzić w życie ustroju francusko-westfalskiego. Obrady Stanom Wielkiego Księstwa były tajne, a ich przedmiot mogły stanowić wyłącznie projekty praw

³³⁰ *Ibidem*, s. 234–245, 262–263.

³³¹ E. Klein, *Powszechna...*, s. 544; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 61; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 206; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 457–458; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 180–181; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 423; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 104, 245.

³³² J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 104, 114, 122, 245–249, 256–265, 331, 334, 428.

³³³ E. Klein, *Powszechna...*, s. 544; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 61; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 206; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 457–458; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 180–181; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 423; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 77; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 216–218, 222.

³³⁴ M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 77.

³³⁵ M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 77; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 218, 428, 334.

przedstawione przez Radę Stanu³³⁶. Stany Wielkiego Księstwa faktycznie zebrały się jeden raz 15 października 1810 r. w Hanau. Ich posiedzenie przebiegło zgodnie z przedstawionymi założeniami. Dnia 22 października 1810 r. członek Rady Stany referował na posiedzeniu Stanów projekt ustawy o zakresie działania Sądu Kasacyjnego. Ze strony Stanów głos zabrał natomiast mówca wyznaczony spośród członków komisji do spraw prawa cywilnego i karnego. Następnie zostało przeprowadzone głosowanie. Z czynności Stanów zostało sporządzone krótkie sprawozdanie opublikowane w Dzienniku Urzędowym. 26 października 1810 r. Stany Wielkiego Księstwa zakończyły obrady³³⁷.

W przypadku Wirtembergii, po uzyskaniu przez jej panującego godności królewskiej z dniem 30 grudnia 1805 r. zniósł on dotychczasowy ustrój stanowy wprowadzając rządy absolutne. Organizacja tego państwa nie została zakończona przed 1815 r., a przy wprowadzaniu reform nawiązywano do wzorców francuskich³³⁸. Rządy absolutne panowały ówczesnie także w Wielkim Księstwie Badeńskim, w którym wprowadzane reformy – także oparte na wzorcu francuskim – miały uchronić państwo przed oktrojowaniem mu konstytucji przez Protektora. Po wystąpieniu tego państwa ze Związku Reńskiego w 1813 r. zmierzano do przywrócenia dawnych urządzeń w ramach własnych tradycji ustrojowych³³⁹. Dalej idące reformy ustrojowe – w duchu francuskim – podjęto w także rządzonym absolutnie Księstwie Hesji-Darmstadt³⁴⁰.

Podobnie w Księstwie Saksonii-Weimar nie przeprowadzono szybkich reform. Zamierzeniem panującego było wzmocnienie swojego panowania w ramach dotychczasowych form ustrojowych. Idea wprowadzenia konstytucji wobec nieuzgodnienia projektu ze Zgromadzeniem Stanowym okazała się bezskuteczna. Przewidziane w niej instytucje zostały jednak w rzeczywistości powołane i podjęły swoją działalność. Dotyczyło to także Zgromadzenia Stanowego, którego pierwsze posiedzenie przypadło na 23 października 1809 r. Dalsze reformy przeprowadzano w ramach panujących stosunków oraz przy utrzymaniu dawnych form ustrojowych i ich następczej modernizacji. Bez nacisku Protektora nie podejmowano głębszych przeobrażeń. Tendencja zmian skierowana była na centralizację władzy oraz ograniczenia pozycji i kompetencji Zgromadzenia Stanowego. Reformy podjęte w

³³⁶ M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 77; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 217–234.

³³⁷ *Ibidem*, s. 230–231.

³³⁸ *Ibidem*, s. 265–275, 275, 334.

³³⁹ *Ibidem*, s. 275–294.

³⁴⁰ *Ibidem*, s. 294–306; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 168.

kraju uwzględniały panujące stosunki. Podtrzymano jednak ogólną tendencję do centralizacji władzy oraz ograniczenia dotychczasowej pozycji i kompetencji Zgromadzenia Stanowego³⁴¹.

W mniejszych księstwach niemieckich, jak Księstwie Nassau i Wielkim Księstwie Würzburga czy Meklemburgii, udało się utrzymać dawny ustrój wymykając się tym samym francuskiemu nadzorowi³⁴². Za zgodą Protektora dawny ustrój przywrócono takse po 1812 r. w Księstwie Anhalt-Cöthen, pomimo wcześniejszego podjęcia przez panującego próby ambitnego nadania temu państwu ustroju francuskiego wzorowanego na systemie westfalskim³⁴³. Interesujący przypadek stanowiło pozostawało Królestwo Saksonii, które przez osobę monarchy pozostawało w unii personalnej z Księstwem Warszawskim³⁴⁴. Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego stanowiła wzorzec dla opracowania konstytucji Królestwa Westfalii, a pośrednio także Królestwa Bawarii oraz Wielkiego Księstwa Frankfurckiego. Pomimo to w Saksonii nie wprowadzono jakichkolwiek zmian naruszających dotychczasowe stosunki stanowe. Nie wymagał tego także Cesarz Francuzów, a Fryderyk August niezwłocznie po swojej koronacji miał zapewniać Stany Krajowe o zamiarze pozostawienia ustroju Królestwa w dotychczasowej formie. Odmienne niż w innych królestwach należących do Związku Reńskiego, Król Saksonii nie wyzyskał swojego statusu do ograniczenia pozycji szlacheckich zgromadzeń stanowych, aby w ten sposób zyskać punkt wyjścia do przeprowadzenia centralizacji władzy³⁴⁵.

Związek Reński istniał do października 1813 r. Wówczas na stronę koalicji antynapoleońskiej przeszła Bawaria. Kolejne państwa niemieckie odstąpiły od Protektora po klęsce francuskiej odniesionej w bitwie narodów pod Lipskiem. Celem zawiązanej przez Austrię, Prusy i Rosję koalicji antynapoleońskiej było militarne pokonanie Francji, a w ślad za tym zniesienie systemu politycznego ustanowionego przez Napoleona w Europie. W ten sposób zamierzano przywrócić w Niemczech dawny porządek oraz utrwalić wśród poszczególnych państw niemieckich ustrój absolutyzmu monarchicznego, zgodnie z zasadami legitymizmu i restauracji. Wprowadzone w państwach niemieckich reformy wzorowane na systemie francuskim miały jednak trwały

³⁴¹ J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 326–330, 332.

³⁴² *Ibidem*, s. 306–312, 333–334.

³⁴³ *Ibidem*, s. 330, 334.

³⁴⁴ M. Wawrykowa, *Między...*, s. 52, 62–63; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 178; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 88; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 513–515.

³⁴⁵ *Ibidem...*, s. 313, 315–321, 323–326, 333–334.

wymiar i nie zostały zlikwidowane wraz z rozwiązaniem Związku Reńskiego. Formalnie Związek Reński rozwiązano na Kongresie Wiedeńskim w 1815 r.³⁴⁶

W celu zapewnienia stabilizacji na kontynencie europejskim oraz stworzenia podstaw pokojowego współistnienia Austrii i Prus, na Kongresie Wiedeńskim zdecydowano o utworzeniu Związku Niemieckiego (niem. *Deutscher Bund*) jako luźnej konfederacji państw niemieckich, składającej się z 39 członków, w tym 35 suwerennych państw oraz 4 wolnych miast (Hamburgu, Lubeki, Bremy oraz Frankfurtu nad Menem). Do Związku Niemieckiego nie weszły części terytoriów Prus i Austrii, które uprzednio nie należały do Rzeszy³⁴⁷. W rzeczywistości stanowił on stowarzyszenie suwerennych monarchów i wolnych miast nie samodzielnych państw³⁴⁸. Związek Niemiecki został ukonstytuowany w oparciu o Akt Zasadniczy Związku Niemieckiego (niem. *Grundvertrag des Deutschen Bundes*) przyjęty przez państwa 8 czerwca 1815 r. i włączony do aktu końcowego Kongresu Wiedeńskiego z 9 czerwca 1815 r. Jako jego integralna część otrzymał sankcję oraz gwarancję międzynarodową. Akt związkowy został następnie uzupełniony tzw. Wiedeńskim Aktem Kończącym z 15 maja 1820 r.³⁴⁹ Poszczególne państwa posiadały pełnię praw suwerennych, żadne z nich nie mogło jednak samodzielnie wystąpić ze Związku Niemieckiego. Formalną równość państw związkowych w rzeczywistości podważała preponderancja Austrii i Prus. Na nich spoczywał obowiązek

³⁴⁶ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 206–207; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 152, 180–181; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 374; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 435–439; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 73–74, 76, 79, 81–106, 118–119, 144–146; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 142–144, 168, 268; J. Krasuski, *Historia...*, s. 179; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 281; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 40; E. Klein, *Powszechna...*, s. 544; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 61; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 97; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 458; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 183–185, 189; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 10–27, 30–61, 71, 84, 92, 94–95, 97, 100–101, 103–107, 109–110, 152, 176–178, 190–191, 214, 219–220; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 113–114, 123, 142, 394–423, 429–430

³⁴⁷ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 281; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 40; E. Klein, *Powszechna...*, s. 599–601, 640–641; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 63–66, 69; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 97–98; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 465–467, 490; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 73–74, 103–116; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 189–190, 192–193; J. Krasuski, *Historia...*, s. 175, 178; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 180, 187–190; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 438, 441–443; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 455, 458–460; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 203, 207–208; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 117; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 36–41, 63, 79–85, 88–90, 293–296, 489; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 144–145, 152–154, 157, 163; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 96, 137, 403–405, 426, 429. W dniu 7 lipca 1815 r. do Związku Niemieckiego przystąpiła Hesja-Homburg (J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 63, 69).

³⁴⁸ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 7, 283, 293, 490; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 163; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 459.

³⁴⁹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 281; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 40; E. Klein, *Powszechna...*, s. 600, 603; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 64–65, 67–68; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 465; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. ; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 443; J. Krasuski, *Historia...*, s. 175; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 207, 210; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 459; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 157–158; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 113–114; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 189–191; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 192–193, 196; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 42–45, 60–63, 78–80, 83, 85, 88–89, 90–91, 110, 491.

utrwalenia i zachowania ustroju stanowego w państwach związkowych, pod rygorem przymusowej egzekucji przez Związek Niemiecki³⁵⁰.

Jedynym wspólnym organem Związku Niemieckiego było Zgromadzenie Związkowe (niem. *Bundesversammlung*) nazywane także Sejmem Związkowym (niem. *Bundestag*). Stanowiło ono zjazd pełnomocnych przedstawicieli poszczególnych państw i miast zrzeszonych w Związku Niemieckim. Działało ono w permanencji. Ważne sprawy zgromadzenie związkowe rozpatrywało *in pleno*. Poszczególni posłowie pozostawali związani instrukcjami swoich krajów³⁵¹. Co istotne, głosy niezgodne z instrukcjami nie mogły być liczone³⁵². Charakter Sejmu Związkowego nawiązywał się do Sejmu Rzeszy z czasów Świętego Cesarstwa Rzymskiego lub Sejmu Związkowego przewidzianego do funkcjonowania w ramach Związku Reńskiego³⁵³. Przedstawiciele do Zgromadzenia Związkowego korzystali z prawa eksterytorialności³⁵⁴. Sprawy bieżące oraz decyzje niezastrzeżone do kompetencji Sejmu Związkowego załatwiano w Radzie Ścisłej (niem. *engerer Rat*)³⁵⁵.

W Akcie Związkowym poszczególni panujący zostali zobowiązani do nadania swoim państwom okrojonych konstytucji stanowiących formę samoograniczenia się monarchy w stosunku do swoich poddanych³⁵⁶. Zgodnie z art. 13 Aktu Związkowego państwa niemieckie

³⁵⁰ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 281; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 41; E. Klein, *Powszechna...*, s. 601–604; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 66–68; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 97–98; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 465; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 113–115; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 455; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 208–209; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 7; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 443–444; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 190; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 158, 163; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 79–80, 82–85, 90, 293–296, 489.

³⁵¹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 281; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 41; E. Klein, *Powszechna...*, s. 601–602; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 66, 68; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 97; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 465; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 460–461; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 113–116; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 208–209; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 193; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 443; J. Krasuski, *Historia...*, s. 175; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 190; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 163–165, 176–177; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 62–63, 85–90, 294.

³⁵² *Ibidem*, s. 86; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 460.

³⁵³ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 208; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 460; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 190; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 86.

³⁵⁴ M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 163–164, 166.

³⁵⁵ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 281; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 41; E. Klein, *Powszechna...*, s. 601–602; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 66, 68; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 465; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 193; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 381; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 443; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 461; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 116; J. Krasuski, *Historia...*, s. 175; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 163–165; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 85–88, 294; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 209.

³⁵⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 281; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 41; E. Klein, *Powszechna...*, s. 602; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 67; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 212–213; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 6, 119; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 124–125; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 158, 178, 192–193.

zobowiązane były do wprowadzenia ustroju stanowego³⁵⁷. Nie zdecydowano się jednak podważyć legalności praw wydanych w czasach napoleońskich uznając je za obowiązujące³⁵⁸. Wsparcie dla zachowawczych i reakcyjnych tendencji ustrojowych, w tym zachowania monarchii oraz uprzednich form ustroju feudalnego, stanowił ponadto pakt Świątego Przymierza, nastawiony na stabilizację polityczno-ustrojową państw europejskich, do którego przystąpiły poszczególne państwa należące do Związku Niemieckiego³⁵⁹. W celu ograniczenia faktycznej roli Stanów w państwie oraz przeciwdziałania nurtom liberalnym, pomimo przywrócenia zgromadzeń stanowych panujący, częstokroć decydowali się ich nie zwoływać lub dokonywać tego rzadko, jedynie na krótki czas³⁶⁰.

Wzorami dla konstytucji nadanym przez ich władców w poszczególnych państwach niemieckich w pierwszej połowie XIX w. były francuskie karty konstytucyjne z lat 1814 i 1830³⁶¹. Oznaczało to oparcie się na się francuskim modelu monarchii konstytucyjnej³⁶². Swoje konstytucje nadało w okresie 1815–1816 pięć małych księstw niemieckich. Następnie w latach 1818–1821 konstytucje stały się podstawą ustroju dla kolejnych 10 państw. Do roku 1830, konstytucje posiadało 15 z 39 państw Związku Niemieckiego. Dopiero po rewolucji lipcowej i wzroście fali nastrojów rewolucyjnych w Niemczech wydano kolejne konstytucje w kilkunastu kolejnych państwach³⁶³. Ostatecznie do 1848 r. 23 państwa związkowe posiadały

³⁵⁷ M.J. Ptak, M. Kinstler, *Powszechna...*, s. 180; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 447; E. Klein, *Powszechna...*, s. 602; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 67; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 118, 122–125, 136–137; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 188; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 23–27; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 466; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 208, 212; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 204–205; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 61–62, 91–93, 95–97, 99–104, 107–109, 113–114, 124, 490–491; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 190.

³⁵⁸ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 31–32.

³⁵⁹ *Ibidem*, s. 6; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 189–190, 255–256, 522; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 121–125; J. Krasuski, *Historia...*, s. 178–179; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 188; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 17–19, 61–62, 71–77, 287–290, 293, 297.

³⁶⁰ M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 211; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 99–100, 365, 490–491.

³⁶¹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 282; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 41; E. Klein, *Powszechna...*, s. 602–603; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 462; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 67; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 97; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 466; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 212; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 119, 123–124.

³⁶² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 282; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 41; E. Klein, *Powszechna...*, s. 603; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 67; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 97; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 466; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Zagadnienia ogólne*, w: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia...*, s. 130, 132; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 206; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 333–334; J. Wąsicki, *Rzecz...*, s. 263; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 331; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 447, 455–456; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 148–152, 177; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 190, 193–194; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 178, 198, 206, 211, 302, 324–325; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 212. Wprowadzenie ustroju monarchii konstytucyjnej opartego na wzorcach francuskich stanowiło postulat młodzieży akademickiej oraz burżuazji państw niemieckich (M. Żywczyński, *Historia...*, s. 331–332; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 156; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 193–196, 204–206; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 330).

³⁶³ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 212; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 462; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 124–125, 148–152, 177; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 190, 193–194.

konstytucję³⁶⁴. W większości przypadków konstytucje te przetrwały z niewielkimi zmianami aż do czasów republikańskiej Rzeszy³⁶⁵. Konstytucji nie przyjęły jednak największe państwa Związku Niemieckiego, a to: Austria i Prusy³⁶⁶. W obu tych państwach aż do Wiosny Ludów utrzymał się system rządów absolutnych³⁶⁷. Rywalizacja tych mocarstw o dominację wśród państw niemieckich oraz ich zjednoczenie pod swoim kierunkiem silnie odbiła się na funkcjonowaniu Związku Niemieckiego³⁶⁸.

Konstytucjonalizmu lat 20. XIX w. w państwach niemieckich stanowił następstwo reakcyjnych tendencji ujawnionych w wyniku nasilenia nastrojów zjednoczeniowo-nacjonalistycznej. Wówczas w wyniku prowadzonych w Cieplicach od 1 sierpnia 1819 r. rozmów przygotowawczych przyjęto sześciopunktowe porozumienie określające treść pojęcia systemu stanowego, do którego przyjęcia zobowiązane były państwa związkowe na podstawie art. 13 Aktu Związkowego³⁶⁹. Kolejno na zjeździe w Karlsbadzie trwającym w dniach 6–31 sierpnia 1819 r. uzgodniono środki i narzędzia mające służyć stabilizacji politycznej w państwach niemieckich³⁷⁰. Wynikiem powyższych działań było przyjęcie na trwającej we Wiedniu od listopada 1819 r. do maja 1820 r. konferencji Aktu Końcowego zgromadzenia pełnomocników państw niemieckich datowanego na 15 maja 1820 r. Kolejno zyskał on także formalną sankcję Zgromadzenia Związkowego, które bez zbędnej dyskusji przyjęło ten dokument jako ustawę zasadniczą Związku Niemieckiego. Akt Końcowy uznawał równość praw za sprzeczną z systemem stanowym. Jednoznacznie wykluczał możliwość dokonania skutecznej zmiany ustroju w drodze rewolucji. Akt Końcowy pełnię władzy zastrzegał monarsze, który w jej wykonaniu, w ramach swojej dyskrekcji, mógł współdziałać ze Stanami. Wszędzie tam gdzie dopuszczono do publicznych obrad zgromadzeń krajowych wymagano przyjęcia

³⁶⁴ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 492.

³⁶⁵ *Ibidem*, s. 6, 124.

³⁶⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 282, 284; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 41, 44; E. Klein, *Powszechna...*, s. 603, 644; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 67; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 97; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 462; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 466; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 212–213; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 444, 460; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 197.

³⁶⁷ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 213; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 462; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 122–123, 125, 136–137, 231; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 188, 190, 195.

³⁶⁸ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 210; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 193, 255, 488–490, 520–525; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 444, 497–498, 501–502, 560–561; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 116, 122, 180, 231, 252–253, 259–260, 270–271, 277–279, 286; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 462–463, 465; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 190–191, 207–208; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 165, 200, 202, 368, 386, 391–393, 409–412, 414–415, 425–428, 446, 451–452, 455, 457; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 81, 93, 348, 441–442, 489, 494–495; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga Rzesza Niemiecka 1848–1914*, Poznań 1989, s. 358, 464, 562–563.

³⁶⁹ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 277–282.

³⁷⁰ M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 198–199, 510; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 88–89, 152; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 277–280, 282–286, 293.

mechanizmów wyłączających sposobność do przekraczania granic swobodnej wypowiedzi. Ostatecznie podkreślono niezależność izb parlamentarnych od możliwości wywierania na nie nacisku przez opinię publiczną³⁷¹.

Kolejna fala konstytucjonalizmu przypada na okres po 1830 r. W tym bowiem roku miała miejsce we Francji rewolucja lipcowa. W istotnym stopniu wpłynęła ona na nastroje ludności państw niemieckich. Wpływom wydarzeń lipcowych udało się natomiast oprzeć dwóm największym państwom Związku Niemieckiego, a to: Austrii i Prusom. Już 21 października 1830 r. na poziomie związkowym zabezpieczono uprawnienie do interwencji zbrojnej przeciwko skrajnym tendencjom nacjonalistycznym albo unitarym. Przyjęto także metody i środki służące przeciwdziałaniu opozycji lub zmierzające do pacyfikacji wystąpień ludności³⁷². Wówczas wynikła konieczność dokonania jaśniejszej wykładni postanowień Aktu Związkowego, w tym przede wszystkim zasady systemu stanowego. Dokonano tego w tzw. sześciu artykułach. Pełnię władzy zastrzeżono na rzecz monarchy, który współdziałać miał ze Stanami wyłącznie w zakresie przewidzianym w ustawie. Zastrzeżono zasadę supremacji prawa związkowego oraz przyjęto wymóg zabezpieczenia publicznych posiedzeń zgromadzeń krajowych przed możliwością krytyką na nich Związku Niemieckiego. Ustrój państw związkowych miał się odtąd opierać na monarchicznych podstawach oraz zmodyfikowanym systemie stanowym. Od 5 lipca 1832 r. ukazywały się ponadto zarządzenia ograniczające wolności i prawa polityczne, w tym przewidziano zakaz wygłaszania mów politycznych. W państwach związkowych nakazano rozciągnięcia nad obywatelami nadzoru policji politycznej. Poszczególne rządy miały udzielać sobie pomocy w zwalczaniu tajnych stowarzyszeń oraz świadczenia wzajemnej pomocy wojskowej. Następnie w styczniu 1834 r. władcy państw niemieckich uzgodnili „sześćdziesiąt artykułów”, składających się na protokół końcowy narady datowany na 12 czerwca 1834 r. Było to porozumienie o charakterze niejawnym, podlegające utrwaleniu w formie aktów normatywnych jedynie w ograniczonym zakresie. Ponownie zastrzeżono pełnię władzy w państwie na rzecz monarchy oraz jego wyłączną kompetencje określenia zakresu współudziału w tym zakresie zgromadzenia krajowego. Wskazano na brak podstaw do przeprowadzenia podziału władzy. Zgromadzeniom krajowym zabroniono obradowania nad uchwałami związkowymi. Przewiązano także szeroki zakres przesłanek interwencji zbrojnej Związku Niemieckiego w przypadku zagrożenia stabilności ustroju któregośkolwiek z jego członków. Co istotne, możliwość sprawowania funkcji posła przez

³⁷¹ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 291–293, 295–297; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 179.

³⁷² J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 358, 364–365, 420, 422–424, 426–430, 436–437; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 230–231.

urzędnika państwowego uzależniono od uprzedniej zgody panującego. Wykluczono możliwość zaprzysięgania wojska na konstytucję. Ostatecznie zaostorzono także ograniczenie praw i wolności politycznych. Centralną pozycję w Związku Niemieckim zachowały Austria i Prusy, wprowadzające stopniowe reformy ustrojowe nienaruszające panujących stosunków politycznych³⁷³.

W Królestwie Bawarii konstytucję ustanowiono w dniu 26 maja 1818 r. Określała ona ustrój ograniczonej monarchii patrymonialnej urzeczywistniającej założenia feudalnego systemu stanowego. Na jej Zgromadzenia Stanowe (niem. *Stände Versammlung*) składające się z dwóch izb: Izby Radców (niem. *Reichs-Räthe*) oraz Izby Poselskiej (niem. *Abgeordneten*)³⁷⁴. Konstytucja bawarska z 1818 r. wprowadzała przywilej nietykalności poselskiej. W czasie posiedzenia żaden członek Zgromadzenia Stanowego nie mógł zostać bez zgody izby aresztowany, z wyjątkiem przyłapania go na popełnieniu przestępstwa³⁷⁵. Konstytucja bawarska poprzedzała konstytucje innych państw południowoniemieckich. Swoimi korzeniami sięgając bawarskiej ustawy zasadniczej z 1808 r. implementowała w swojej treści założenia francuskiej karty konstytucyjnej z 1814 r. Powszechnie uważało się, że za wyjątkiem Anglii nigdzie nie można było tak swobodnie mówić i obradować publicznie w 1818 r. jak w Bawarii. Szeroka działalność w tym państwie środowisk liberalnych dało asumpt do zażądania od Bawarii wprowadzenia odpowiednich reform w duchu reakcyjnym w celu stłumienia ujawnionych tendencji postępowych oraz osłabienia pozycji Zgromadzenia Stanowego. Pomimo narzucenia przez monarchę Zgromadzeniu Stanowemu ram jego działalności, pod wpływem nastrojów rewolucji lipcowej 1830 r. Zgromadzenie Stanowe zwołane w lutym 1831 r. – pomimo braku uprawnień do sprawowania kontroli nad rządem – wymusiło na monarsze dymisję ministra spraw wewnętrznych pod zarzutem naruszenia przez niego podstawowych zasad ustrojowych. Na forum Izby Poselskiej pomiędzy liberałami i konserwatystami ujawniły się ówczesne konflikty o charterze politycznym, co było dotychczas niespotykane w państwach niemieckich. To wszystko umocniło pozycję ustrojową parlamentu w systemie organów władzy. W reakcji na te działania, po zakończeniu swojej działalności w grudniu 1831 r. przez dotychczasowe Zgromadzenie Stanowe, Król zdecydował się zaostriżyć kurs konserwatywny w państwie, co pozwoliło na uniknięcie w Bawarii większych konfliktów natury politycznej³⁷⁶.

³⁷³ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 430–436, 439–441; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 159; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 195; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 205–217, 229–231, 236–252.

³⁷⁴ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 124–148.

³⁷⁵ *Ibidem*, s. 144.

³⁷⁶ *Ibidem*, s. 148–152, 318–319, 365–367, 458–459; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 288.

Konstytucja Królestwa Wirtembergii z dnia 25 września 1819 została przyjęta przez monarchę przy współdziałaniu ze Zgromadzeniem Stanowym. Na jej podstawie doszło do ograniczenia władzy monarszej w państwie w skali niepotykanej dotąd w państwach niemieckich. Przyjęto w niej rozwiązania typowe dla konstytucji południowoniemieckich. W odróżnieniu od pozostałych ustaw zasadniczych konstytucja wirtemberska natomiast precyzyjnie określała organizację oraz kompetencje poszczególnych władz. Najwięcej miejsca poświęcono w niej regulacji Zgromadzenia Stanowego mającego zabezpieczać ustrój przed nadużyciami władzy przez monarchę. Zgromadzenie Stanowe składało się z dwóch izb: arystokratycznej i poselskiej. Członkowie każdej z izb – co do zasady – zobowiązani byli działać osobiście. Obrady toczyły się ustnie, a jedynie wyjątkowo dopuszczano posługiwanie się tekstem pisanym. Posiedzenia drugiej izby były otwarte. Przebieg i treść obrad podawano drukiem do publicznej wiadomości. W przypadku pierwszej izby ogłaszano informacje o jej pracach³⁷⁷. Podczas pełnienia swojej funkcji członkowie izb nie mogli być aresztowani, chyba że przyłapano ich na gorącym uczynku przestępstwa. Wówczas wymagane było podanie tego do wiadomości izby. Co więcej, zakazane było pociągnięcie kogokolwiek do odpowiedzialności za wypowiedź na forum Zgromadzenia Stanowego lub za głosowanie. Jednakże obraza władz rządowych, Zgromadzenia Stanowego lub też poszczególnych jego członków powodowała odpowiedzialność na zwykłej drodze sądowej³⁷⁸. Brak wykształcenia się w państwie opozycji liberalnej oraz skuteczne działania rządu przeciwdziałające wejściu w skład Zgromadzenia Stanowego czynników postępowych zapobiegły aktywnej działalności tego organu. Także wydarzenia lipca 1830 r. jedynie marginalnie odbiły się na sytuacji ustrojowej Wirtembergii. W tym roku nie odbyło się posiedzenie Zgromadzenia Stanowego. Natomiast wszelkie stowarzyszenia i prasa pozostawały od kontrolą rządu. Zgromadzenie Krajowe zebrało się dopiero – zgodnie z konstytucją – w styczniu 1833 r. Wówczas ujawniła się opozycja antyrządowa oraz wystąpiono z postulatem uznania wyższości prawa krajowego nad prawem związkowym. To ostatnie, wobec sprzeczności z zasadami Związku Niemieckiego, dało panującemu podstawę do rozwiązania Zgromadzenia Stanowego. Do 1848 r. udało się rządowi utrzymać stabilną sytuację polityczną w państwie, ewentualne wystąpienia ludności tłumiąc przy użyciu wojska. Hamowano także wszelką krytykę rządu pod zarzutem ataku na panujący ustrój³⁷⁹.

³⁷⁷ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 152–175, 298.

³⁷⁸ *Ibidem*, s. 170–171.

³⁷⁹ *Ibidem*, s. 170–172, 367–369, 459–460; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 213, 288–289.

22 sierpnia 1818 r. Wielki Księżę Badenii okrojał konstytucję, która uzyskała następnie gwarancje Związku Niemieckiego. Konstytucja badeńska petryfikowała dawny ustroj w ramach nawiązania do francuskiego wzorca opisanego w karcie konstytucyjnej z 1814 r. Cieszyła się ona powszechnym uznaniem i stawiano ją za wzór dla innych państw niemieckich. Wprowadzony nią system stanowy urzeczywistniał założenia ustroju monarchii konstytucyjnej. Nie przeprowadzono w niej jednak podziału władzy, a wobec nieobjęcia nią dziedzin egzekutywy i sądownictwa, pełnia władzy w tym zakresie spoczęła w ręku monarchy. Powołane na podstawie konstytucji Zgromadzenie Krajowe (niem. *Landstände*) składało się z dwóch izb: arystokratycznej i poselskiej. Na rzecz drugiej izby zastrzeżono silniejszą pozycję w ramach wykonywania funkcji ustawodawczej. Przyjęta odrębnie liberalna ordynacja wyborcza do tego organu, pozwoliła na wejście w skład drugiej izby przedstawicieli kierunków postępowych. Nie wpłynęło to jednak na podjęcia przez rząd reform utrwalonego ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Kolejno w Badenii dostosowano politykę wewnętrzną do kierunku wyznaczonego postanowieniami karlsbadzkimi. Dopiero warunki wytworzone wskutek wydarzeń lipca 1830 r. dały podstawy do przeprowadzenia liberalizacji ustroju. Wzmocnieniu uległ wówczas także autorytet Zgromadzenia Krajowego. Okres ten zyskał sobie miano „parlamentarnego święta liberalizmu”. W połowie października 1831 r. doszło jednak do przekroczenia granicy wolności słowa przez deputowanego Teodora Welcera, który wśród aplauzu zebranych domagał się utworzenia obok Sejmu Związkowego także parlamentarnego przedstawicielstwa narodu niemieckiego – Izby Ludowej (niem. *Volkshaus*). Rząd zakazał poruszania w Zgromadzeniu Krajowym spraw polityki zagranicznej. W państwie narastały niepokoje. W 1841 r. rząd podjął próbę wyłączenia ze Zgromadzenia Krajowego szczególnie nieustępliwych posłów, którzy równocześnie pozostawali urzędnikami, a to poprzez nieudzielenie im urlopów na czas obrad. Takie działanie uznano za sprzeczne z zasadami ustrojowymi, w efekcie czego wybuchły tumulty. Ostatecznie doprowadziło to do rozwiązania Zgromadzenia Krajowego i rozpisania nowych wyborów. W tym okresie szeroko wykorzystywano także cenzurę. W nowym Zgromadzeniu Krajowym większość uzyskała liberalna lewica. Otwarcie zaczęto wyrażać niezadowolenia z rządu, co w 1843 r. było ewenementem na skalę całych Niemiec. Ponownie Zgromadzenie Krajowe zostało rozwiązane w 1846 r. Kolejne wybory przyniosły jeszcze większe zwycięstwo liberałom. Zmusiło władzę

do powołania liberalnego rządu, który zyskał poparcie większości parlamentarnej oraz doprowadził do częściowej liberalizacji ustroju³⁸⁰.

Przywrócenia ustroju stanowego jeszcze przed przyjęciem Aktu Związkowego jako pierwsze podjęły się państwa środkowych i północnych Niemiec. Częstokroć łączyło się to także z restauracją absolutyzmu monarchicznego. Niezmiennym celem tych państw pozostawało jednak zespolenie i ujenolicenie państwa przeważnie na gruncie idei zgromadzenia stanowe. Kolejne ustawy zasadnicze przyjęto w księstwach: Nassau (wrzesień 1814 r.), Schwarzburg-Rudolstadt (8 stycznia 1816 r.), Schaumburg-Lippe (16 stycznia 1816 r.), Waldeck (19 kwietnia 1816 r.) oraz Saksonii-Weimar (5 maja 1816 r.). Dalsze konstytucje powstawały już w czasach stabilizacji organizacyjnej Związku Niemieckiego. Dokumenty te różniły się nieco pod względem formy oraz – w niektórych przypadkach – treści, nie odbiegały jednak od wspólnych dla wszystkich zasad politycznych ustalonych w Akcie Związkowym³⁸¹.

Zmierzając do realizacji postanowień Aktu Związkowego, Książę-Elektor heski przedstawił 15 lutego 1816 r. przedstawiał zwołanemu w tym celu Zgromadzeniu Stanowemu projekt konstytucji określającej ustrój monarchii stanowej. Warto zwrócić na niego uwagę, bowiem zakładał przyznanie deputowanym nietykalności – mogli zostać aresztowani tylko za wiedzą i zgodą Zgromadzenia Krajowego. Projekt spotkał się jednak z odmową Zgromadzenia Krajowego, co ostatecznie skutkowało brakiem przyjęcia konstytucji. Do 1830 r. Hesja Elektorska była rządzona bez udziału Stanów Krajowych w ich normalnym składzie. W ramach nastrojów lipca 1830 r. na 16 października 1830 r. do Kassel zwołane zostało Zgromadzenie Stanowe w celu podjęcia prac nad konstytucją. Przedłożono mu projekt datowany na dzień 7 października 1830 r. po krótkich obradach został zaakceptowany. Konstytucja z dnia 5 stycznia 1831 r. stanowiła trwały układ pomiędzy Księciem-Elektorem a poddanymi, w widomy sposób ograniczający jego władzę. Konstytucję tę postrzegano za znaczące osiągnięcie liberalizmu niemieckiego tamtego okresu. Na jej podstawie powołano jednoizbowe Zgromadzenie Krajowe. Jego obrady były publiczne. Przewidziano odpowiedzialność przed nim ministrów nominowanych przez Księcia-Elektora. Konstytucja nie rozładowała jednak napiętej sytuacji w Hesji, w wyniku której stolicę opuścił panujący. Jego następca obrał znacznie bardziej konserwatywny kierunek polityki. Na gruncie odpowiedzialności heskiego ministra za podpisanie „sześciu artykułów” w państwie wybuchł

³⁸⁰ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 176–189, 369–375, 460–462; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 214, 289.

³⁸¹ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 190–191.

kryzys konstytucyjny. Ostatecznie rozstrzygnięty uznaniem przez Najwyższy Trybunał częściowej odpowiedzialności ministra, który ustąpił z urzędu dopiero 1837 r. Jego następcą zmierzał do znalezienia *modus vivendi* ze Zgromadzeniem Krajowym³⁸².

19 grudnia 1816 r. Hesja-Darmstadt i Hesja Elektorska rozwiązały swoją trwającą 250 lat wspólnotę. Okrojowana przez Wielkiego Księcia Hesji-Darmstadt Konstytucja z 17 grudnia 1820 r. stanowią efekt kompromisu osiągniętego przez niego ze Zgromadzeniem Krajowym. Przyjęte w niej rozwiązania oparte zostały na francuskiej myśli ustrojowej, czerpiąc równocześnie z konstytucji wirtemberskiej oraz konstytucji badeńskiej. Położono w niej nacisk na zasady funkcjonowania systemu reprezentacyjnego. Przyjmowała ona także odpowiedzialność ministrów przed parlamentem. Panujący ustrój zapobiegł przewrotowi ustroju w okresie wzrostu nastrojów rewolucyjnych w 1830 r. Jednak w następstwie wystąpień ludności obrano w państwie bardziej konserwatywny kierunek polityki wykorzystując do pacyfikacji opozycji postępowań karnych i wojska. Równocześnie władza szeroko korzystała z możliwości oddziaływania na urzędników, który stanowili każdorazowo większość w izbie poselskiej Zgromadzenia Krajowego. Dopiero wobec sukcesji opozycji liberalnej w wyborach 1847 r. pozwolił na wystąpienie deputowanym na forum izby poselskiej z daleko posuniętymi postulatami liberalizacji ustroju i stosunków społecznych w państwie³⁸³.

Po odzyskaniu przez Księstwo Hanoweru niezależności od Królestwa Westfalii oraz podniesieniu jego statusu w dniu 26 października 1814 r. do rangi królestwa przywrócono w nim system ustrojowy sprzed 1803 r. Prace ustrojowe w Królestwie zostały podjęte dopiero w skutek wystąpień ludności w ramach następstw rewolucji lipca 1830 r. W ich efekcie Zgromadzenie Krajowe w dniu 26 września 1833 r. przyjęło ustawę zasadniczą, a po dokonaniu w niej pomniejszych zmian Król Anglii wprowadził ją w życie z datą 26 września 1833 r.³⁸⁴ Tron angielski objął nowy monarcha, który po przybyciu w dniu 18 czerwca 1837 r. do Hanoweru kolejno zawiesił i rozwiązał Zgromadzenie Krajowe oraz zniósł konstytucję z 1833 r. jako nieopartą na podstawie prawnej, przywracając ustawę zasadniczą z 1819 r.³⁸⁵ Wynikły spór ustrojowy zakończył się ustaleniem suwerennej pozycji monarchy zdolnego do nadawania, zmiany oraz zniesienia konstytucji. Rola Stanów została natomiast ogrodzona wyłącznie do wyrażania w tym przedmiocie opinii. Kolejne Zgromadzenie Krajowe zebrało się w Hanowerze w dniu 19 marca 1840 r. Już 6 sierpnia 1840 r. przyjęło przedłożony mu projekt nowej

³⁸² *Ibidem*, s. 194–198, 298, 396–397, 399–400, 402–403.

³⁸³ *Ibidem*, s. 311–316, 403–404, 462–464.

³⁸⁴ *Ibidem*, s. 24–25, 206–210, 383–389.

³⁸⁵ *Ibidem*, s. 389–391; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 195.

konstytucji o treści podobnej do ustaw zasadniczych obowiązujących w innych państwach niemieckich. Wprowadzony nią ustrój stanowiła monarchia dziedziczna, w którym stosunki społeczne oparto o system stanowy. Cała władza została skupiona w ręku króla równocześnie ograniczono dotychczasowe kompetencje Stanów³⁸⁶.

W Księstwie Brunszwiku w uzgodnieniu pomiędzy panującym a Zgromadzeniem Stanowym w dniu 25 kwietnia 1820 r. odnowiono dawny ustrój, którego korzenie sięgały roku 1770. Odmiennie wobec tego wzorca, Zgromadzenie Stanowe utraciło kompetencje do samodzielnego zbierania się, co stanowiło fundament dawnego ustroju stanowego. Wobec zależności Księstwa Brunszwiku od Anglii ustrój państwa w nim obowiązujący był podobny do tego przyjętego w Hanowerze. Tymczasowo po objęciu tronu przez wcześniej małoletniego księcia doszło do konfliktu konstytucyjnego na tle odmowy stosowania przez niego ustroju uzgodnionego w 1820 r. W tym zakresie interweniował Związek Niemiecki, który pod groźbą interwencji wojskowej wymógł na Księżu restytuowanie poprzednich stosunków. Pod wpływem lipca 1830 r. w państwie wybuchła rewolucja wskutek której wypędzono dotychczasowego monarchę. Nowy panujący 30 września 1831 r. zwołał Stany Krajowe, którym przedstawił projekt nowej konstytucji. Po dłuższych debatach w dniu 12 grudnia 1832 r. udało się wypracować nową konstytucję. Nie wprowadziła ona istotniejszych zmian, uściślając poszczególne zagadnienia ustrojowe, w tym te dotyczące organizacji Stanów. Przyjęto w niej ustrój monarchii dziedzicznej opierając stosunki społeczne o system stanowy. Zastrzeżono także wymów każdorazowego zobowiązania się do niezmienności ustroju przez panującego obejmującego tron książęcy. Do 1848 r. w państwie nie doszło do znaczącego wybuchu niezadowolenia społecznego³⁸⁷

Restytucji dawnego ustroju dokonano w Księstwie Nassau, w którym zachowano jednak pewną ciągłość z okresem francuskiego panowania. Dalsze reformy zmierzały w stronę absolutyzmu oświeconego³⁸⁸. Dawny ustrój stanowy przywrócono w Księstwie Lippe-Detmold³⁸⁹, Księstwa Schaumburg-Lippe³⁹⁰ oraz w Księstwie Waldeck³⁹¹. Restytucja ustroju stanowego dotyczyła także księstw Turynii, a to Wielkiego Księstwa Sachsen-Weimar-Eisenach oraz księstw: Sachsen-Meiningen, Sachsen-Koburg, Gotha, Sachsen-Altenburg, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Reuss-Greiz, Reuss-Schleiz, Reuss-Lobenstein i Ebersdorf,

³⁸⁶ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 391–394; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 458.

³⁸⁷ *Ibidem*, s. 205, 319–321, 376–380, 382.

³⁸⁸ *Ibidem*, s. 97–99, 192–193.

³⁸⁹ *Ibidem*, s. 198–199.

³⁹⁰ *Ibidem*, s. 200–201.

³⁹¹ *Ibidem*, s. 200.

Reuss-Gera. Najczęściej sprowadzało się to do powołania w tych państwach reprezentacji stanowych³⁹². Jak wspomniano Wielkie Księstwo Sachsen-Weimar-Eisenach otrzymało konstytucję w dniu 5 maja 1816 r. opartą na poprzedniej ustawie zasadniczej Zgromadzenia Stanów z Weimaru, Eisenach i Jeny z dnia 20 września 1809 r. Na jej podstawie przywrócono ustrój stanowy modyfikując jego zasady dla potrzeb ówczesnych czasów³⁹³.

W państwach północnoniemieckich nie wprowadzono natomiast istotniejszych zmian. W okresie od połowy XVIII w. do 1918 r. ustrój Meklemburgii zasadniczo nie podlegał zmianom. Ustrój formalnie odrębnych wielkich księstw: Mecklenburg-Schwerin oraz Mecklenburg-Strelitz regulowany był umową z dnia 18 kwietnia 1755 r. usankcjonowaną przez Cesarza Niemieckiego w 1756 r. Dokument ten uzupełniała dawna unia stanów meklemburskich z dnia 1 sierpnia 1523 r. oraz gwarancje praw z lipca 1572 r. i lutego 1623 r. Na podstawie wspomnianej unii funkcjonowało wspólne Zgromadzenie Krajowe (niem. *Landtag*) obydwu wielkich księstw. Po ich przystąpieniu księstw do Związku Niemieckiego ukazało się datowane na 28 listopada 1817 r. ogłoszenie regulujące nową sytuację w obydwu księstwach utrzymując w nich ustrój stanowy³⁹⁴. Podobnie w reform ustrojowych nie przeprowadzono w Wielkim Księstwie Oldenburga. Nie powołano w nim także reprezentacji stanowej. Stan ten utrzymał się aż do 1848 r. Dopiero w 1848 r. w tym państwie podjęto prace ustrojowe nad opracowaniem projektu konstytucji oraz zasad wyboru delegatów do jednoizbowego parlamentu reprezentatywnego³⁹⁵.

Wobec restytuowania statusu Frankfurtu nad Menem jako wolnego miasta przywrócono w nim ustrój z czasów Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego uzupełniony konstytucją z dnia 16 października 1816 r., zagwarantowaną przez Związek Niemiecki, a następnie uzupełnioną w dniu 31 maja 1823 r.³⁹⁶ Na przestrzeni lat 1813 i 1814 ustrój miejski przywrócono także w to także pozostałych dawnych miastach Rzeszy: Hamburgu, Bremie i Lubece³⁹⁷.

Dawny ustrój stanowy utrzymano także w Królestwie Saksonii, które po Kongresie Wiedeńskim zachowało mniej niż połowę dawnego terytorium tracąc swoje dotychczasowe znaczenie. Zaniechano w nim wprowadzenia reform ustrojowych opracowanych jeszcze w

³⁹² *Ibidem*, s. 201–202.

³⁹³ *Ibidem*, s. 202–204; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 178.

³⁹⁴ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 211–213; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 304.

³⁹⁵ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 213; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 303–304.

³⁹⁶ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 31, 213–214.

³⁹⁷ *Ibidem*, s. 31, 214.

okresie istnienia Związku Reńskiego, co wiązało się z niechęcią do nowoczesnych instytucji, tym bardziej pochodzenia francuskiego. Po 1815 r. zdecydowano się jedynie powołać wspólne Zgromadzenie Krajowe dla całego państwa. Jego posiedzenia nie były jednak dostępne dla publiczności³⁹⁸. Po śmierci w 1827 r. króla Fryderyka Augusta I coraz wyraźniej domagano się przeprowadzenia reform politycznych. Takie wnioski wysuwali także deputowani rycerstwa w 1830 r. przedstawiając się – wbrew dotychczasowym pojęciom feudalnym – jako przedstawiciele narodu. W następstwie wystąpień ludności w ramach fali rewolucji lipca 1830 r. na 1 marca 1831 r. do Dreżna zostało zwołane Zgromadzenie Stanowe w celu uregulowania stosunków wewnętrznych. Zgromadzenie Stanowe przyjęło konstytucję w dniu 4 września 1831 r. Na jej podstawie ustalono ustrój monarchii konstytucyjnej z systemem stanowym. Przyjęta organizacja i kompetencje dwuizbowego Zgromadzenia Stanowego nie odbiegały od powszechnie przyjętych w państwach niemieckich. Uwzględniono w tym zakresie jednak specyfikę i tradycję Saksonii. Pozycja obu izb: arystokratycznej i poselskiej, była równa. Posiedzenia obu izb były otwarte³⁹⁹. Deputowanym przyznano nietykalność osobistą nieobejmująca przypadków przyłapania na popełnieniu przestępstwa pospolitego. W czasie trwania kadencji Zgromadzenia Krajowego żaden z nich nie mógł być aresztowany bez wyraźnej zgody właściwej izby, która przed tym powinna go wysłuchać⁴⁰⁰.

Stabilizacji polityczna oraz gwarancje Związku Niemieckiego utrzymania ustroju monarchicznego i systemu stanowego, dały asumpt także mniejszym państwom niemieckim do uregulowania organizacji i sposobu wykonywania w nich władzy⁴⁰¹. Najbardziej charakterystyczne dla okresu po 1820 r. były reformy przeprowadzone w niektórych państwach Turynii⁴⁰². Rozpoczęte z dniem 16 marca 1820 r. w Księstwie Sachsen-Coburg prace ustrojowe zakończyły się już 8 sierpnia 1821 r. ogłoszeniem nowej konstytucji obowiązującej jednak tylko do 1826 r. Wówczas w wyniku umowy podziałowej Koburg i Gotha dostały się pod jedno władanie. W Koburgu obowiązywała wówczas konstytucja z 1821 r., której treść w dniu 15 czerwca 1822 r. zagwarantowało Zgromadzenie Związkowe. Obie wspomniane ustawy zasadnicze powielały model przyjęty także w innych państwach turyńskich. Konstytucja Sachsen-Coburg-Saalfeld, a od 1826 r. – Coburg-Gotha, określała ustrój monarchii konstytucyjnej. Powołane nią Zgromadzenie Krajowe było pomyślane jako czynnik

³⁹⁸ *Ibidem*, s. 214–216.

³⁹⁹ *Ibidem*, s. 404–407, 409–411; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 302.

⁴⁰⁰ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 410.

⁴⁰¹ *Ibidem*, s. 298–299.

⁴⁰² *Ibidem*, s. 299.

zespalaający wszystkie części państwa. Zastrzeżono, iż deputowanych nie wiążą instrukcje ani polecenia jego wyborców, bowiem pozostają oni przedstawicielami kraju, nie okręgu⁴⁰³.

Umowa o sukcesji z dnia 12 listopada 1826 r. połączyła dotychczasowe terytoria Meiningen, Hildburghausen i większą części Coburg w jedno księstwo Sachsen-Meiningen. W Meiningen obowiązywała ustawa z 4 września 1824 r., wydana dla „zaspokojenia wymogów czasu oraz reprezentacji wszystkich stanów” oraz dostosowania ustroju do wymagań Aktu Związkowego⁴⁰⁴.

19 marca 1818 r. Książę Hildburghausen nadał Księstwu konstytucję uzgodnioną ze Stanami, która następnie w dniu 1 października 1818 r. otrzymała gwarancję Związku Niemieckiego. Dopiero w dniu 23 sierpnia 1829 r. Zgromadzenie Stanowe przyjęło nową ustawę zasadniczą. Została ona tymczasowo uchylona w cieniu nastrojów rewolucyjnych 1848 r., a następnie ponownie restytuowana, obowiązując jeszcze w latach 50. XIX w. Określono nią ustrój monarchii stanowej. Przyjęte rozwiązania w założeniu miały urzeczywistniać nowoczesne koncepcje, w wykonaniu cechował je jednak dawny feudalny charakter. Powołane na podstawie konstytucji Zgromadzenie Krajowe uczestniczyło w wykonywaniu funkcji ustawodawczej. Jego celem pozostawały troska o utrzymanie dawnych obyczajów i porządku prawnego. Obradowy Zgromadzenia Krajowego bez formalnego zwołania przez panującego były uważane za nieprawomocne, a wobec ich uczestników mogły zostać wyciągnięte konsekwencje karne. Omawiana konstytucja jako jedna z pierwszych wprowadziła wolność prasy, a zamiast pojęciem poddanego posługiwała się terminem obywatel (niem. *Staatsbürger*)⁴⁰⁵.

Księstwa Sachsen-Gotha oraz Sachsen-Altenburg utrzymywały dawne stosunki stanowe pozostając rządzone przez monarchów absolutnych. Przystępując do Związku Niemieckiego Księstwo Sachsen-Gotha-Altenburg zarówno w księstwie Gotha, jak i Altenburg utrzymało – podobnie jak w czasach Związku Reńskiego – ustrój stanowy pochodzący z XVI w., z tym że w tym ostatnim wprowadzono jedynie pomniejsze zmiany. Trwałość i stabilność ustroju miały utrzymywać ustalony w nich porządek społeczny. Księstwo Sachsen-Altenburg, ale już bez Gotha, otrzymało konstytucję datowaną na 29 kwietnia 1831 r., która stanowiła rezultat porozumienia pomiędzy rządem a dawnymi Stanami. Należała do najobszerniejszych spośród dotychczas wydanych. Z pewnymi zmianami przetrwała, aż do lat 60. XIX w. Całość władzy spoczywała w ręku księcia, który przy jej wykonywaniu miał współdziałać ze Zgromadzeniem Krajowym.

⁴⁰³ *Ibidem*, s. 299–301.

⁴⁰⁴ *Ibidem*, s. 301–302.

⁴⁰⁵ *Ibidem*, s. 302–307.

Zgromadzenie Krajowe składało się z jednej izby jako organ wszystkich obywateli i poddanych. Zebranie się przez bez zgody panującego było sprzeczne z prawem⁴⁰⁶.

W Schwarzburg-Sonderhausen utrzymała się władza absolutna. Nie wprowadzono nawet ustroju stanowego zgodnie z Aktem Związkowym. Dopiero wypadki 1830 r. skłoniły panującego do obietnicy zwołania Zgromadzenia Stanowego. W dniu 28 grudnia 1830 r. Książę jednostronnie zadekretował ustawę zasadniczą, w oparciu o którą miało zostać zwołane Zgromadzenie Krajowe, co się jednak nie wydarzyło. Wobec opozycji przyjęcia zaproponowanej przez monarchę konstytucji, Książę w dniu 21 lipca 1831 r. oświadczył, że nie wejdzie ona w życie i utrzymane zostaną dawny ustrój oraz towarzyszące mu stosunki stanowe. Dopiero w dniu 24 września 1841 r. opublikowana została ustawa konstytucyjna dla Księstwa⁴⁰⁷.

Podobnie wyglądało to w trzech księstwach Reuss. Składały się one z dwóch linii: Reuss-Greiz – którego Książę zachował pełną władzę – oraz Reuss-Schleitz, dzielącej się na dalsze dwie podlinie: Reuss-Schleitz i Reuss-Lobenstein-Ebersdorf. Młodsza z nich posiadała władztwo Gera. Państwa te nie przyjęły systemu stanowego zgodnego z art. 13 Aktu Związkowego. Dopiero w czasie rozruchów, do jakich doszło w Gerze w 1831 r. wydano akt organizujący władze miejskie. Istniały jeszcze dawne stanowe organizacje ustrojowe, lecz w księstwie Greitz ostatnie Zgromadzenie Krajowe zebrało się w 1817 r., natomiast w młodszej linii – w 1795 r. w Gerze. Łącznie Zgromadzenia Krajowe obu linii tworzyły pełne Zgromadzenie Krajowe (niem. *vollständige Landtag*). W późniejszym okresie gromadziły się w ich miejsce Komisje Ziemskie (niem. *Landausschütze, engere Landtage*). Każde z księstw formowało odrębną Komisję, które razem tworzyły Stałą Komisję (niem. *beständigen Ausschuss*). Stanom przyznano wyłącznie głos doradczy⁴⁰⁸.

Władza w państwach turyńskich sprawowana była więc w rzeczywistości absolutnie, a powołane w nich reprezentacje stanowe nie prowadziły skutecznego działania. W konsekwencji ruchów rewolucyjnych 1830 r. zwiększyła się liczba państw turyńskich posiadających konstrukcję. Do końca okresu przedmarcowego konstytucje uzyskało 6 z tych państw⁴⁰⁹.

W Prusach władza była niepodzielnie skupiona w ręku monarchy wykonującego ją osobiście w formie nakazów gabinetowych (niem. *Gabinettssorder*). System rządów miał charakter

⁴⁰⁶ *Ibidem*, s. 307, 414–415, 417.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, s. 307–308, 413–414.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, s. 308–310,

⁴⁰⁹ *Ibidem*, s. 417.

autokratyczny, a ustrój nosił znamiona absolutyzmu oświeconego, gdzie władza prawodawcza monarchy nie podlegała jakiegokolwiek kontroli ze strony ciał kolegialnych w postaci parlamentu⁴¹⁰. Już bowiem z początkiem XVIII w. w Prusach zaniechano zwoływania Sejmów Krajowych⁴¹¹. Podstawowymi cechami składającymi się na charakterystykę Prus było oparcie tego państwa o armię oraz jego powszechna militaryzacja⁴¹². Podejmowane na przestrzeni XIX w. w Prusach reformy administracji centralnej, prowincjonalnej, lokalnej oraz miast i wsi położonych w zachodniej części monarchii, podobnie jak przeprowadzona ówczesnie reforma organizacji armii, opierały się na wzorcach francuskich⁴¹³.

Deklaracjami z lat 1810 i 1815 Król Prus zobowiązał się do wprowadzenia w państwie konstytucji, a zarządzeniem z 22 maja 1815 r. zapowiedział zwołanie reprezentacji narodu. Tę ostatnią zapowiedź zamierzano zrealizować na gruncie odtworzenia dawnych reprezentacji prowincjonalnych. Spośród Stanów Prowincjonalnych miało zostać wybrane Zgromadzenie Reprezentantów Krajowych (niem. *Versammlung der Landes-Räpresentanten*) z siedzibą w Berlinie⁴¹⁴. Ustrój państwa miał opierać się na fundamencie monarchicznym oraz systemie stanowym⁴¹⁵. Ostatecznie nie dopełniono ani zobowiązania do wydania konstytucji, ani nie zadośćuczyniono zobowiązaniu zwołania reprezentacji narodu⁴¹⁶. Uznano bowiem, że art. 13

⁴¹⁰ M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 280–281, 286, 490–491; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 349; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 91–92; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 341–342, 348.

⁴¹¹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 322; E. Klein, *Powszechna...*, s. 406; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 281; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 22, 26.

⁴¹² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 322–323, 326; E. Klein, *Powszechna...*, s. 328–329, 398–402, 404; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 54; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 318, 320–321; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 245, 279, 281–284, 291, 488–489; A. Bues, *Historia...*, s. 112–115, 127–128, 148–149; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 315, 483–484; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 7, 56, 70–72, 251–257, 284–286, 303–304, 314; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 177, 182; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 428–429, 437–438; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 137–138, 166–167, 524–525; J. Krasuski, *Historia...*, s. 169–170, 218–219, 230–231; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 70–71, 79, 100–102, 132–134, 419–423, 428, 445, 465–466, 475, 478, 480–481, 495; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 126, 132–134, 341, 345–347, 367–369, 399–400, 402, 429; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 444, 446, 502–504, 511, 524–525; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 251–257, 284–286, 303–304, 314; J. Krasuski, *Historia...*, s. 218–219; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 226, 230, 264–267; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 366–368, 378. Istotę Prus miał w następującym stwierdzeniu ocenić francuski deputowany Gabriel Honoré Mirabeau: „państwa posiadają armie, natomiast w Prusach armia posiada państwo” (M. Wawrykowa, *Między...*, s. 7; także: W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 417).

⁴¹³ E. Klein, *Powszechna...*, s. 636, 643–644; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 483; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 67–68; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 183; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 427, 493; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 164; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 95–96, 101; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 343–344, 362–366, 371–372, 429.

⁴¹⁴ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 220–221, 226–227, 270–271, 273–276.

⁴¹⁵ *Ibidem*, s. 271–273, 275.

⁴¹⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 284; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 44; E. Klein, *Powszechna...*, s. 644–645; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 152; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 215; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 220–221, 226–227, 271; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 370–371, 374. Tej funkcji nie mogło spełnić tymczasowe Zgromadzenie Doradcze złożone z przedstawicieli poszczególnych prowincji. Zostało ono powołane w lutym 1811 r., aby już po kilku miesiącach

Aktu Związkowego zobowiązujący państwa związkowe do wprowadzenia systemu stanowego, wsparty postanowieniami karlsbadzkimi, wyłącza możliwość powołania przedstawicielstwa narodu, a ewentualny przedstawicielki organ centralny mógłby się składać z przedstawicieli szlachty poszczególnych prowincji, przy zastrzeżeniu jego wyłącznie doradczego charakteru⁴¹⁷. Złożone przyrzeczenie podjęcia prac nad konstytucją skutkowało jednak wydaniem w dniu 20 marca 1817 r. zarządzenia o Radzie Państwa. Organ ten został określony jako ciało doradcze monarchy nawiązujące do feudalnych rad królewskich. W założeniu Rada Państwa miała odgrywać, na wzór państw południowoniemieckich, rolę pierwszej izby Zgromadzenia Krajowego⁴¹⁸.

Kilkuletnie prace przygotowawcze do zwołania Stanów Prowincjonalnych (niem. *Provinziallandstände*) zakończyły się opracowaniem projektu ustawy ramowej zatwierdzonej przez Króla i ogłoszonej z datą 5 czerwca 1823 r. W wykonaniu tego aktu w krótkim czasie ukazało się ponadto 8 podobnych do siebie zarządzeń określających organizację Stanów w poszczególnych prowincjach. Posłowie do Stanów Prowincjonalnych nie mogli się odwoływać do opinii publicznej ani utrzymywać kontaktów z posłami innych Stanów Prowincjonalnych. Poszczególne Stany Prowincjonalne nie mogły ponadto komunikować się między sobą lub utrzymywać łączności z miastami ani Zgromadzeniami Powiatowymi. Obrady Stanów Prowincjonalnych były tajne. Kompetencje Stanów Prowincjonalnych ograniczały się wyłącznie do spraw dotyczących właściwej prowincji. Uchwały Stanów Prowincjonalnych miały wyłącznie opiniotwórczy charakter i nie były wiążące dla monarchii⁴¹⁹. Na gruncie praktyki funkcjonowania Zgromadzeń Prowincjonalnych zaistniały w nich debaty o charakterze politycznym. Dotyczyło to Zgromadzenia Prowincjonalnego Nadrenii, którego posiedzeń władze centralne zaniechały zwoływać w 1839 r., aby nie dopuścić do powstawania zadrzażeń. Podobnie forum Zgromadzenia Prowincjonalnego w Wielkim Księstwie

bezowocnych obrad rozpaść się bez śladu (*Ibidem*, s. 370). Podobnie za reprezentację narodu nie można uznać Tymczasowej Reprezentacji Narodowej (niem. *Interimistische Nationalrepräsentation*), która pomimo nazwy stanowiła w rzeczywistości starannie dobrane zgromadzenie notablów o proveniencji zachowawczej złożone z wyłonionych w wyborach 54 przedstawicieli administracji, mieszczaństwa, chłopów i wielkiej własności ziemskiej.

⁴¹⁷ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 274–275, 276, 282, 321–322.

⁴¹⁸ M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 483; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 67–68; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 164; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 95–96; J. Wąsicki, *Rzecz...*, s. 362, 364–366; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 446; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 268–269, 274; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 548.

⁴¹⁹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 283–284; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 44; E. Klein, *Powszechna...*, s. 645–646; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 488; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 460, 464–465; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 152, 179; J. Krasuski, *Historia...*, s. 196; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 215; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 236, 243, 245–247, 271–273, 322–325, 327.

Poznańskim w ciągu przeszło 20 lat swojego działania stanowiło legalne narzędzie obrony narodowości polskiej oraz medium propagandy sprawy polskiej⁴²⁰.

W celu zabezpieczenia się przed oddziaływaniem hasel wolnościowych i socjalnych płynącym od lipca 1830 r. z rewolucyjnej Francji, w sierpniu 1830 r. władze pruskie przedsięwzięły w prowincjach środki bezpieczeństwa. Wysuwane przez burżuazję postulaty wprowadzenie monarchii konstytucyjnej spotkały się z wydanym w końcu 1830 r. memoriałem królewskim, w którym panujący potwierdził zobowiązania z 1815 r. oraz zważył na konieczność przeprowadzenia reform, w pierwszym rządzie zmierzających do usunięcia pozostałości feudalnych. Nie zmieniło to jednak kursu rządu, który bez tego w krótkim czasie zdołał opanować sytuację i przywrócić porządek w poszczególnych prowincjach⁴²¹. Ponownie burżuazja pruska zaktywizowała się na początku lat 40. XIX w. Na posiedzeniu Zgromadzenia Prowincjonalnego Prus Wschodnich zwołanego w na 5–9 września 1840 r. w celu złożenia hołdu nowemu monarsze, deputowani przedłożyli Królowi wniosek o zwołanie ogólnego zgromadzenia reprezentantów poszczególnych prowincji. Panujący rozwiał nadzieje na zadośćuczynienie tej prośbie wskazując na wolę utrzymania dotychczasowego systemu ustrojowego⁴²². Niedługo później deputowany do wspomnianego Zgromadzenia Prowincjonalnego, lekarz Johan Jacoby opublikował memoriał, w którym domagał się uznania praw suwerennych ludu do stanowienia konstytucji. Skutkowało to postawieniem posła w stan oskarżenia. Sprawą publikacji zajął się nawet Sejm Związkowy, który 13 marca 1841 r. zakazał jego kolportowania jako niebezpiecznego dla wszystkich państw niemieckich. Sąd w Królewcu uznał winę Jacobyego polegającą na zdradzie stanu oraz obrazie majestatu i skazał go na został 2,5 roku twierdzy. Wywołało to falę protestów, które przetoczyły się przez całe Niemcy. Sąd drugiej instancji jednak uchylił wyrok, co prezesa tego sądu kosztowało utratę zajmowanego stanowiska⁴²³. Apele o ustanowienie zjednoczonego Landtagu Zgromadzenia Prowincjonalne ponowiły się w 1843 r. Okres ten charakteryzuje się szczytowym napięciem pomiędzy władzą a pruską opozycją burżuazyjną. Wówczas, jak i w następnych latach, wzrastało także znaczenie stanu trzeciego, w tym niedawno wykształconego proletariatu. Do 1847 r. odnotowano szereg wystąpień ludności oraz akcji protestacyjnych, w głównej mierze na tle ekonomicznym⁴²⁴.

⁴²⁰ *Ibidem*, s. 329–330, 449; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 550–551.

⁴²¹ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 330–331.

⁴²² J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 448–450; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 277–278.

⁴²³ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 448–449; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 278.

⁴²⁴ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 450–453, 469–473; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 289–290.

Dopiero patentem królewskim z dnia 3 lutego 1847 r. do Berlina zostały zwołane reprezentacje ośmiu Stanów Prowincjonalnych na Zjednoczony Sejm Krajowy (niem. *zu einem Vereinigter Landtage*). Obradował on krótko od 11 kwietnia 1847 r. do 26 czerwca 1847 r. Organ ten miał wyłącznie charakter doraźny bez prawa przekształcenia się w stały organ przedstawicielski pełniący funkcję reprezentacji narodu. Przyczyną jego zwołania był narastający kryzys finansowy państwa oraz koniecznością zaciągnięcia pożyczki na budowę kolei do Królewca. Na otwarciu obrad Król jednoznacznie wykluczył możliwość uregulowania stosunków pomiędzy panującym a poddanymi w formie konstytucji. Wynikły na tym tle konflikt z koroną doprowadził do rozwiązania przez Króla Prus w dniu 27 czerwca 1847 r. Zjednoczony Sejm Krajowy pomimo braku osiągnięcia przez niego któregośkolwiek z celów jego zwołania⁴²⁵.

Posiadłości Habsburgów nie posiadały jednolitej organizacji prawno-ustrojowej, społecznej, kulturowej ani religijnej. Poszczególne kraje zachowały odrębne organy naczelne, a ustrój organów lokalny wykazywał duże różnice⁴²⁶. Większość terytoriów habsburskich wchodziło w skład Rzeszy, podczas gdy terytoria węgierskie, włoskie i polskie pozostawały poza nią⁴²⁷. W monarchii habsburskiej jako pierwszej wśród państw niemieckich zaczął wykształcać się ustrój absolutny⁴²⁸. Proces ten został zapoczątkowany na przełomie XV–XVI w. związany był z dążeniem do ograniczenia sejmów krajowych oraz budową centralnego i lokalnego aparatu administracji⁴²⁹. Dopiero jednak przemiany gospodarcze XVIII w. stworzyły warunki do centralizacji państwa oraz określenia monarchii habsburskiej w Sanckji Pragmatycznej z 1713 r. jako całości nierozdzielnej i niepodzielnej (łac. *indivisibiliter ac inseparabiliter*)⁴³⁰.

⁴²⁵ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 284; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 44; E. Klein, *Powszechna...*, s. 646; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 334; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 465; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 191–192; J. Krasuski, *Historia...*, s. 196; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 292–293; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 453–458, 492.

⁴²⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 327; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 88; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 322; E. Klein, *Powszechna...*, s. 381–383, 389; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 20–21; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 310–311; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 184; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 165, 292–295; A. Bues, *Historia...*, s. 24–28, 113, 132, 150; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 301, 490; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 96–98; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 473–476.

⁴²⁷ E. Klein, *Powszechna...*, s. 384; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 292–293; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 301, 317–318; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 6–7; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 11, 22–23, 96–98; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 473.

⁴²⁸ M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 243, 279, 292; E. Klein, *Powszechna...*, s. 386; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 29; A. Bues, *Historia...*, s. 110–114, 150–151.

⁴²⁹ E. Klein, *Powszechna...*, s. 386; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 29; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 256; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 243, 295; A. Bues, *Historia...*, s. 98, 113–114, 150; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 118, 347–348.

⁴³⁰ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 327–328; E. Klein, *Powszechna...*, s. 383–384; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 31; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 307; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 243–244, 292–294; A. Bues, *Historia...*, s. 155–156; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 318; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 96–97.

Dokument będąc usankcjonowany przez sejmy wszystkich krajów wchodzących w skład monarchii uważa się za „pierwszy podstawowy akt konstytucyjny całej monarchii”⁴³¹. Zespolenia, ujednolicenia oraz centralizacji państwa udało się dokonać jednak dopiero za panowania Marii Teresy oraz jej syna Józefa II⁴³². Charakterystyczną cechą rządów absolutnych i autokratycznych w Austrii była daleko posunięta rozbudowa aparatu policyjnego, w tym policji politycznej⁴³³.

Poza Węgrami, gdzie tamtejszy sejm zachował szerokie kompetencje, sejmy stanowe innych krajów habsburskich utraciły swoje dawne znaczenie. Od XVIII w. funkcje sejmów stanowych ograniczały się w zasadzie wyłącznie do wyrażania zgody na postulaty rządowe dotyczące przyznania podatków. Niemniej w monarchii habsburskiej nie doszło do całkowitego zaniku sejmów stanowych. Najdłużej ustrój stanowy utrzymał się na Węgrzech, gdzie dwuizbowy sejm stanowy, aż do 1848 r. zachował pełnię władzy w dziedzinie ustawodawstwa i podatków⁴³⁴. Od końca XVIII w. ustrój Węgier pozostawał w zasadzie niezmieniony. Na jego forum przekładano wnioski przeprowadzenia reform ustrojowych, w tym przede wszystkim nadania państwu konstytucji. W latach 40. XIX w. postulowano o przeobrażenie go z reprezentacji stanowej w przedstawicielstwo ludności, rozszerzenie jego kompetencji oraz wprowadzenie odpowiedzialności przed nim ministrów. Pomniejsze ustępstwa władz centralnych we Wiedniu nie zdołały zapobiec wybuchowi rewolucji w sytuacji wytworzonej poprzez wiadomości o rewolucji lutowej 1848 r. we Francji⁴³⁵. Postulaty przeprowadzenia pomniejszych reform ustrojowych zaczęto wyrażać w 1845 r. także na forum czeskiego sejmiku stanowego. Dotyczyło to między innymi żądań jawności i publiczności obrad oraz wolności przemówień⁴³⁶. W przededniu Wiosny Ludów postulaty reform podnoszono także w

⁴³¹ E. Klein, *Powszechna...*, s. 383–384.

⁴³² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 328; E. Klein, *Powszechna...*, s. 384, 388, 393; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 31; Z. Góralski, *Pierwsza...*, s. 330–332; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 243–244, 296; A. Bues, *Historia...*, s. 150–151; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 118–119, 319–320, 347–348; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 474–475.

⁴³³ M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 317, 328, 347–348, 490; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 299–300; T. Paluszynski, *Historia...*, s. 180; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 11, 105; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 188–189, 256, 335, 485; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 122–123, 130, 142–143, 197; J. Krasuski, *Historia...*, s. 207; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 148, 197, 306–307; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 474, 476.

⁴³⁴ E. Klein, *Powszechna...*, s. 386; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci...*, s. 329, 331; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 28–29; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 243, 297; A. Bues, *Historia...*, s. 152; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 105; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 256, 335; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 318; J. Krasuski, *Historia...*, s. 200; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 89; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 323; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 476–477, 480–486, 492.

⁴³⁵ *Ibidem*, s. 480–482.

⁴³⁶ *Ibidem*, s. 486.

niemieckiej części monarchii⁴³⁷. Od początku lat 40. XIX w. w Austrii opozycja antyrządowa zaczęła propagować hasła zmiany ustrojowej oraz liberalizacji. Wysuwano postulaty ustanowienia konstytucji ograniczającej monarchę w jego absolutnych rządach. Najistotniejsze problemy wynikały jednak z dążeń poszczególnych narodów wchodzących w skład monarchii do uzyskania możliwości decydowania o własnym losie. Stanowiło to zarzewie wystąpień ludności w latach 1846–1848⁴³⁸. Tendencje separatystyczne wzmacniały działania nurtów liberalnych uznający prawo poszczególnych narodów do autonomii. Liberalni działacze postulowali równocześnie oparcie ustroju państwa o wzorce francuskie, dopuszczając czerpanie w tym przedmiocie także z systemu angielskiego. Jako arenę propagowania swoich haseł wykorzystywali natomiast istniejące sejmy stanowe⁴³⁹. W Austrii nie istniała wspólna reprezentacja stanowa dla całej monarchii⁴⁴⁰. Projekt powołania austriackich Stanów Rzeszy (niem. *österreichischer Reichstände*) na przełomie lat 1847 i 1848 podjęły partie liberalne. Miało to zostać jednak poprzedzone uprzednim wzmocnieniem pozycji ustrojowej sejmów krajowych, składając się łącznie na program rewizji ustroju⁴⁴¹.

Wybuch rewolucji we Francji w lutym 1848 r. i ogłoszenie republiki odbiły się szerokim echem w państwach europejskich. Państwa niemieckie nie były tu wyjątkiem i także tu hasła rewolucji przebiły się do powszechnej świadomości opinii publicznej. Natrafiły one równocześnie na grunt kielkujących ówczesnie idei konstytucjonalizmu oraz zjednoczenia Niemiec. Ludność występowała więc przeciwko panującym od przełomu lutego i marca 1848 r. poczynając od Badenii, kolejno w pozostałych państwach południowoniemieckich, wolnych miastach posuwając się stopniowo w kierunku państw północnoniemieckich. Wśród wysuwanych postulatów znalazły się: wprowadzenie rządów konstytucyjnych, zwołanie parlamentu ogólnoniemieckiego, zwiększenie swobód obywatelskich oraz zjednoczenie Niemiec⁴⁴².

Celem określenia dalszych torów przebudowy ustroju Niemiec, w ramach oddolnej inicjatywy, w Heidelbergu zebrało się 51 południowoniemieckich przywódców liberalnych i

⁴³⁷ M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 289.

⁴³⁸ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 476, 479–487.

⁴³⁹ *Ibidem*, s. 477–478.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, s. 477, 492.

⁴⁴¹ *Ibidem*, s. 478–479.

⁴⁴² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 285; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 46; E. Klein, *Powszechna...*, s. 606–607; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 70–71; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 98; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 467; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 211–212; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 376–378, 381, 518–519; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 462, 464, 471–475, 478–480; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 190–195, 202–208; J. Krasuski, *Historia...*, s. 180; T. Paluszynski, *Historia...*, s. 196; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 290, 295–305, 321–322, 357; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 446–447, 494; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 7–12, 79–85, 91–93.

demokratycznych. Podjęto tam decyzję o zwołaniu na dzień 31 marca 1848 r. do Frankfurtu nad Menem przedparlamentu (niem. *Vorparlament*) złożonego z posłów wszystkich państw związkowych oraz innych osobistości, w celu opracowania ordynacji wyborczej do konstytucyjnego Zgromadzenia Narodowego. Przedparlament obradował na posiedzeniu w dniach od 31 marca 1848 r. do 3 kwietnia 1848 r. Wykonał on swoje zadanie przygotowując wybory do Zgromadzenia Narodowego jako organu właściwego do opracowania konstytucji⁴⁴³.

Zgromadzenie Narodowe (niem. *Deutscher Nationalversammlung*) zostało ukonstytuowane w wyniku przeprowadzonych po raz pierwszy na wszystkich ziemiach niemieckich powszechnych wyborów do wspólnego parlamentu. Zgromadzenie Narodowe składało się z przedstawicieli narodu, a nie jak dotychczas z reprezentantów władców poszczególnych państw związkowych⁴⁴⁴. Zgromadzenie Narodowe czerpało z wzorców francuskich, w swojej funkcji nawiązując francuskiego Zgromadzenia Narodowego z 1789 r. W odróżnieniu od tego ostatniego obok opracowania konstytucji ciążyło na nim także stworzenie państwa narodowego, w którym ta konstytucja miałaby obowiązywać⁴⁴⁵. W ten sposób Zgromadzenie Narodowe posiadało rewolucyjną genezę, wywodząc o swoich kompetencjach ustrojodawczych od suwerennego narodu niemieckiego⁴⁴⁶.

Zgromadzenie Narodowe zostało otwarte w dniu 18 maja 1848 r. Na plenum tego organu faktycznie prowadzono dyskusje polityczną nad wszelkimi zagadnieniami ustrojowymi. Na przełomie czerwca i lipca 1848 r. określiło tymczasową organizację władz naczelnych w Niemczech oraz suspendowało działalność Zgromadzenia Związkowego. Prace ustrojowe nad konstytucją rozpoczęto 24 maja 1848 r. wraz z wyborem komisji właściwej do spraw ustroju. Już 19 czerwca 1848 r. na plenum Zgromadzenia Narodowego został przedłożony odpowiedni projekt. Dotyczące go prace trwały przez kolejne przeszło pół roku. W ich trakcie większość zdobył sobie program zakładający utworzenie państwa związkowego z preponderancją w nim

⁴⁴³ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 285; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 46; E. Klein, *Powszechna...*, s. 606–607; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 463; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 71; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 467; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 210; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 377–378, 381–382; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 472, 477–479; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 202–205; J. Krasuski, *Historia...*, s. 196–197; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 196–199; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 305 – 306, 317–321; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 93–102.

⁴⁴⁴ E. Klein, *Powszechna...*, s. 607–608; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 71–73; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 211; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 381–383, 390, 478, 480; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 463–464; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 214–215; J. Krasuski, *Historia...*, s. 197; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 199; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 319, 326–327; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 335; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 99–100, 103–106, 112–113, 117.

⁴⁴⁵ M. Wawrykowa, *Między...*, s. 214–215; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 335–336; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 112–115.

⁴⁴⁶ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 112–114, 120–121.

Prus oraz wyłączeniem z niego Austrii, która sprzeciwiała się zjednoczeniu Niemiec. Monarchia habsburska miała pozostawać złączona unią z państwem federalnym. Uzgodniony tekst projektu został przyjęty w kolejnych dwóch czytaniach w dniu 20 grudnia 1848 r., a 21 grudnia 1848 zdecydowano o wprowadzeniu go w życie jako ustawy Rzeszy. Została ona ogłoszona w dniu 27 grudnia 1848 r. jako prawa zasadnicze narodu niemieckiego (niem. *Deutsches Bürgerrecht*)⁴⁴⁷. Dokument ten jakkolwiek ważny ukazał się dopiero w okresie odrodzenia pozycji absolutystycznych w Niemczech⁴⁴⁸. Niektóre państwa, w tym Austria i Prusy sprzeciwiły się opublikowaniu tej ustawy w swoich krajowych dziennikach urzędowych. Nie wpływało to na formalną ważność ustawy, jednak tymczasowe władze Rzeszy nie posiadały zdolność wymuszenia uznania jej wiążącego charakteru⁴⁴⁹.

Z punktu widzenia tematu przedmiotowego opracowania istotne znaczenie należy przyznać dwóm ustawą przyjętym przez Zgromadzenie Narodowe we wrześniu 1848 r. Pierwsza z nich uznawała wszelkie gwałtowne ataki na Zgromadzenie Narodowe za zdradę stanu. Druga – przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 30 września 1848 r. ustanowiła immunitet poselski członków parlamentu frankfurckiego. Zgodnie z jej postanowieniami poseł nie mógł być w żadnym czasie ścigany sądownie lub w innej formie pociągnięty do odpowiedzialności poza Zgromadzeniem Narodowym z uwagi na zajmowane przez siebie stanowisko przy głosowaniu w parlamencie lub działalność powziętą w ramach wykonywania swojej funkcji⁴⁵⁰. Do naruszenia tego immunitetu doszło jednak już miesiąc później, a to poprzez wykonanie na pośle do Zgromadzenia Narodowego Robercie Blumie wyroku śmierci za jego udział w trzeciej rewolucji wiedeńskiej w październiku 1848 r. Zgłoszenie w tym przedmiocie przez Zgromadzenie Narodowe jednomyślnego protestu przeciwko Austrii, a następnie podjęcie 16 listopada 1848 przez Zgromadzenie Narodowe postanowienia domagającego się pociągnięcia

⁴⁴⁷ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 285–286; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 46; E. Klein, *Powszechna...*, s. 608–609; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 73; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 382–383; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 464; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 481–482, 487; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 214–215, 218; J. Krasuski, *Historia...*, s. 197–198; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 199, 201; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 335, 339; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 104, 112, 114–119, 185–190.

M. Żywczyński, *Historia...*, s. 383–385; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 482–483; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 217–223; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 201; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 337–350; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 105–110, 114–116, 130–131, 135–136, 140–141, 145–146.

⁴⁴⁸ M. Wawrykowa, *Między...*, s. 232; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 368.

⁴⁴⁹ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 190–196.

⁴⁵⁰ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 148–149.

do odpowiedzialności pośrednich i bezpośrednich sprawców tej śmierci pozostały jednak bez reakcji władz austriackich⁴⁵¹

W okresie kiedy przyjmowano prawa zasadnicze narodu niemieckiego w dalszym ciągu trwały prace nad konstytucją. Przygotowany w ich wyniku projekt został przesłany do poszczególnych państw niemieckich w celu wyrażenia przez nie opinii. Prusy wraz z rządami 31 państw związkowych przyjęły go do wiadomości uznając za użyteczną podstawę dalszych prac ustrojowych. Bawaria, Wirtembergia, Saksonia, Hanower i Austria natomiast odrzuciły go w całości. Ostatecznie w dniu 22 marca 1849 r. uzgodniono podstawowe zasady konstytucji. W głosowaniu z dnia 28 marca 1849 r. zdecydowano o postawieniu na czele tworzonego państwa związkowego Cesarza Niemców, który to urząd – większością 290 głosów za przy 248 wstrzymujących się – powierzono Królowi Prus. Poza federacją miała pozostać Austria, a to wobec decyzji o woli objęcia Cesarstwem jedynie terytoriów niemieckich czemu sprzeciwiała się oktrojowana przez Cesarza Austrii konstytucja z dnia 4 marca 1849 r. zespalająca całość posiadłości monarchii habsburskiej w unitarne państwo. W tym samym dniu Zgromadzenie Narodowe przyjęło konstytucję Cesarstwa Niemieckiego. Miała ona stanowić wyraz woli suwerennego ludu. Urzeczywistniała kompromis pomiędzy dążeniami do utworzenia unitarnego państwa Niemieckiego a zespolenia poszczególnych państw niemieckich w federację. Prawu federalnemu przyznano supremację wobec praw krajowych. Cesarstwo było kompetentne we wszelkich ważniejszych sprawach. Od jego zgody uzależniono dopuszczalność zmiany ustroju w poszczególnych krajach związkowych, pod groźbą interwencji wojskowej w sytuacji zagrożenia pokoju Cesarstwa. Każdy kraj związkowy był zobowiązany posiadać własną ustawę zasadniczą oraz powołać przedstawicielstwo ludowe. Ustrój państwa stanowiła monarchia konstytucyjna z dziedzicznym Cesarzem na czele, który sprawował swoją władzę poprzez ministrów. Na rzecz Cesarza Niemców zastrzeżono domniemanie kompetencji. Sejm Rzeszy (niem. *Reichstag*) miał składać się z dwóch izb: Izba Państw (niem. *Staatenhaus*) oraz Izby Ludowej (niem. *Volkshaus*). Posiedzenia obu izb były publiczne, jednak zakazano dopuszczania na nie jakichkolwiek osób składających prośby, a przede wszystkich jakichkolwiek deputacji⁴⁵².

⁴⁵¹ M. Wawrykowa, *Między...*, s. 232–233; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 319, 336, 338, 361–363, 369; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 159.

⁴⁵² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 286 K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 46; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 190–207; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 464; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 339, 368–369; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 404–405, 523; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 487–488; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 211M.

Posłowie nie byli związani jakimikolwiek instrukcjami. Przysługiwała im dieta oraz zwrot kosztów podróży. W trakcie sesji członek Sejmu Rzeszy nie mógł być aresztowany ani nie można było wszcząć przeciwko niemu postępowania karnego bez zgody właściwej izby, z wyłączeniem przypadku ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa. Wówczas izba musi zostać natychmiast powiadomiona o środkach podjętych wobec jej członka. Właściwa izba mogła nakazać wstrzymanie postępowania lub uwolnienie zatrzymanego na czas do końca sesji. Te same uprawnienia przysługiwały izbie od momentu wyboru jej członka w okresie pomiędzy sesjami. Żaden z członków Sejmu Rzeszy nie mógł być w jakimkolwiek czasie ścigany sędawnie lub dyscyplinarnie, ani w jakimkolwiek zakresie pociągnięty do odpowiedzialności poza Sejmem Rzeszy za swoje głosowanie albo wypowiedź powzięte w wykonywaniu swojej funkcji⁴⁵³.

Po przyjęciu konstytucji, Zgromadzenie Narodowe wybrało deputację, która w uroczystej formie miała zaoferować Królowi Prus objęcie godności Cesarza Niemców. W tym celu 2 kwietnia 1849 r. przybyła do Berlina, aby 3 kwietnia 1849 r. wykonać swoje zadanie. Król Prus lekceważąco potraktował przybyłą deputację oraz skrytykował uchwaloną konstytucję. Przyjęcie korony cesarskiej uzależnił od wyrażenia na to zgody przez suwerennych władców niemieckich oraz zażądał rewizji konstytucji w duchu konserwatywną, w tym wzmocnienia określonej w niej pozycji i kompetencji monarchy. Wyraził także gotowość Prus do walki z wrogiem zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym, co można było poczytywać za groźbę stłumienia trwającej rewolucji ustrojowej. Niedługo później Król Prus potwierdził swoją odmowę przyjęcia korony cesarskiej⁴⁵⁴. Wskutek tego Zgromadzenie Narodowe na posiedzeniu w dniu 4 maja 1849 r. wezwało naród do uznania konstytucji oraz przeprowadzenia do dnia 15 lipca 1849 r. wyborów do Izby Ludowej Sejmu Rzeszy, aby Reichstag mógł się zebrać 22 sierpnia 1849 r. W odpowiedzi na ten akt Prusy odwołały swoich posłów oraz zerwały więzi ze Zgromadzeniem Narodowym. W tym czasie w maju 1849 r. doszło do szeregu wystąpień zbrojnych w krajach związkowych. Udałe rewolucje w Saksonii, Bawarii i Badenii zostały stłumione przy pomocy wojsk pruskich. Kolejno swoich posłów do Zgromadzania Narodowego

Wawrykowa, *Między...*, s. 218, 232–233; J. Krasuski, *Historia...*, s. 205; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 201; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 467.

⁴⁵³ E. Klein, *Powszechna...*, s. 610–611; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 76; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 464; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 404; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 487; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 232–233; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 369; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 203–204.

⁴⁵⁴ E. Klein, *Powszechna...*, s. 612; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 77; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 467; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 211; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 405–406; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 488; J. Krasuski, *Historia...*, s. 205; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 201–202; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 369–370, 386; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 207–211, 326–328.

w dniu 19 maja 1849 r. odwołała Saksonia, a 23 maja 1849 r. – Hanower i dalej także inne mniejsze państwa niemieckie. Odwołanie z Sejmu Rzeszy większości posłów przekształciło go w parlament kadłubowy. Wobec niebezpieczeństwa dla kontynuowania prac parlamentu jego obrady zostały przeniesione do Stuttgartu w Wirtembergii, gdzie 5 czerwca 1849 r. Posłowie zadeklarowali wolę zapobieżenia wojnie domowej i wprowadzenia konstytucji na drodze pokojowej, przy zastrzeżeniu odpowiedzi siłą na zastosowaną wobec nich przemoc. Niezwłocznie jednak poseł pruski oraz przedstawiciele Anglii i Francji zażądali od rządu wirtemberskiego zakazania działania na jego terytorium parlamentu Rzeszy. Postulaty te zostały uznane, co dało asumpt do zerwania stosunków pomiędzy rządem wirtemberskim a parlamentem kadłubowym, aby 18 czerwca 1849 r. wojsko wykonało rozkaz rozwiązania jego działalności. Ostatecznie rewolucja upadła wraz z klęską powstania w Badenii w połowie sierpnia 1849 r.⁴⁵⁵

Kolejną próbę ogólnego zjednoczenia pod swoją egidą państw niemieckich końcem kwietnia 1849 r. podjęły. Miało to nastąpić na gruncie zawarcia Unii Niemieckiej, w której swojego udziału odmówiła Austria powołując się na dalsze istnienie Związku Niemieckiego oraz powinność jego restauracji, z czym projekt Unii Niemieckiej pozostawał sprzeczny. W skutek obrad, które toczyły się w dniach od 17 do 26 maja 1849 r. w Berlinie, pomiędzy Prusami, a Hanowerem i Saksonią w dniu 28 maja 1849 r. został utworzony Związek Trzech Królów (niem. *Dreikönigsbündnis*), do którego przyłączył się jeszcze szereg innych państw niemieckich. Związek stanowił podstawę do tworzenia Unii Niemieckiej, której podstawy ustrojowe miały zostać oparte o konstytucję uzgodnioną pomiędzy państwami członkowskimi i przyjętą przez dwuizbowy parlament. Tekst projektu opartego na szkieletach konstytucji frankfurckiej, zmodyfikowanym w duchu konserwatywnym zgodnie z zasadami monarchizmu, przejęły trzy królestwa oraz następnie notyfikowały go rządy niemieckie pozostałych członków Związku. Program Związku został także poparty na trwającym w dniach do 25 do 27 czerwca 1849 r. zjeździe posłów liberalnych do dawnego Zgromadzenia Narodowego w mieście Gotha. 17 listopada 1849 r. rozpisano wybory do parlamentu, które miały zostać przeprowadzone do dnia 31 stycznia 1850 r. Termin zgromadzenia się parlamentu w Erfurcie wyznaczono na dzień

⁴⁵⁵ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 286 K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 46; E. Klein, *Powszechna...*, s. 612, 715; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 77–78, 90; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 233–239; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 406, 408–409; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 467; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 211–212; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 488–489; J. Krasuski, *Historia...*, s. 205; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 202; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 370–385, 394; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 109, 196–197, 212–228, 236.

20 marca 1850 r. Nie przyjął on jednak konstytucji Unii Niemieckiej, wymagając uprzedniego uzgodnienia jej tekstu przez rządy poszczególnych państw członkowskich⁴⁵⁶.

Prusy podejmowały starania o pozyskanie Bawarii dla projektu Unii Niemieckiej, ta jednak sprzeciwiła się temu 4 czerwca 1849 r. powtarzając głównej mierze stanowisko Austrii. Powielając je w oficjalnym komunikacie z dnia 8 września 1849 r. Bawaria wystąpiła ponadto z własną koncepcją zjednoczenia Niemiec w ramach federacji. Rozpisanie wyborów do parlamentu w Erfurcie stanowiło podstawę opuszczenia Związku Trzech Królów w dniu 21 lutego 1850 r. przez Hanower. Mając to na uwadze także Saksonia przestała uznawać się za członka Związku Trzech Królów. Następnie 27 lutego 1850 r. Hanower, Saksonia, Wirtembergia i Bawaria zawarły Związek Czterech Królów. Związek ten miał stanowić przeciwwagę dla Unii Niemieckiej. Związek przyjął także projekt konstytucji przedłożony przez rząd bawarski. Do Związku w dniu 13 maja 1850 r. przystąpiła także Austria. Jeszcze przed swoim akcesem zwołała na 10 maja 1850 r. do Frankfurtu nad Menem wszystkie rządy państw niemieckich w celu restauracji Związku Niemieckiego. Działanie to zyskało wsparcie Rosji Carskiej uznającej je za realizację założeń Świętego Przymierza. Wynikły na gruncie przyszłego ustroju Niemiec konflikt pomiędzy Austrią a Prusami doprowadził do groźby konfliktu zbrojnego. Przy zażegnaniu napięcia wojennego skorzystano z pośrednictwa Cara rosyjskiego, co doprowadziło do zawarcia pomiędzy Austrią i Prusami w dniu 29 listopada 1850 r. do porozumienia w Ołomuńcu. Na tej podstawie Prusy zrezygnowały z dążenia do rozwoju Unii Niemieckiej oraz zgodzono się na restaurację Związku Niemieckiego. Postanowienia ołomunieckie zostały następnie początkiem grudnia 1850 r. zatwierdzone przez Zgromadzenie Związkowe. Do ostatecznego ustabilizowania sytuacji politycznej w Niemczech w ramach reaktywowanego Związku Niemieckiego w jego dawnych ramach ustrojowych doszło w następstwie konferencji państw niemieckich w Dreźnie trwającej od 23 grudnia 1850 r. do 15 maja 1851 r. Efekt jego prac został przekazany pod obrady Zgromadzeniu Związkowemu⁴⁵⁷.

⁴⁵⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 286–287; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 47; E. Klein, *Powszechna...*, s. 613; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 78; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 212; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 465; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 418; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 240–241; J. Krasuski, *Historia...*, s. 205–206; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 208; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 490–491; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 386–390; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 236–238; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 238–242, 248–253, 563.

⁴⁵⁷ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 287; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 47; E. Klein, *Powszechna...*, s. 613; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 78; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 465; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 212; M. Żywczyński, *Historia...*,

Zgromadzenie Związkowe po restauracji Związku Niemieckiego podjęło swoją działalność w oparciu o Akt Związkowy z 1815 r. oraz Akt Końcowy z 1820 r. Jego zadaniem było usunięcie zdobyczy rewolucji 1848 r., w tym przyjętych w tym okresie zmian prawnych w poszczególnych krajach członkowskich. Zamierzano także opracować gwarancje zapobiegające naruszeniu ustroju stanowego i monarchicznego w przyszłości. W poszczególnych państwach niemieckich przywrócono natomiast rządy reakcji, a wszelkie przyjmowane reformy jawiły się jako akt dobrej woli panującego. W północnej części Niemiec przyjęto systemy feudalno-konserwatywne, podczas gdy w części południowej bazowano raczej na rozwiązaniach o charakterze biurokratyczno-absolutystycznym. W poszczególnych państwach anulowano konstytucje wprowadzone w okresie rewolucji, względnie reaktywowano zmienione w duchu konserwatywnym ustawy zasadnicze z poprzedniego okresu. Trwałym dorobkiem rewolucji było powołanie prawie we wszystkich państwach wszędzie parlamentów oraz reformy o charakterze społeczno-gospodarczym⁴⁵⁸.

Zarówno początek jak i kumulacja nastrojów rewolucyjnych wywołanych w następstwie francuskiej rewolucji lutowej 1848 r. skupiły się w Wielkim Księstwie Badenii. To tutaj hasła rewolucyjne natrafiły na szczególnie podatny grunt, aż do postulatów ustanowienia republiki. Także tu na forum Zgromadzenia Krajowego w dniu 12 lutego 1848 r. poseł Friedrich Bassemen wystąpił z wnioskiem utworzenia Niemieckiego Zgromadzenia Narodowego przy Związku Niemieckim jako przedstawicielstwa istniejących parlamentów krajowych. Wniosek ten znalazł poparcie także innych deputowanych. Uwzględnienie przez rząd części postulatów protestujących nie zapobiegł zbrojnemu wystąpieniu przeciwko władzy oraz proklamowania z dniem z dniem 12 kwietnia 1848 r. w Badenii republiki przez posła do przedparlamentu z ramienia Zgromadzenia Stanowego Badenii (niem. *Badische Ständeversammlung*) Fryderyka Heckera. Pacyfikacja rewolty w końcu kwietnia 1848 r. wymagała użycia wojsk badeńskich wspartych siłami Związki Niemieckiego. Poseł zbiegł za granicę a wobec uczestników powstania wytoczono procesy o zdradę stanu⁴⁵⁹. Warto zauważyć, że poseł Fryderyk Hecker na podstawie piastowanego mandatu krajowego cieszył się wówczas immunitetem formalnym, co wymagało udzieleniem przez drugą izbę Zgromadzenia Stanowego Badeni wyrażenia zgody na jego aresztowanie, co też ta uczyniła jeszcze przed upadkiem powstania w dniu 17 kwietnia

s. 418–419; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 491; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 241–243; J. Krasuski, *Historia...*, s. 205–206; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 208–209, 211; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 389–393; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 120, 242–249, 252–254, 254–263, 338–339.

⁴⁵⁸ W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 489–490, 492, 507; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 194–196, 246–247, 393–394; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 234–235, 264, 266–267, 339, 562.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, s. 18–23, 109, 146.

1848 r.⁴⁶⁰ W ramach działań agitowanych przez emigrację w dniu 21 września 1848 r. jeszcze raz podjęto próbę proklamacji republiki w przygranicznym badeńskim mieście Lörrach. Jednak już 25 września 1848 r. rewolta została rozbita przez wojska liniowe⁴⁶¹.

Nastrojów rewolucyjnych w państwie nie wygasilo także uznanie przez rząd badeński konstytucji frankfurckiej, bowiem żądaniem środowisk radykalnych było jej natychmiastowe wprowadzenie w życie. Ponownie w maju 1849 r. wybuchło powstanie. Na 12 i 13 maja do Offenburga zwołano Krajowe Zgromadzenie Ludowe (niem. *Landes Volksversammlung*). Bunt w wojsku spowodował natomiast, że Wielki Książę w nocy z 13 na 14 maja 1849 r. opuścił Badenię i schronił się we francuskiej Alzacji. Komitet Krajowy (niem. *Landesausschuss*) przeniósł się do Karlsruhe. Tym razem nie proklamowano republiki. Po przejęciu władzy przez powstańców niezwłocznie uznano konstytucję frankfurcką oraz zamierzano przeprowadzić demokratyczne wybory do jednoizbowego parlamentu krajowego. Miał on stanowić Zgromadzenie Konstytucyjne z zadaniem opracowania nowych założeń ustrojowych. Parlament otwarto 10 czerwca 1849 r. jednak nie wykonał on swojego zadania, bowiem cały okres swojego istnienia podejmował doraźne decyzje związane z wkroczeniem na wezwanie Wielkiego Księcia wojsk pruskich do Badeni. Wielki Książę powrócił do kraju zajętego przez oddziały pruskie dopiero 18 sierpnia 1849 r. Wobec rebeliantów wyciągnięte surowe konsekwencje, w tym 51 przywódców zostało rozstrzelanych, a wielu skazano na długoletnie więzienie⁴⁶². Stan wyjątkowy wprowadzony jeszcze 23 czerwca 1849 r. został utrzymany aż do września 1852 r. Już 6 marca 1850 r. swoją działalność podjęło jednak Zgromadzenie Krajowe. Upadek rewolucji nie wpłynął jednak na kontynuowanie przez rząd dalszych liberalnych reform. Także nowy monarcha, który już od 1852 r. sprawował regencję, a objął tron w 1856 r. reprezentował liberalny kurs polityki⁴⁶³.

Szereg zdobyczy rewolucji marcowej 1848 r. zostało utrzymanych także w Królestwie Bawarii, w której niezwłocznie po pierwszych wystąpieniach ludności przeprowadzono reformy w duchu liberalnym. Doszło tutaj także do zmiany na tronie, gdy 20 marca 1848 r. wobec nacisków społecznych ustąpił dotychczasowy panujący przekazując berło królewskie w ręce swojego syna. Reformy były kontynuowane w latach 1848 i 1849. Późniejszy wzrost tendencji reakcyjnych oraz upatrywanie zagrożenia dla monarchii we francuskim parlamentaryzmie oraz francuskim konstytucjonalizmie nie przełożyły się ostatecznie na przywrócenie dawnego

⁴⁶⁰ *Ibidem*, s. 22–23; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 319, 321–325, 352.

⁴⁶¹ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 149–150.

⁴⁶² *Ibidem*, s. 222–225, 228, 304; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 377.

⁴⁶³ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 304–308.

ustroju Powodów tego można upatrywać między innymi w okoliczności objęcia terytorium bawarskim Palatynatu Reńskiego, który w przeszłości stanowił terytorium czasowo włączone do Francji i wciąż pozostające pod jej wpływem. Występujące tam tendencje rewolucyjne oraz wola ściślejszego związania go z Bawarią mogły stanowić czynnik powstrzymujący władze przed obraniem po stłumieniu rewolucji ostrzejszego kursu reakcyjnego⁴⁶⁴.

Odmienne potoczyły się wypadki w Królestwie Wirtembergii, gdzie po rewolucji marca 1848 r. zmieniono politykę na reakcyjno-konserwatywną oraz przywrócono dawny porządek ustrojowy. Hasła francuskiej rewolucji lutowej 1848 r. dotarły do Królestwa Wirtembergii w okresie w którym już państwo to doświadczyło krwawych rozruchów, a społeczeństwo wysuwało daleko idące postulaty reform. Panujący pod naciskiem uczynił ustępstwa na rzecz zmian prawnych, uznał prawa obywateli i ustrój Rzeszy, a kolejno także konstytucję frankfurcką. Aby zapobiec wybuchowi rewolucji rząd nie uniemożliwił ponadto przeniesienia się kadłubowemu parlamentowi frankfurckiemu do Stuttgartu. Jednak pod wpływem posła pruskiego oraz przedstawicieli Anglii i Francji zakazał jego dalszego działania na terytorium Wirtembergii, do którego rozwiązania w dniu 18 czerwca 1849 r. użyto wojska. Konflikt jaki w kolejnych miesiącach wyniknął pomiędzy Królem a Zgromadzeniem Krajowym doprowadził do jednostronnego przywrócenia przez monarchę dawnego Zgromadzenia Stanowego oraz prawa wyborczego z 1819 r. Stworzyło to warunki do przeprowadzenia konserwatywnych reform zmierzających do ograniczenia praw i wolności obywatelskich. Zaostrzono kurs przeciwko opozycji, oskarżając przywódców radykałów o nawoływanie do wystąpień oraz ściganie ich na drodze karnej. Ponadto pod naciskiem Króla i rządu Zgromadzenie Stanowe podjęło w 1851 r. uchwałę stwierdzającą nieważność praw podstawnych⁴⁶⁵.

Żądania reform spotkały się z początkowym przyjęciem także w Wielkim Księstwie Hesji-Darmstadt. Niedługo później rząd obrał reakcyjny kurs tłumiąc wystąpienia przy pomocy sił porządkowych i wojska. Sąsiedztwo Badenii dało także asumpt do wprowadzenia w Hesji-Darmstadt stany wyjątkowego. Przyjęcie przez Zgromadzenie Krajowe we wrześniu 1849 r. egalitarnej ordynacji wyborczej skutkowało wzrostem znaczenia opozycji w parlamencie. Konflikt z Wielkim Księciem doprowadził do rozwiązania przez niego Zgromadzenia Krajowego we wrześniu 1850 r., ogłoszenia konserwatywnej ordynacji wyborczej oraz

⁴⁶⁴ *Ibidem*, s. 220–222, 299–304.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, s. 23–25, 211–212, 226–227, 308–312; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 370, 375.

wprowadzenia ograniczeń praw obywatelskich. W polityce wewnętrznej obrano ostatecznie dawny kierunek kryptoabsolutyzmu⁴⁶⁶.

Jedynie tymczasowy charakter miały ustępstwa wykonane pod wpływem francuskiej rewolucji lutowej 1848 r. w Księstwie Nassau. Już bowiem 17 września 1851 r. pozbawiono mocy prawnej ułożonego wcześniej zbioru uznanych norm prawa państwowego oraz przywrócono dawną organizację dwuizbowego Zgromadzenia Krajowego wraz z ordynacją wyborczą obarczona cenzusami i opartą o trzyklasowy system wyborczy⁴⁶⁷.

Podobnie sytuacja kształtowała się w Hesji Elektorskiej, w której pod wpływem rewolucji dokonano zmian konstytucji w ramach zniesienia prerogatyw Księcia-Elektora w dziedzinie zwierzchnictwa nad wojskiem oraz demokratyzacji prawa wyborczego⁴⁶⁸. Brak zgody Zgromadzenia Krajowego na przywrócenie dawnego porządku skutkowało wprowadzeniem przez panującego stanu wojennego z dniem 7 września 1850 r. Kolejno w dniu 17 września 1850 r. Książę-Elektor zwrócił się do Zgromadzenia Związkowego o pomoc w przywróceniu dawnego porządku. Ówczesna sytuacja międzynarodowa nie pozwoliła na niezwłoczne wkroczenie wojsk związkowych do Hesji Elektorskiej, co jednak wykonano niezwłocznie po restauracji Związku Niemieckiego. Wobec rebeliantów zastosowano surowe sankcje. Następnie na żądanie Zgromadzenie Związkowego przeprowadzono reakcyjne reformy przywracające dawne stosunki⁴⁶⁹. W dniu 15 kwietnia 1852 r. Książę-Elektor oktrojował konstytucję, która przejęła większość postanowień konstytucji z 1831 r. usuwając zmiany przyjęte w latach 1848 i 1849. Zyskała ona także sankcję Związku Niemieckiego. Dopiero w dniu 19 grudnia 1854 r. zniesiono stan wojenny. Dopiero w latach 1857 i 1858 dokonano zmian konstytucji zmierzających do wzmocnienia pozycji Zgromadzenia Krajowego. W listopadzie 1859 r. druga izba Zgromadzenia Krajowego odwołała konstytucję z 1852 r. wobec niewprowadzenia jej w życie. W kolejnych latach utrzymała się napięta sytuacja na tle kształtu ustrojowego państwa⁴⁷⁰.

W Królestwie Saksonii również rewolucja marca 1848 r. nie przyniosła trwałych zmian ustrojowych. Początkowe podjęcie reform na drodze legalnej, nie zapobiegło zbrojnemu wystąpieniu społeczeństwa w Dreźnie początkiem maja 1849 r. ze względu na odnowę uznania przez Króla konstytucji frankfurckiej i rozwiązanie przez niego 26 kwietnia 1849 r.

⁴⁶⁶ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 316–318.

⁴⁶⁷ *Ibidem*, s. 27–30.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, s. 30–33.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, s. 255–259, 264–265, 318.

⁴⁷⁰ *Ibidem*, s. 318–321.

Zgromadzeni a Krajowego. Rebelianci, którym tymczasowo udało się przejąć władzę w państwie, w połowie maja 1849 r. zostali spacyfikowani przy pomocy wojsk pruskich. W Królestwie Saksonii wprowadzono stan oblężenia obowiązujący do czerwca 1850 r. Po stłumieniu rewolucji podjęto działania zmierzające do przywrócenia stosunków sprzed 1848 r. Wszelkie ostrzejsze wystąpienia przeciwko władzy były pacyfikowane siłowo. Brak woli współpracy ze strony drugiej izby Zgromadzenia Krajowego skutkował jej rozwiązaniem przez Króla z dniem 1 czerwca 1850 r. Dalsze reformy monarcha przeprowadził samodzielnie na podstawie zarządzeń, w tym przywrócił dawne Zgromadzenia Stanowe działające na podstawie konstytucji z 1831 r. Stworzyło to warunki do przeprowadzania dalszych reform ustrojowych w kierunku konserwatywnym. Sytuacja społeczna w Królestwie zaczęła się zmieniać dopiero w 1859 r., co jednak nie skutkowało na zmianę polityki rządu⁴⁷¹.

Jedynie tymczasowy skutek wywarła Wiosna Ludów na sytuację w państwach południowoniemieckich, w tym w szczególności w państwach Turynii. Przyjęte ówczesnie reformy zmierzające do likwidacji pozostałości systemów feudalnych hamujących rozwój tych państw przetrwały jednak reakcję porewolucyjną. Po spacyfikowaniu rewolucji przywrócono natomiast dane porządki ustrojowe uchylając przyjęte pod naciskiem społecznym konstytucje lub przyjmując nowe ustawy zasadnicze odpowiadające zasadną ustrojowym określonym na poziomie Związku Niemieckiego. Księstwo Sachsen-Gotha otrzymało konstytucję w dniu 26 marca 1849 r. Księstwa Reuss młodszej linii przyjęły konstytucję w dniu 14 grudnia 1849 r., która następnie podlegała rewizji w dniu 14 kwietnia 1852 r. Księstwo Schwarzburg-Sonderhausen otrzymało demokratyczno-monarchiczną konstytucję w dniu 12 grudnia 1849 r. Księstwo Sachsen-Weimar-Eisenach dokonało rewizji obowiązującej konstytucji w dniu 15 października 1850 r. Następnie w dniu 22 października 1851 r. zniósł prawa zasadnicze narodu niemieckiego. Księstwo Reuss-Greiz przyjęło konstytucję w dniu 10 lipca 1851 r., która została wprowadzona w życie dopiero w 1852 r. Księstwa Sachsen-Meiningen-Hildburghausen i Schwarzburg-Rudolstadt zachowały dawne ustawy zasadnicze. Podobnie uczyniły księstwa Sachsen-Altenburg i Sachsen-Koburg. W Księstwie Sachsen-Altenburg następnie dokonano częściowych zmian ustrojowych w kierunku konserwatywnym. Natomiast księstwa Sachsen-Koburg i Sachsen-Gotha przyjęły ustawę zasadniczą na podstawie której od 1852 r. pozostawałby unii realnej, co skutkowało zniesieniem obowiązujących w nich dotychczas konstytucji. Tylko Księstwo Reuss starszej linii pozostało bez konstytucji i wybranego

⁴⁷¹ *Ibidem*, s. 34–36, 212, 217–220, 312–317.

Zgromadzenia Krajowego. W nim dalej rządy były sprawowane absolutnie i zachowano dawne stosunki stanowe⁴⁷².

Po 1849 r. powrócono do ustroju przedrewolucyjnego także w innych państewkach niemieckich. Księstwo Lippe-Detmold w którym przywrócono ustawę zasadniczą z 1836 r. W Księstwie Schaumburg-Lippe bez zmian pozostała konstytucja z 1816 r. W Księstwie Weledeck w dniu 23 maja 1849 r. opublikowano nową ustawę zasadniczą, nieznacznie zmodyfikowaną w 1852 r.⁴⁷³. W księstwach anhalckich Wiosna Ludów przyniosła natomiast załamanie rządów absolutnych. W Księstwie Anhalt-Dessau 29 października 1848 r. przyjęto konstytucję wprowadzającą demokratyczno-monarchiczną formę rządów. W Księstwie Anhalt-Bernburg ostatecznie Książę oktrojował konstytucję 17 października 1848 r.⁴⁷⁴.

Reformy okresu Wiosny Ludów przybrały natomiast trwały charakter w Księstwie Brunszwiku, Wynikało to jednak przede wszystkim z ich pomniejszego charakteru. Pomimo to w dniu 4 lipca 1851 r. zniesiono w tym państwie prawa zasadnicze i przystąpiono do ustalania nowych⁴⁷⁵. Podobnie w Wielkim Księstwie Oldenburga pod naporem wystąpień ludności wprowadzona została konstytucja z dnia 18 lutego 1849 r. Na jej podstawie ukonstytuowało się jednoizbowe Zgromadzenie Konstytucyjne. Jednak po stłumieniu rewolucji kolejno opracowano oraz w dniu 22 listopada 1852 r. ogłoszono zrewidowaną ustawę zasadniczą pod tą samą datą wydając ordynację wyborczą⁴⁷⁶.

Początkowy sprzeciw panującego w Królestwie Hanoweru wobec przeprowadzania jakichkolwiek reform uległ pod naporem nasilającej się rewolucji. W państwie przeprowadzono reformy, a nawet opracowano nową konstytucję. Została ona zatwierdzona przez Króla Hanoweru w dniu 5 kwietnia 1848 r. W dużej mierze przywracała ustawę zasadniczą zniesioną jednostronnie przez panującego w 1837 r. Tym razem została jednak zaopatrzona dodatkowymi gwarancjami jej trwałości. Nie zapobiegło to jednak pozbawieniem jej wszelkich postępowych elementów przez nowego panującego, który po objęciu przez siebie tronu 18 listopada 1851 r. wyznaczył rządowi zadanie przywrócenia poprzedniego ustroju. Sprzeciw wobec tego Zgromadzenia Krajowego zakończył się jego rozwiązaniem. Po wyborach do drugiej izby Zgromadzenie Krajowe zebrało się 2 kwietnia 1856 r. Opozycja ponownie wystąpiła ostro przeciwko rządowi. Gdy dotknęła jednak spraw budżetowych, panujący z dniem 7 września

⁴⁷² *Ibidem*, s. 36–39, 327–335, 333–336.

⁴⁷³ *Ibidem*, s. 336.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, s. 41.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, s. 42–43, 324–325.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, s. 46–47, 327.

1856 r. rozwiązał Zgromadzenie Krajowe. Ponadto w wyniku tego sporu Król zarządzeniem oktrojował cały rozdział konstytucji z 1840 r. dotyczący finansów. W celu wyzyskania dyscypliny w Zgromadzeniu Krajowym od tamtej pory odmawiano także udzielania urlopów posłom pozostających urzędnikami⁴⁷⁷.

W następstwie wystąpień ludności z marca 1848 r. w obu wielkich księstwach meklemburskich: Meklemburgia-Schwerin, Meklemburgia-Strelitz podjęto działania zmierzające do reformy ustroju. W ich wyniku nawet w dniu 23 sierpnia 1849 r. przyjęta została konstytucja. Jednak wobec sprzeciwu przeciwko niej przez Księcia Meklemburgii-Strelitz ostatecznie przywrócony został ustrój z 1755 r., który obowiązywał niezmiennie aż do 1918 r. odbiegając w swojej treści nawet od zasad ustrojowych Związku Niemieckiego⁴⁷⁸.

Nastroje rewolucyjne nie ominęły także Frankfurtu nad Menem. Pomniejsze reformy przeprowadzone w duchu liberalnym oraz opracowanie w dniach 6 i 10 grudnia 1849 r. projektu konstytucji nie miały trwałego wymiaru. Konstytucja nie weszła bowiem nigdy w życie, a wraz z wygaśnięciem rewolucji zniesiono ustawy wprowadzające równość praw politycznych wszystkich obywateli⁴⁷⁹. Podobnie miało w Hamburgu, gdzie pod wpływem wystąpień ludności podjęto prace ustrojowe, które jednak nie zakończyły się przyjęciem konstytucji. Natomiast w Lubece już w 1846 r. rozpoczęto działania w celu przystosowania dawnego ustroju miejskiego do potrzeb współczesności. W ich wyniku 30 grudnia 1848 r. opracowano nową konstytucję, która po wygaśnięciu nastrojów rewolucyjnych, jeszcze przed wejściem w życie została zmieniona w celu przywrócenia częściowo zasad dawnego ustroju. W Bremie natomiast podjęcie prac ustrojodawczych było związane z wydarzeniami Wiosny Ludów. Do 21 marca 1849 r. udało się tam wypracować kompromisowy projekt konstytucji. Weszła ona w życie 18 kwietnia 1849 r. Podlegała ona jednak dwukrotnej rewizji po opadnięciu nastrojów rewolucyjnych w mieście, kolejno w latach 1852 i 1853⁴⁸⁰.

Rewolucji lutowa we Francji oddziaływał także na nastroje w monarchii habsburskiej, w której pod jej wpływem wysunięto żądania powołania ogólnoaustriackiej reprezentacji stanowej oraz wprowadzenia rządów konstytucyjnych. W ich efekcie Cesarz manifestem z dnia 15 marca 1848 r. zapowiedział wprowadzenie przy współudziale ludności zmian w ustroju państwa. Wobec bojkotu prac ustrojodawczych przez przedstawicieli części terytoriów składających się

⁴⁷⁷ *Ibidem*, s. 43–46, 321–323.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, s. 47–48, 225–227.

⁴⁷⁹ *Ibidem*, s. 33–34, 146–148.

⁴⁸⁰ *Ibidem*, s. 49–51, 336–337.

na monarchię Cesarz postanowił jednostronnie oktrojować konstytucję⁴⁸¹. Konstytucja została oparta na wzorcu konstytucji belgijskiej z dnia 7 lutego 1831 r., częściowo nawiązując także do konstytucji badeńskiej. Nie miała ona zastosowania do terytoriów węgierskich i włoskich⁴⁸².

Wobec niedemokratycznego sposobu przyjęcia konstytucji – nadania jej przez panującego – spotkała się ze sprzeciwem społecznym, prowadzącym do wybuch w dniu 15 maja 1848 r. drugiej rewolucji wiedeńskiej. Dzień później rząd przyjął postulaty powstańców zapowiadając między innymi powołanie jednoizbowego parlamentu oraz rewizję ustroju kwietniowego przez zgromadzenie konstytucyjne. W czerwcu 1848 r. odbyły się wybory do ogólnoaustriackiego Reichstagu. Obrady tego organu otwarto na posiedzeniu we Wiedniu w dniu 22 lipca 1848 r. Kolejno początkiem września 1848 r. doszło do ponownych wystąpień ludności, które udało się opanować wojsku już w połowie tego miesiąca. W październiku 1848 r. wybuchła wojna austriacko-węgierska, a w następstwie odmowy wojsk austriackich stacjonujących we Wiedniu wykonania rozkazu wyruszenia na Węgry, w stolicy monarchii wybuchła trzecia rewolucja wiedeńska. Władzę we Wiedniu przejęli rebelianci. 14 października 1848 r. do stolicy Austrii wyruszyła jednak odsiecz mająca przywrócić porządek w mieście. Udało się tego dokonać na przełomie października i listopada 1848 r. Rząd uznał rebelię za akt zdrady stanu. Nastąpiły liczne aresztowania i wyroki śmierci. W tym taki wyrok wykonano na pośle do Zgromadzenia Narodowego Robercie Blumie nie respektując przynależnego mu immunitetu. Opanowanie rewolucji dało postawę do przywrócenia dawnego porządku. Cesarz Austrii w swoim manifestie z dnia 19 października 1848 r. zagwarantował jednak ważności uchwał Reichstagu podjętych przed wybuchem rewolucji oraz polecił kontynuowanie prac nad konstytucją. Kolejnym manifestem z dnia 22 października 1848 r. Cesarz zarządził zebranie się Reichstagu w Kremsier, co dokonało się w miesiąc później. 2 grudnia 1848 r. tron objął wnuk dotychczasowego Cesarza. W wydanej w związku z tym proklamacji zapowiedział wojnę z Węgrami oraz sprzeciwił się parlamentowi frankfurckiemu. Obwołując się Cesarzem z Bożej łaski, nie odmówił jednak gotowości do dzielenia się władzą z przedstawicielami narodu. Przyjęcie konstytucji uzależnił jednak od swojej zgody. W ten sposób zaprzeczył funkcji

⁴⁸¹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 285; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 45; E. Klein, *Powszechna...*, s. 393–395; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 101; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 491; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 214; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 378–379, 381–382, 385–387, 389–390, 392, 394; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 506; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 474–475; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 196–198, 208; J. Krasuski, *Historia...*, s. 196, 200, 202; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 196–198; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 306–309, 331–332; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 51–56.

⁴⁸² M. Żywczyński, *Historia...*, s. 394; J. Krasuski, *Historia...*, s. 202; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 506; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 55.

Reichstagu jako konstytuanty. Działalność Reichstagu nie trwała jednak długo, bowiem został on rozwiązany przez Cesarza Austrii w dniu 4 marca 1849 r. jeszcze przed ukończeniem prac nad projektem ustawy zasadniczej⁴⁸³. Wobec oporu posłów podporządkowania się temu zarządzeniu 7 marca 1849 r. wojsko obsadziło salę parlamentu nie dopuszczając do niej deputowanych⁴⁸⁴.

Przygotowywany przez Reichstag projekt zakładał wprowadzenie dualizmu austro-węgierskiego oraz federalizm krajów niewęgierskich. Przewidywano ustanowienie ogólnopaństwowego dwuizbowego parlamentu, z izbą wyższą powoływaną przez Cesarza oraz izbą ludową wybieraną w demokratycznych, bezpośrednich i równych wyborach. Każdy z krajów koronnych miał posiadać własny Landtag oraz autonomię polityczną, kulturalną i finansową⁴⁸⁵.

W dniu 4 marca 1849 r. Cesarz Austrii nadał całej monarchii konstytucję. W jej brzmieniu Austria stanowiła jednolitą, niepodzielną, dziedziczną monarchię. Węgry na tej podstawie zostały sprowadzone do poziomu kraju koronnego. W ten sposób faktycznie zniesiono konstytucję węgierską z 1848 r. Konstytucja ta pozostała aktem martwym, a określony w niej Walny Sejm Austriacki (niem. *Allgemeiner Oesterreichischer Reichstag*) nigdy się nie ukonstytuował. Stopniowo znoszono jej postanowienia. Ostatecznie patentem cesarskim z dnia 31 grudnia 1851 r. stwierdzono o utracie przez nią mocy obowiązującej. Prowadziło to do nawrotu do rządów absolutnych, w ramach których całość władzy ustawodawczej spoczęła w ręku Cesarza Austrii. Wyłącznymi zdobyczami Wiosny Ludów w Austrii było wprowadzenie równości wobec prawa oraz zniesienie poddaństwa i uwłaszczenie chłopów⁴⁸⁶.

⁴⁸³ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 285; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 45; E. Klein, *Powszechna...*, s. 393–395; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 101; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 491; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 506; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 214; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 394–396, 405–407; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 484–485, 487; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 208–210, 226–228; J. Krasuski, *Historia...*, s. 202–203; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 198–200; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 332–334, 358–363; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 56–60, 68–74, 156–161.

⁴⁸⁴ M. Żywczyński, *Historia...*, s. 406; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 230–232.

⁴⁸⁵ E. Klein, *Powszechna...*, s. 395; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 406; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 506; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 230–231.

⁴⁸⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 285; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 45; E. Klein, *Powszechna...*, s. 395–396, 614; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 506–507; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 101–102; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 491; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 214–215; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 396–397, 406–407, 429–430, 484; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 447, 487–488; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 228, 245–246; J. Krasuski, *Historia...*, s. 203, 206; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 200, 202; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 358–360, 363, 398–399; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 160–161, 228, 231–233, 266.

Wydarzenia Wiosny Ludów oddziaływały także na sytuację innych krajów monarchii. W skutek wystąpień ludności w Czechach patentem cesarskich z dnia 8 kwietnia 1848 r. zostały proklamowane nowe zasady ustroju krajów Korony Świętego Wacława. Na ich podstawie zwołano Stany Czeskie z zadaniem opracowania konstytucji. Ujawnione jednak tendencje nacjonalistyczne oraz ponowny wybuch w czerwcu 1848 r. powstania w Pradze skutkowały siłowym stłumieniem rewolucji i wprowadzeniem w połowie czerwca w całym kraju dyktatury wojskowej. Powstania w Galicji, do których doszło we Lwowie oraz w Krakowie zostały specyfikowane zbrojnie w dniu 26 kwietnia 1848 r. Znacznie bardziej brzemienne w skutkach były wystąpienia ludności w Lombardii i Wenecji. Pierwszy kraj ogłosił o odłączeniu się od Austrii i przyłączeniu się do Sardynii. Skutkowało to wypowiedzeniem przez Króla Sardynii wojny Austrii, w wyniku której jednak 6 lipca 1848 r. wojskom austriackim udało się przywrócić Lombardię pod panowanie habsburskie. Natomiast w Wenecji pod wpływem wystąpień ludności proklamowano niezależną republikę. Dopiero w skutek austriackiej kampanii wojennej w dniu 22 sierpnia 1849 r. udało się doprowadzić Wenecję do kapitulacji⁴⁸⁷.

Odrębnego omówienia wymagają wpływ wydarzeń Wiosny Ludów na ustój Węgier. Już 3 marca 1848 r. izba poselska Sejmu węgierskiego przyjęła jednogłośnie program reform zakładający wprowadzenie konstytucji oraz powołanie niezależnego rządu węgierskiego odpowiedzialnego wyłącznie przed Sejmem węgierskim. Kolejno 16 marca 1848 r. Sejm węgierski przedłożył Królowi Węgier postulaty w przedmiocie zmiany ustroju, które uzyskały zgodę na ich spełnienie. W dniu 11 kwietnia 1848 r. uzyskały one sankcję królewską jako ustawy konstytucyjne. Od momentu ich wejście w życie Węgry pozostawały związane z Austrią jedynie unią personalną, z zachowaniem pewnych kompetencji Króla wykonywanych w zastępstwie przez palatyna. Sejm węgierski przyjął także szereg ustaw mających uniezależnić Węgry od monarchii habsburskiej, te jednak zostały w sierpniu 1848 r. odrzucone przez rząd we Wiedniu. Natomiast w memoriale z dnia 31 sierpnia 1848 r. monarcha podważył niezależność gabinetu węgierskiego. We wrześniu doszło do wybuchu powstania chorwackiego inspirowanego przez Austrię. Cesarz natomiast manifestem z dnia 3 października 1848 r. rozwiązał Sejm węgierki uznając jego ostatnie postanowienia za nieważne i ogłosił stan oblężenia na terenie całych Węgier. Na tej podstawie wojna domowa w Węgrzech przeobraziła się w wojnę Węgiersko-Austriacką. Bunt wojsk stacjonujących we Wiedniu przeciwko rozkazowi ataku na Węgry dał asumpt do wybuchu na początku października 1848 r. trzeciej rewolucji wiedeńskiej. Nadanie następnie przez Cesarza Austrii w dniu 4 marca 1849 r.

⁴⁸⁷ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 60–68, 131–133, 230.

konstytucji dla całej monarchii i uznanie na tej podstawie Węgier za jeden z krajów koronnych monarchii habsburskiej skutkowało ogłoszeniem przez Sejm węgierski w dniu 14 kwietnia 1849 r. niepodległości Węgier oraz detronizacji Habsburgów, a w konsekwencji ustanowienie republiki. W ramach sojuszu Świętego Przymierza Austria uzyskała wsparcie Rosji Carskiej, której wojska w połowie czerwca 1849 r. wkroczyły na Węgry. Ostatecznie rebelia została stłumiona 13 sierpnia 1849 r., a wobec powstańców wyciśnięto surowe konsekwencje. Konstytucja węgierska z 1848 r., jak i wszystkie akty prawne wydane przez władze węgierskie zostały uznane za nieistniejące, a Sejm węgierski został rozwiązany. Na Węgrze wprowadzono natomiast dyktaturę wojskową⁴⁸⁸.

Rządy absolutne w monarchii habsburskiej upadły dopiero w 1859 r. wskutek klęski Austrii w wojnie z Sycylią, wspartą przez Francję, oraz związanym z tym bankructwem finansowym. Wymagało to przeprowadzenia istotnych zmian ustrojowych. Przede wszystkim Cesarz Austrii zdecydował się na wprowadzenie trwałej ustawy zasadniczej. Dokonał tego na mocy dyplomu z dnia 20 października 1860 r. Na podstawie tego aktu przywrócono ustrój komitatowy na Węgrzech, a także odrębną administrację centralną tego państwa. Ponadto na podstawie dyplomu październikowego kraje koronne uzyskały kompetencje do uregulowania stosunków wewnętrznych w drodze statutów krajowych. W dyplomie październikowym zapowiedziano ponadto powołanie sejmów krajowych oraz wydziałów krajowych jako organów wykonawczych. Sejmy krajowe miały mieć zapewniony udział w ogólnopaństwowym ustawodawstwie na zasadach federalistycznych poprzez istniejącą już Radę Rzeszy. Kolejno w dniu 26 lutego 1861 r. Cesarz Austrii wydał patent o ustroju monarchii austriackiej zawierający dwa załączniki: statut o stałej Radzie Rzeszy oraz statut o Radzie Rzeszy. Patent lutowy stanowił pierwszą konstytucję austriacką na podstawie którego w całej monarchii wprowadzono ustrój monarchii konstytucyjnej. Na podstawie patentu lutowego zamierzano stworzyć wielonarodową monarchię habsburską opartą na modelu państwa scentralizowanego. Patent lutowy ustanawiał dwuizbowy parlament pod nazwą Rady Rzeszy (niem. *Reichsrat*) złożoną z: Izby Panów (niem. *Herrenhaus*) oraz Izby Posłów, składającą się z 343 posłów wybieranych przez Zgromadzenia Krajowe 15 krajów koronnych. Równocześnie patent lutowy

⁴⁸⁸ E. Klein, *Powszechna...*, s. 396; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 101–102; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 491; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 378, 381–382, 385–387, 389–390, 396–397, 415–418; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 529; J. Krasuski, *Historia...*, s. 202–203; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 196–198, 207–208; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 306–308, 359–363; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 52, 68–74, 156–157, 228–230.

określał porządek, skład i organizację sejmów krajowych oraz rozgraniczał kompetencje pomiędzy nimi a Radą Rzeszy⁴⁸⁹.

Na podstawie odrębnej ustawy z dnia 3 października 1861 r. członkowie Rady Państwa i sejmów krajowych byli nieodpowiedzialni za głosy oddane podczas wykonywania swoich obowiązków, a za oświadczenia złożone w tym charakterze mogli być pociągnięci do odpowiedzialności wyłącznie przez izbę do której należą. Podczas trwania sesji członek Rady Rzeszy lub sejmiku krajowego mógł być aresztowany lub ścigany za przestępstwo wyłącznie po uzyskaniu na to zgody właściwej izby, chyba że został schwytany na gorącym uczynku przestępstwa. W takiej sytuacji sąd był obowiązany natychmiast powiadomić o zatrzymaniu przewodniczącego właściwej izby. Na żądanie izby, na czas trwania sesji, należało uchylić areszt albo zawiesić postępowanie karne. To samo miało zastosowanie do każdego aresztowania lub postępowania karnego prowadzonego przeciwko członkowi właściwej izby w okresie poza jej sesją.

Domagając się przywrócenia konstytucji z 1848 r. Węgrzy zbojkotowali Radę Rzeszy. Podobnie uczynili także Czesi i Polacy. Z uwagi na stanowisko Węgier, Cesarz Austrii otwierając Sejm Węgierski w dniu 14 grudnia 1865 r. uznał obowiązywanie zasad ustrojowych z 1848 r. Wiązało się z zawieszeniem patentu lutowego w części postanowień odnoszącej się do Rady Rzeszy. Działanie to znalazło uznanie także w Czechach i na Morawach. Dopiero jednak klęska Austrii w wojnie z Prusami stworzyła podstawy do dalszej przebudowy ustroju monarchii, w szczególności uznania samodzielnej pozycji Węgier⁴⁹⁰.

Pod wpływem wystąpień ludności w monarchii Hohenzollernów, a w ramach tego regularnych starć powstańców z wojskiem, które od połowy marca 1848 r. miały miejsce w Berlinie, Król Prus podjął decyzję o konieczności wkroczenia na drogę reform. Na dzień 2 kwietnia 1848 r. zwołał Zjednoczony Sejm Krajowy jako reprezentację Zgromadzeń Prowincjonalnych z zadaniem opracowania ordynacji wyborczej do reprezentacji narodu⁴⁹¹. Zapowiedział

⁴⁸⁹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 285; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 45–46; E. Klein, *Powszechna...*, s. 614–615; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 507–508; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 102–103; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 491–492; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 215, 221; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 475–478, 482–483, 485–487, 519; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 254–255; J. Krasuski, *Historia...*, s. 209–211; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 218; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 413–419; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 349–358, 363–365.

⁴⁹⁰ E. Klein, *Powszechna...*, s. 615; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 492; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 221; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 508–509; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 486, 527; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 218; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 365–366, 400–401.

⁴⁹¹ Warto zauważyć, że przedstawiciel skrajnych konserwatystów i deputowany do Zjednoczonego Landtagu Otto von Bismarck próbował organizować ultraroyalistów do oporu przeciwko rewolucjonistom, aby zapobiec

wprowadzenie przy udziale ludności ustroju konstytucyjnego oraz wskazał na zamierzenie osiągnięcia zjednoczenia Niemiec pod przewodnictwem Prus⁴⁹². Zjednoczony Sejm Krajowy w dniu 6 kwietnia 1848 r. przyjął ustawę o powołaniu Pruskiego Zgromadzenia Narodowego. Organ ten ukonstytuował się w wyniku wyborów ogłoszonych patentem królewskim z dnia 22 marca 1848 r., w ramach których głosowanie przeprowadzono łącznie z wyborami do Zgromadzenia Narodowego we Frankfurcie w dniach 1 i 8 maja 1848 r.⁴⁹³. Przy uchwalaniu konstytucji Pruskie Zgromadzenie Narodowe miało współdziałać z Królem Prus. Przekreślało to charakter tego organu jako konstytuanty narodu pruskiego, a równocześnie uniemożliwiało powoływanie się na rewolucję jako źródło, z którego wypływa kompetencja Pruskiego Zgromadzenia Narodowego do ustanowienia ustroju państwa⁴⁹⁴.

Na pierwszym posiedzeniu Pruskiego Zgromadzenia Narodowego w dniu 22 maja 1848 r. rząd przedstawił projekt zasad ustrojowych datowany na 20 maja 1848 r. Wzorem dla niego była konstytucja belgijska z dnia 7 lutego 1831 r. Projekt utrwał on panujący ustroj odbiegając od demokratycznych zasad, które składały się na postulaty marca 1848 r. Przedstawiony projekt wywołał falę krytyki ze wszystkich stron podziału politycznego. Następnie Pruskie Zgromadzenie Narodowe w oparciu o projekt rządowy przygotowało własny projekt. Przyjęto w nim szereg praw i wolności demokratycznych oraz ograniczono kompetencje Króla na rzecz wzmocnienia pozycji parlamentu. Ten projekt znowuż został skrytykowany przez Króla oraz frakcje konserwatywnych posłów, którzy widzieli w nim załączki republiki. Ze względu na Wymuszenie przez większość w Zgromadzeniu Narodowym dokonania zmiany rządu otwarło drogę do przekształcenia systemu rządów w kierunku parlamentaryzmu. Wywołało to reakcję Króla Prus, który 11 września 1848 r. opracował program walki zmierzający do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego oraz nadania państwu konstytucji zgodnej z założeniami monarchii konstytucyjnej. Po ponownym podjęciu sprawy zasad ustroju na plenum Pruskiego

utworzeniu republiki. Swoimi działaniami nie zyskał uznania u generała Handemana, który w mial Magdeburgu grozić przyszłemu Kanclerzowi aresztowaniem za czynione przygotowania do wystąpień zbrojnych, oskarżając go o zdradę stanu (J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 89).

⁴⁹² E. Klein, *Powszechna...*, s. 649–651; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 99–100; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 485; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 213; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 490–491; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 378–381, 383; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 474–475, 479; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 195–196, 198–201; J. Krasuski, *Historia...*, s. 196; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 196–197; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 290, 306, 309–316, 328; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 74–78, 84–89, 161–162.

⁴⁹³ E. Klein, *Powszechna...*, s. 651; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 379–380, 403; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 479–480; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 201; J. Krasuski, *Historia...*, s. 196–197; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 197–198; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 316, 326–328, 330–331; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 89–91, 103, 161.

⁴⁹⁴ E. Klein, *Powszechna...*, s. 652; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 228–229; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 330–331, 363–364; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 161–164.

Zgromadzenia Narodowego w październiku 1848 r. pomiędzy parlamentem a rządem narósł konflikt na gruncie programu reform. Przyjęte przez posłów poprawki do rządowego projektu konstytucji upodabniały się do postulatów francuskich jakobinów podważając podstawy obowiązującego ustroju Prus⁴⁹⁵.

W Berlinie ponownie wybuchły walki uliczne. Narosły także konflikty wewnątrz Pruskiego Zgromadzenia Narodowego oraz pomiędzy nim a rządem. Król Prus postanowił na tej podstawie powołać nowy gabinet bez współudziału parlamentu i oddalił wysunięte w tym przedmiocie protesty. W dniu 9 listopada 1848 r. premier Prus odczytał posłanie królewskie z 8 listopada 1848 r., na podstawie którego działalność Pruskiego Zgromadzenia Narodowego zostało zawieszone i miało podjąć swoją działalność dopiero 27 listopada 1848 r. w Brandenburgii⁴⁹⁶. Znacząca większość posłów sprzeciwiła się temu zarządzeniu uznając je za sprzeczne z prawem i jednomyślnie podjęła uchwałę o kontynuowaniu obrad. Do Berlina wprowadzono wojsko oraz z dniem 12 listopada 1848 r. ogłoszono stan oblężenia. Ostatecznie w dniu 5 grudnia 1848 r. Król Prus rozwiązał Pruskie Zgromadzenie Narodowe, które nie wykonało zadania do którego zostało powołane⁴⁹⁷.

W dniu 5 grudnia 1848 r. Król Prus oktrojował konstytucję dla całej monarchii. Miała ona zostać następnie przedłożona do rewizji na pierwszym posiedzeniu izb sejmowych ukonstytuowanym na jej podstawie⁴⁹⁸. Założenia konstytucji powtarzały schemat określony francuską kartą konstytucyjną Ludwika XVIII z 1814 r.⁴⁹⁹ Jej tekst natomiast oparto na projekcie opracowanym przez Pruskie Zgromadzenie Narodowe jednak w istotny sposób zmodyfikowany w stronę ustroju monarchicznego. Na podstawie konstytucji ustanowiono dwie izby sejmowe współdziałające z monarchą w wykonywaniu funkcji ustawodawczej.

⁴⁹⁵ E. Klein, *Powszechna...*, s. 653; J. Krasuski, *Historia...*, s. 197–198; E. Klein, *Powszechna...*, s. 652–653; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 91, 164–169; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 485–486; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 165–169

⁴⁹⁶ E. Klein, *Powszechna...*, s. 653–654; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 404; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 485–486; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 229–231; J. Krasuski, *Historia...*, s. 204; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 200; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 364–367; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 170–173.

⁴⁹⁷ W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 485–486; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 284; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 44; E. Klein, *Powszechna...*, s. 653–654; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 404, 406; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 229–231; J. Krasuski, *Historia...*, s. 204; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 200–201; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 364–367; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 170–173.

⁴⁹⁸ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 284; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 44; E. Klein, *Powszechna...*, s. 655; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 100; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 485; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 213; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 404; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 486; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 231, 243; J. Krasuski, *Historia...*, s. 204; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 201; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 366–367, 394; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 178–179, 182–183.

⁴⁹⁹ M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 485

Posiedzenia obydwu izb były publiczne⁵⁰⁰. Członkowie każdej z obydwu izb byli uznawani za reprezentantów całego narodu, głosowali wedle własnego przekonania i nie byli związani jakimikolwiek poleceniami lub instrukcjami. Deputowani za swoją działalność w izbach nie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności. Ponadto w okresie pełnienia funkcji poselskiej cieszyli się nietykalnością osobistą⁵⁰¹.

W dniu 6 grudnia 1848 r. Król Prus ogłosił tymczasowe ordynacje wyborcze do obu izb sejmowych. Głosowanie przeprowadzono w dniach 22 stycznia oraz 5 lutego 1849 r. Pierwsze posiedzenie obu izb odbyło się w dniu 26 lutego 1849 r. Na nim też obie izby przyjęły konstytucję z dnia 5 grudnia 1848 r.⁵⁰² Niedługo później w Sejmie Krajowym, a przede wszystkim jego drugiej izbie, objawiła się opozycja. Wbrew stanowisku Króla doprowadziła ona do zatwierdzenia w dniu 21 kwietnia 1849 r. konstytucji frankfurckiej z dnia 28 marca 1849 r. Działanie to zostało uznane przez Króla za akt rewolucyjny i w dniu 27 kwietnia 1849 r. druga izba sejmowa została rozwiązana, a pierwsza zawieszona⁵⁰³. Lud Pruski popierający przyjęcie konstytucji frankfurckiej wystąpił przeciwko władzy, bund wybuchł także w Landwerze, a powstanie wsparły miasta. Rząd postanowił wprowadzić stan oblężenia. Rebelię udało się jednak stłumić w głównej mierze przy pomocy sił porządkowych⁵⁰⁴. Następnie 30 maja 1849 r. rząd zmienił ordynację wyborczą do drugiej izby przede wszystkim poprzez przyjęcie wyborów pośrednich i oparcie się na trzyklasowym cenzusowym systemie podziału wyborców⁵⁰⁵. Pierwszą turę głosowania przeprowadzono w dniu 17 lipca 1849 r. Następnie obie izby sejmowe zebrały się w dniu 7 sierpnia 1849 r. Każda z izb przygotowała projekt rewizji konstytucji, do których następnie swoje poprawki przedstawił Król Prus. Po ostatecznym zredagowaniu i uzgodnieniu wszystkich wersji, kolejno w dniu 17 grudnia 1849 r. – pierwsza izba, a kolejno w dniu 18 grudnia 1849 r. – druga izba, przyjęły zrewidowaną konstytucję. Została ona podpisana przez Króla Prus w dniu 31 stycznia 1850 r., a 2 lutego 1850

⁵⁰⁰ E. Klein, *Powszechna...*, s. 655; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 485; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 404; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 486–487; J. Krasuski, *Historia...*, s. 204; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 201; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 367, 394; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 231; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 178–182.

⁵⁰¹ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 182.

⁵⁰² E. Klein, *Powszechna...*, s. 656; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 487; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 231; J. Krasuski, *Historia...*, s. 204; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 367; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 183–184, 267–268.

⁵⁰³ E. Klein, *Powszechna...*, s. 656; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 405–406, 430; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 487; J. Krasuski, *Historia...*, s. 205; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 212.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, s. 213–216, 269–270.

⁵⁰⁵ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 284; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 44; E. Klein, *Powszechna...*, s. 656; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 430; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 487; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 243–245; J. Krasuski, *Historia...*, s. 204–205; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 394; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 212, 270.

r. – opublikowana w pruskim zbiorze ustaw. Ostatecznie w dniu 6 lutego 1850 r. Fryderyk Wilhelm IV złożył przysięgę na konstytucję⁵⁰⁶.

Konstytucja pruska pozostała w nurcie konstytucji monarchicznych XIX w. Nawiązywała do karty francuskiej z 1814 r.⁵⁰⁷ Także przeprowadzone w Prusach reformy częściowo podążały za wzorami francuskimi⁵⁰⁸. W pewnym zakresie konstytucja pruska czerpała z instytucji angielskich⁵⁰⁹. Zarówno układ konstytucji, jak i charakter praw obywatelskich w niej określonych jako nadawanych przez państwo odpowiadał tym przyjętym w konstytucji belgijskiej z 7 lutego 1831 r.⁵¹⁰ Na czoło konstytucji wysunięto zagadnienie statusu jednostki w państwie⁵¹¹. Konstytucja utrzymała ustrój monarchiczny, w którym władza była sprawowana przez dziedzicznego Króla z bożej łaski osobiście lub za pośrednictwem rządu⁵¹². Ustawodawstwo należało do Króla oraz z dwuizbowego Pruskiego Zgromadzenia Krajowego (niem. *Preussische Landtag*) składające się z: Izby Panów (niem. *Herrenhaus*) oraz Izby Posłów (niem. *Abgeordnetenhaus*). Posiedzenia obu izb odbywały się publicznie. Zakazane było przedkładanie którejkolwiek z nich jakichkolwiek adresów lub petycji. Ministrowie mogli przemawiać w izbie wyłącznie gdy równocześnie sprawowali mandat poselski⁵¹³.

⁵⁰⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 284; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 44; E. Klein, *Powszechna...*, s. 657; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 100; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 485; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 213; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 430; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 487; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 490–491; J. Krasuski, *Historia...*, s. 205; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 209; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 270. Konstytucja z dnia 5 grudnia 1848 r. zrewidowana w dniu 31 stycznia 1850 r. obowiązywała w tej formie aż do upadku monarchii Pruskiej w dniu 9 listopada 1918 r. (K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 284; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 44; E. Klein, *Powszechna...*, s. 662; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 100–101; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 214; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 430).

⁵⁰⁷ I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 100; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 485; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 214; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 274.

⁵⁰⁸ M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 488; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 213; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 202.

⁵⁰⁹ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 214; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 274, 279.

⁵¹⁰ E. Klein, *Powszechna...*, s. 657–658; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 100–101; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 486–487; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 210; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 272; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 213.

⁵¹¹ E. Klein, *Powszechna...*, s. 658; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 213–214; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 210; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 270–272.

⁵¹² E. Klein, *Powszechna...*, s. 658–661; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 486, 488; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 491–492; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 213–214; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 489; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 210; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 272–273, 278–281, 286.

⁵¹³ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 284–285; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 44; E. Klein, *Powszechna...*, s. 661; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 100; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 486–487; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 491–493; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 213; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 430; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 493, 532, 537; J. Krasuski, *Historia...*, s. 205, 225, 241; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 210; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 477; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 273–278; M.J. Ptak, M. Kinstler, *Powszechna...*, s. 185–186.

Członkowie obydwu izb byli uważani za reprezentantów całego narodu. Sprawowali mandat wolny. Deputowany nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności za swoje głosowanie. Dotyczyło to także opinii wyrażonej przez deputowanego w izbie, za co ponosił on jednak odpowiedzialność regulaminową przed izbą. W trakcie sesji deputowany nie mógł być bez zgody właściwej izby pociągnięty do odpowiedzialności lub aresztowany za przestępstwo, chyba że zostało ono popełnione kolejnego dnia po posiedzeniu. Zgoda izby była także wymagana dla aresztowania posła za długi. Na żądanie właściwej izby wszelkie postępowanie karne przeciwko deputowanemu, jak również areszt śledczy albo areszt za długi, powinny zostać wstrzymane na czas trwania sesji. Posłom do drugiej izby przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży, wypłacane z kasy rządowej, z których to uprawnień posłowie nie mogli się zrezygnować⁵¹⁴. Z uwagi na wprowadzenie do Izby Posłów wielu urzędników państwowych byli oni podatni na naciski ze strony rządowej pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wystąpienia niezgodne z polityką rządu traktowane było bowiem jako naruszenie obowiązku lojalności⁵¹⁵.

Konstytucja pruska była giętka. Na przestrzeni lat 1852–1857 była aż dziewięciokrotnie zmieniana w ramach dostosowywania jej do doraźnych potrzeb politycznych⁵¹⁶. Równocześnie w okresie swojego obowiązywania była także niejednokrotnie łamana i zawieszana⁵¹⁷. Prusy zachowały charakter państwa policyjnego z rozbudowanym aparatem policji politycznej oraz cenzurą⁵¹⁸. W następstwie upadku rewolucji 42 członków Pruskiego Zgromadzenia Narodowego pociągnięto do odpowiedzialności za wzywanie do bojkotu podatkowego w 1848 r., 41 zwolniono, a jeden uciekł za granicę. Najostrzejsze represje dotyczyły jednak przedstawicieli skrajnej lewicy. Spośród 11 oskarżonych jesienią 1852 r. 7 zostało skazanych na długoletnie kary pozbawienia wolności⁵¹⁹. Na lata 1860–1866 przypada konflikt konstytucyjny pomiędzy Królem Prus a Izbą Posłów wynikły na tle uprawnień Króla Prus do dokonywania zmian organizacji wojska z pominięciem parlamentu. Wobec przyjęcia przez Zgromadzenie Krajowe wymogu rozdzielenia przez rząd postulowanych środków na te

⁵¹⁴ E. Klein, *Powszechna...*, s. 661; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 276.

⁵¹⁵ E. Klein, *Powszechna...*, s. 661; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 494.

⁵¹⁶ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 280, 290–291.

⁵¹⁷ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 214; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 520–521, 525; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 493–495, 503–504, 507; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 244–245; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 260, 282; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 210; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 394, 396–397, 429–430, 453, 462.

⁵¹⁸ M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 486–487; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 130, 142–143; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 292–294.

⁵¹⁹ W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 493; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 244–245; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 396–397; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 294.

przeznaczone na utrzymanie dotychczasowej armii oraz jej reorganizację, 14 marca 1862 r. Król Prus rozwiązał Izbę Posłów. Wówczas zakończył się także okres rządów nowej ery o kierunku liberalno-konserwatywnym na rzecz rządu o w pełni konserwatywnym odcieniu. Wzrost napięcia na linii rząd-parlament dał podstawę do poszukiwania rozwiązania wynikłych problemów ustrojowych przy pomocy sprawnego polityka rojalistycznego Otto von Bismarcka. Pomimo oporu zarówno środowisk liberalnych, jak i konserwatywnych w dniu 24 września 1862 r. Otto von Bismarck został mianowany premierem. W swoim działaniu posłużył się teorią luk konstytucyjnych (niem. *Lückentheorie*) rządząc z pominięciem parlamentu, a zwłaszcza bez zatwierdzonego przez niego budżetu⁵²⁰. W tym okresie doszło także do zaostrzenia się konfliktu rządu z opozycją parlamentarną oraz sprzeciwiającymi się polityce Bismarcka środowiskami pozaparlamentarnymi. W tym zakresie rząd stosował ostrą politykę ograniczania praw i wolności obywatelskich. Natomiast niepokornym urzędnikom wytaczano postępowania dyscyplinarne w wyniku których nakładano na nich surowe kary lub zwalniano z pełnionej funkcji⁵²¹. Ostateczne zwycięstwo nad opozycją Bismarck odniósł w wyniku wygranej wojny austriacko-pruskiej z 1866 r. Wówczas Sejm Krajowy wstecznie zatwierdził wydatki poczynione na wojnę austriacko-pruską oraz opowiedział się za inicjatywą zjednoczenia Niemiec pod przewodnictwem Prus. Deputowani podjęli także postulowane przez rząd uchwały, w tym w szczególności w dniu 20 września 1866 r. zaakceptowali pokój praski oraz uchwalili ustawę pozwalającą na wcielenie do Prus okupowanych przez nie terenów⁵²².

Latem 1863 r. akcję dyplomatyczną skierowaną na reformę ustroju Związku Niemieckiego podjęła Austria. Działanie to jednak poległo wobec jednoznacznego oporu Prus oraz odmowy udziału przez to państwo w zorganizowanym przez Austrię w połowie sierpnia 1863 r. zjeździe państw niemieckich we Frankfurcie nad Menem. Niedługo po zawarciu we Wiedniu w dniu 30 października 1864 r. traktatu pokojowego w wyniku zwycięskiej wojnie Austrii i Prus z Danią, a następnie układu austriacko-pruskiego w przedmiocie administracji Szlezewiku, Holsztyna i Lauenburga zawartego w Gastein w dniu 14 sierpnia 1865 r., na tle wpływów i pozycji w Związku Niemieckim ponownie odżył konflikt prusko-austriacki. W konfrontacji zbrojnej tych

⁵²⁰ I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 101; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 502–504, 507; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 256; J. Krasuski, *Historia...*, s. 219; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 211; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 421–423, 428–430, 439, 453, 459, 462–463, 471–472; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 366–376, 378, 382–383.

⁵²¹ W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 507–510; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 257, 259–260, 270, 278, 282; J. Krasuski, *Historia...*, s. 219–220; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 211; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 429–430, 453, 459; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 375–376, 378, 382–383.

⁵²² W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 518–519; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 260, 287–288; J. Krasuski, *Historia...*, s. 271–272, 288; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 218; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 471–473; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 390, 404–408.

dwóch mocarstw niemieckich premier pruski Otto von Bismarck upatrywał drogi do uzyskaniu przez Prusy pozycji hegemonu w Niemczech. Asumpt do podjęcia działań wojennych dało wkroczenie wojsk pruskich do Holsztyna zarządzanego przez Austrię, która poczytywała ten akt za złamanie układu z Gastein. Doprowadziło to do naruszeniem pokoju związkowego oraz na wniosek Austrii mobilizacji wojsk związkowych w dniu 14 czerwca 1866 r. Wobec takiego przebiegu spraw Prusy opuściły Związek Niemiec, a w następstwie rozgorzała pełnoskalowa wojna. Po stronie Austrii stanęły cztery królestwa: Bawaria, Hanower, Saksonia, Wirtembergia oraz Wielkie Księstwa: Badenia, Hesja-Darmstadt, Hesja Elektorska. Natomiast Prusy zgrupowały wokół siebie 19 mniejszych państw środkowych i północnych Niemiec. Na froncie południowo-zachodnim przeciwko Austrii wystąpiły także Włochy. Decydującą bitwę pod Sadową stoczono już 3 lipa 1866 r., wskutek której wojska pruskie znalazły się niedaleko Wiednia. W połowie lipca 1866 r. doszło do zawieszenia broni. Pertraktacje pokojowe toczyły się przy pośrednictwie Francji. Ostatecznie pokój kończący wojnę austriacko-pruską został podpisany w Pradze w dniu 23 sierpnia 1866 r. Na jego podstawie doszło do rozwiązania Związku Niemieckiego⁵²³.

Byłe państwa związkowe podzielone zostały na trzy grupy: Niemcy północne pod hegemonią Prus, niezależne państwa południowoniemieckie tworzące tzw. trzecie Niemcy (Badenia, Bawaria, Hesja-Darmstadt i Wirtembergia) oraz Austrię wyłączoną z dalszego wpływu na kształtowanie się organizacji państw niemieckich. Pełną niezależność otrzymały Wielkie Księstwo Luksemburga i Księstwo Lichtenstein. Równocześnie zwycięstwo Prus pociągnęło za sobą zmiany terytorialne wśród państw niemieckich, których liczba zmniejszyła się do 28. Wskutek dokonanego wcielenia do Prus nowych terytoriów zdołały połączyć rozdzielone dotąd prowincje wschodnie i zachodnie w jedno terytorium⁵²⁴.

⁵²³ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 287; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 47; E. Klein, *Powszechna...*, s. 613–614; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 78–79; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 465–466; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 98, 101; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 462, 467–468, 490; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 212, 215; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 490, 520–525; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 447, 497–498, 502, 508–516; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 274–278, 283–286, 288; J. Krasuski, *Historia...*, s. 210–215, 219–220; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 212–215; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 389, 452–471; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 379–399, 563–564.

⁵²⁴ E. Klein, *Powszechna...*, s. 613; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 79; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 98; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 525–526; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 465–466; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 216–217; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 462, 468, 490; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 217; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 516–519; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 286, 288, 292–293; J. Krasuski, *Historia...*, s. 178, 220; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 470–474; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 397–398, 404, 544.

Związek Północnoniemiecki (niem. *Norddeutscher Bund*) stanowił federację państw niemieckich położonych na północ od rzeki Men zjednoczonych pod przewodnictwem Prus. W jego skład weszły 22 państwa niemieckie, w tym 19 monarchii i 3 republiki miejskie: Brema, Hamburg i Lubeka. Do Związku Niemieckiego nie weszły: Austria, Badenia, Wirtembergia, Bawaria, Hesja, Luksemburg i Lichtenstein⁵²⁵. Podstawy ustroju Związku Niemieckiego zostały określone w konstytucji, której projekt w części założeń politycznych opracował samodzielnie Otto von Bismarck. Projekt ten stanowił w dniu 5 grudnia 1866 r. przedmiot uzgodnień przedstawicieli poszczególnych państw, aby w uzgodnionym kształcie zostać przedłożony w dniu 4 marca 1867 konstytucyjnemu Sejmowi Rzeszy (niem. *Reichstag*) wyłonionemu w wyborach z dnia 12 lutego 1867 r. Konstytucja z niewielkimi zmianami została uchwalona w dniu 16 kwietnia 1867 r. większością 230 głosów przeciw 53. Następnego dnia konstytucję przyjęły także rządy oraz zgromadzenia krajowe poszczególnych państw członkowskich. Konstytucja weszła w życie z dniem 1 lipca 1867 r.⁵²⁶

Zrywając z feudalnym absolutyzmem konstytucja nie zrealizowała w pełni zasad burżuazyjnego parlamentaryzmu, łącząc w sobie elementy obu tych systemów, równocześnie przyjmując zasadę centralizmu zastrzeżono w niej ustępstwa na rzecz partykularyzmów poszczególnych państw członkowskich⁵²⁷. Zgodnie z Konstytucją Związku Północnoniemieckiego prawo związkowe posiadało supremację nad prawem krajowym. Kraje związkowe zachowały natomiast kompetencje w dziedzinach niezastrzeżonych na rzecz Związku Północnoniemieckiego. Katalog spraw wspólnych pozostawał jednak szeroki. Związek Północnoniemiecki posiadał kompetencje do przymusowej egzekucji od państwa

⁵²⁵ Intencja utworzenia pod wodzą Prus związku północnoniemieckiego została wyrażona już w okresie wojen napoleońskich, zyskując na sile w okolicznościach związanych z powołaniem Związku Reńskiego. Nie została ona jednak zmaterializowana wobec obaw większych państw tego regionu przed zbyt dużym wzmocnieniem w ten sposób wpływów pruskich, indywidualnych dążeń tych państw zrzeszenia wokół siebie grupy suwerennych państw w podobnego typu związki oraz rzeczywistego przeciwdziałania, mimo oficjalnego poparcia, przeciwko projektowi związku północnoniemieckiego dyplomacji francuskiej. Ostateczne niepowodzenie zamierzenia zawiązania związku północnoniemieckiego przypieczętowały zmiany sytuacji międzynarodowej, a w tym zmiana roli oraz osłabienie pozycji Prus (M. Wawrykowa, *Między...*, s. 55; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 98–99, 124–132, 136, 426–427).

⁵²⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 287; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 47; E. Klein, *Powszechna...*, s. 619; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 80; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 466–467; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 98; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 468; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 203, 210, 212, 215–216; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 526, 568; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 519–520, 522; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 215, 217; J. Krasuski, *Historia...*, s. 178, 220–221; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 475–479; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 409–417; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 288–293; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 429.

⁵²⁷ M. Wawrykowa, *Między...*, s. 289–290; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 466–467; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 477–479; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 455–456.

członkowskiego wypełnienia jego obowiązków, aż do interwencji zbrojnej włącznie⁵²⁸. Konstytucja Związku Północnoniemieckiego z 1867 r. stanowiła nie tylko podstawowy akt ustroju wewnętrznego zjednoczonych państw północy i środka Niemiec. Stała się ona również wzorem dla państw południowoniemieckich, a ostatecznie pierwowzorem konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 1871 r.⁵²⁹

Na czele Związku Północnoniemiecko postawiono Prezydium Związku, które należało do korony pruskiej. Prezydium Związku mianowało Kanclerza (niem. *Bundeskanzler*), który z urzędu pozostawał przewodniczącym Rady Związkowej. Prezydium Związku oraz Kanclerz składali się na władzę wykonawczą. Organem reprezentacyjnym rządów poszczególnych państw związkowych pozostawała Rada Związkowa (niem. *Bundesrat*). Funkcję parlamentu Związku Północnoniemieckiego sprawował Sejm Rzeszy (niem. *Reichstag*). Rada Związkowa faktycznie stanowiła parlamentarną izbę wyższą, chociaż formalnie nie posiadała takiego statusu. Obrady Sejmu Rzeszy były jawne, a zgodne ze stanem faktycznym sprawozdania z jego posiedzeń nie podlegały odpowiedzialności. Obok Sejmu Rzeszy w krajach związkowych nadal miały funkcjonować parlamenty krajowe⁵³⁰.

Członkowie Rady Związkowej pozostawali związani instrukcjami swoich rządów. Głosów nieopartych na instrukcjach nie brało się pod uwagę. Posłowie natomiast pozostawali reprezentantami całego narodu i nie wiązały ich jakiejkolwiek instrukcje ani polecenia. Posłowie pozostający urzędnikami nie byli zobowiązani do uzyskania urlopu na czas pełnienia swojej funkcji. Posłom nie przysługiwała dieta ani zwrot kosztów za pełnienie swojej funkcji⁵³¹.

Posłowie do Sejmu Rzeszy posiadali immunitet. Za swoje głosowania lub wypowiedzi w wykonaniu funkcji posła nie mogli być kiedykolwiek pociągnięci poza Sejmem Rzeszy do jakiejkolwiek odpowiedzialności, w tym w szczególności sądowej lub dyscyplinarnej. W

⁵²⁸ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 417–420, 422, 425–428, 455–456; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 466–467; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 216–217; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 289–290; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 477–479.

⁵²⁹ E. Klein, *Powszechna...*, s. 620; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 81; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 469; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 217; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 520; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 477; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 438.

⁵³⁰ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 287; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 47; E. Klein, *Powszechna...*, s. 619–620; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 80–81; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 468; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 467–468; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 216; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 526; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 289–291; J. Krasuski, *Historia...*, s. 220; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 217; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 476–477; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 418–424, 427–432.

⁵³¹ E. Klein, *Powszechna...*, s. 620; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 80–81; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 476–477; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 216; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 467; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 421–424.

trakcie trwania sesji poseł do Sejmu Rzeszy nie mógł być aresztowany ani nie mogło się toczyć przeciwko niemu postępowanie za jakikolwiek czyn karalny, chyba że został on ujęty na gorącym uczynku lub czyn został popełniony kolejnego dnia po sesji. Taka sama zgoda była wymagana w przypadku aresztu za długi. Na żądanie Sejmu Rzeszy wszelkie postępowanie, w tym postępowanie karne przeciwko posłowi albo areszt za długi powinny być zawieszone na czas trwania sesji. Pomimo braku rozciągnięcia immunitetu na członków Rady Związku przysługiwała im standardowa ochrona dyplomatyczna. Warto także zauważyć, że jakikolwiek czyn popełniony przeciwko Radzie Związkowej lub Sejmowi Rzeszy albo odpowiednio ich członkom lub posłom, podczas pełnienia przez nich funkcji lub w związku z nią, podlegał postępowaniu oraz karze takiej jakie przewidziano w danym państwie członkowskim dla czynów popełnionych przeciwko odpowiednim organom lub osobom⁵³².

Sam Związek Północnoniemiecki został w pełni zdominowany przez Prusy, a w ciągu kilku lat swojego istnienia doprowadził do integracji politycznej i gospodarczej mniejszych państw niemieckich z Prusami. Skutkowało to również wzrostem znaczenia Prus wśród większych państw niemieckich, co otworzyło drogę do zjednoczenia Niemiec⁵³³. Idea zjednoczenia Niemiec nie była także obca państwom południowoniemieckim, które nie weszły do Związku Północnoniemieckiego. Zarówno w Bawarii, jak i Wirtembergii sceptycznie postrzegano jednak wizję ograniczenia suwerenności państwa na rzecz Związku. Panujący heski opowiadał się natomiast za zjednoczeniem Niemiec pod przewodnictwem Austrii. Najbardziej pruskie nastawienie prezentował Wielki Książę Badenii, który złożył akces do Związku Północnoniemieckiego. Jego indywidulane dążenia spotkały się jednak z odmową wobec braku bezpośredniego sąsiedztwa terytorialnego Badenii i Związku Północnoniemieckiego. Pomimo tej odmowy Badenia przysposabiała się do zjednoczenia, przede wszystkim organizując swoje wojsko na wzór pruski. Podobnie organizacji wojska na wzór pruski dokonano w Wirtembergii. Sceptyczne nastawienie do idei zjednoczenia Niemiec pod wodzą Prus wykazały natomiast społeczeństwa wszystkich czterech wymienionych państw południowoniemieckich. Nastroje antypruskie koncentrowały się jednak przede wszystkim w Austro-Węgrzech⁵³⁴.

Związek Północnoniemiecki miał być postrzegany przez jego twórcę jedynie jako etap na drodze do pełnego zjednoczenia Niemiec. Otto von Bismarck zamierzał tego dokonać na

⁵³² E. Klein, *Powszechna...*, s. 620; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 81; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 216; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 423–425.

⁵³³ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 215, 217; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 468–470; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 526–527; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 289; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 477–478.

⁵³⁴ M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 479–482; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 433–445.

gruncie konfliktu zbrojnego z Francją, do którego wyzyskania posłużył się sprawą następstwa tronu hiszpańskiego. Wskutek prowokacji wywołanej przez samego Otto von Bismarcka przy pomocy tak zwanej depeszy emskiej, w dniu 19 lipca 1870 r. Francja wypowiedziała wojnę Prusom, a w następstwie – Związkowi Północnoniemieckiemu. W ten sposób aktualizacji doznały tajne sojusze wojskowe Prus z czterema państwami południowoniemieckimi: Bawarią, Wirtembergią, Badenią oraz Hesją-Darmstadt wynegocjowane jeszcze w okresie pertraktacji pokojowych przed podpisaniem pokoju praskiego w dniu 23 sierpnia 1866 r.. Na tej podstawie państwa południowoniemieckie zobowiązane były do przystąpienia po stronie Prus w przypadku wybuchu wojny, w której państwo to byłoby stroną. Na tej podstawie wojna Francji ze Związkiem Północnoniemieckim przeistoczyła się w francusko-niemiecką⁵³⁵.

Bismarck nie zamierzał jednak wyzyskiwać realizacji sojuszy wojskowych w celu wymuszenia odgórnego zjednoczenia Niemiec. Zamierzał tego dokonać na drodze dobrowolnej i samodzielnej inicjatywy przystąpienia państw południowoniemieckich. Ostatecznie jednak sytuacja wojenna, a w szczególności odniesione zwycięstwa nad Francją, oraz związane z nią pobudzenie nastrojów narodowych stworzyły ku temu odpowiednie warunki. Jeszcze w listopadzie 1870 r. państwa południowoniemieckie (Badenia oraz Hesja-Darmstadt – 15 listopada 1870 r., Bawaria – 23 listopada 1870 r., Wirtembergia – 25 listopada 1870 r.) zawarły traktaty na mocy których uznały konstytucję Związku Północnoniemieckiego oraz zgodziły się na utworzenie Cesarstwa Niemieckiego. Prowadziło to do nabrania przez konstytucję Związku Północnoniemieckiego z 1867 r. charakteru konstytucji ogólnoniemieckiej⁵³⁶.

Wspomniane traktaty zostały zatwierdzone przez Sejm Rzeszy w głosowaniach z dnia 9 grudnia 1870 r. Zgodzono się wówczas ponadto na dokonanie zmiany ustroju związkowego. Następnie w dniu 10 grudnia 1870 r. Sejm Rzeszy wyraził zgodę na nadanie Związkowi Północnoniemieckiemu nazwy Rzeszy Niemieckiej oraz ustanowienie tytułu Cesarza Niemieckiego (niem. *Deutscher Kaiser*). Jeszcze przed tym, bo już w dniu 3 grudnia 1870 r.

⁵³⁵ E. Klein, *Powszechna...*, s. 620–621; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 81–82; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 288, 292–293, 299–300, 302–305; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 468; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 468–469; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 98; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 217; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 522–524, 527; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 215–216, 220; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 471, 475, 490–495; J. Krasuski, *Historia...*, s. 220–221; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 526–527, 568, 570, 572, 574–575; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 388, 396–397, 399, 432–433, 436–437, 439–445, 564.

⁵³⁶ E. Klein, *Powszechna...*, s. 621; E. Klein, *Powszechna...*, s. 620; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 82; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 98–99; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 462, 468–469; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 469–470, 472; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 217; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 576; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 522–527; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 302–308, 310–311, 314; J. Krasuski, *Historia...*, s. 221–224; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 220–221; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 477, 493–500; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 443–450, 458.

Król Bawarii – za namową Otto von Bismarcka – wystąpił z propozycją powołania Króla Prus na Cesarza Niemieckiego. Dokonanie tego wyboru przez władców państw niemieckich miało przekreślać koncepcje pochodzenia władzy od ludu Rzeszy (niem. *Reichsvolk*). Prawnoustrojową podstawą Rzeszy Niemieckiej stawał się wobec tego związek panujących (niem. *Fürstenbündnis*), który przekazywał władzę Cesarzowi. Koronacji cesarskiej dokonano w dniu 18 stycznia 1871 r. w Sali Zwierciadlanej pałacu wersalskiego w pobliżu oblężonego przez wojska niemieckie Paryża. Obecna była tam również delegacja Sejmu Rzeszy wraz z Edmundem Simsonem, który w styczniu 1849 r. składał u stóp Fryderyka Wilhelma IV koronę cesarską ofiarowaną przez parlament frankfurcki. Wybrana data nie była przypadkowa i miała symbolizować ciąg rozwojowy monarchii Hohenzollernów, stanowiąc kłamrę pomiędzy dniem 18 stycznia 1701 r., kiedy nastąpiła koronacja Fryderyka I na Króla Prus oraz dniem 18 stycznia 1871 r. – koronacji Wilhelma I na Cesarza Rzeszy Niemieckiej. W ten sposób ostatecznie zjednoczenie Niemiec stało się faktem, a za oficjalny dzień powstania Rzeszy Niemieckiej (niem. *Deutsches Reich*) przyjęto 1 stycznia 1871 r.⁵³⁷

Ujednolicony projekt konstytucji Rzeszy Niemieckiej uwzględniający układy zawarte w listopadzie 1870 r. z Badenią, Hesją-Darmstadt, Bawarią i Wirtembergią wraz z ich zmianami oraz uzupełnieniami, oraz uchwały Sejmu Rzeszy z dni 9 i 10 grudnia 1871 r., został przedłożony Sejmowi Rzeszy do zatwierdzenia w dniu 23 marca 1871 r. Po nadaniu temu projektowi ostatecznej redakcji konstytucja Rzeszy Niemieckiej została przyjęta w dniu 16 kwietnia 1871 r. wszystkimi głosami z wyjątkiem siedmiu. Weszła ona w życie w dniu 4 maja 1871 r. z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 1871 r. Z niewielkimi zmianami wynikającymi głównie z wejścia w skład Rzeszy Niemieckiej państw południowoniemieckich, powtarzała postanowienia konstytucji Związku Północnoniemieckiego z 1867 r.⁵³⁸. Przyjmuje się, że wraz ze zjednoczeniem Niemiec można ostatecznie mówić o ustaleniu się narodu niemieckiego wykształconego na gruncie długotrwałego współżycia ze sobą poszczególnych szczepów

⁵³⁷ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 79; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 315; E. Klein, *Powszechna...*, s. 620–622; E. Klein, *Powszechna...*, s. 620; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 82–83; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 143, 470, 472–474; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 98–99; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 462, 468–474; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 217; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 576–578; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 529–530, 533; M. Wawrykowa, *Mędzy...*, s. 222–224, 230, 314; J. Krasuski, *Historia...*, s. 223–224, 230, 232; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 221–223; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 501; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 448–453, 458 J. Wąsicki, *Rzecz...*, s. 429–430.

⁵³⁸ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 79; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 315; E. Klein, *Powszechna...*, s. 620–622 E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 81–83; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 470; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 469; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 217–218; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 527–528, 530; J. Krasuski, *Historia...*, s. 231; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 223; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 477; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 458–459.

niemieckich, w ramach wspólnej organizacji państwowej, a którego poczucie własnej odrębności pojawiło się głównie w XIX w., a to zwłaszcza na gruncie przeciwstawieniu się państw niemieckich imperializmowi napoleońskiemu⁵³⁹.

Rzesza Niemiecka składała się z 25 państw związkowych, z czego 22 monarchii oraz 3 wolnych miast (Brema, Hamburg i Lubeka). Specjalny status jako kraj Rzeszy Rzeszy (niem. *Reichsland*) posiadała Alzacja-Lotaryngia, która w 1911 r. uzyskała status państwa członkowskiego. Rzesza Niemiecka stanowiła federację o organach odpowiadających tym które istniały w Związku Północnoniemieckim. Prawo związkowe w zakresie spraw wspólnych posiadało supremację nad prawem krajowym. Zakres spraw wspólnych był szeroki z zastrzeżeniem możliwości ich dalszego rozszerzenia. W pozostałych sprawach kraje związkowe zachowały swoją wyłączną kompetencję. Utrzymały one także własne organy krajowe. Kraje związkowe były formalnie równe jednak dla Saksonii, Bawarii oraz Wirtembergii zastrzeżono specjalne prawa (niem. *Reservatrechte*) dające im większy zakres samodzielności niż pozostałym krajom związkowym⁵⁴⁰.

Na czele Rzeszy Niemieckiej stał Cesarz Niemiecki jako prezydujący w Radzie Związkowej. Korona cesarska przysługiwała nieodłącznie Królowi Prus. Przewodnictwo w Radzie Związkowej oraz kierowanie jej sprawami należało do Kanclerza. Kanclerza powoływał i odwoływał Cesarz. W Rzeszy Niemieckiej nie funkcjonował rząd odpowiedzialny przed Sejmem Rzeszy, a najwyższą władzę wykonawczą w imieniu Cesarza wykonywał Kanclerz Rzeszy. W ramach praktyki funkcjonowania ustroju wykształciły się rządy osobiste Cesarza Rzeszy, który sprawował funkcję faktycznego monarchy federalnego państwa⁵⁴¹.

⁵³⁹ E. Klein, *Powszechna...*, s. 70; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 462, 474; M. Wawrykowa, *Między...*, s. 75–77, 81–106, 120–123, 125–134, 214, 302, 308–310; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 181; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 428–434, 436–438, 452–454, 470, 483, 525, 529, 532–535, 571; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 168–170, 178–179, 520–522; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 49, 104–105–117, 134, 136, 138–140; J. Wąsicki, *Rzesza...*, s. 6, 28–29, 156, 339, 345, 347–348, 350, 354, 368, 375–377, 382–386, 389–392, 394, 397–403, 405, 409–410, 422; J. Krasuski, *Historia...*, s. 170–172, 174, 180–181, 185–188, 213, 230; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 194; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 175–176, 190–193, 278–279, 516–519, 541; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i państwa...*, s. 9, 67, 81, 114–116, 446; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 81, 459–460, 518.

⁵⁴⁰ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 79; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 315; E. Klein, *Powszechna...*, s. 622–623; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 83, 85; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 455, 470–473, 477–478; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 469, 471–475; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 203, 217–218; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 527, 529–530, 571; J. Krasuski, *Historia...*, s. 178, 224, 231–234, 243; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 223–224; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 498–501; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 461–465, 486–487, 489–491.

⁵⁴¹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 80–81; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 315–316; E. Klein, *Powszechna...*, s. 622–623; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 83–85; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 473–475, 478–481; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 470–473; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 218–219; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 531–532; J.

Organem reprezentacyjnym krajów członkowskich Rzeszy Niemieckiej była Rada Związkowa (niem. *Bundesrat*) składająca się z pełnomocnych przedstawicieli poszczególnych krajów związkowych. Organ ten pozostawał w istocie kongresem przedstawicieli rządów, których liczba zależała od liczby ludności danego kraju. W ten sposób Rada Związkowa nawiązywała ona do Sejmu Związku Niemieckiego. Rada Związkowa nie stanowiła drugiej izby parlamentarnej, lecz w rzeczywistości pełniła ona taką funkcję, wobec jej udziału w sprawowaniu władzy ustawodawczej oraz uchwalaniu budżetu. Rada Związkowa mogła być zwołana przez Cesarza Niemieckiego bez równoczesnego zwołania Sejmu Rzeszy. Posiedzenia Rady Związku były niejawnie⁵⁴².

Pełnomocnicy rządów w Radzie Związkowej byli związani instrukcjami swoich rządów i głosowali w myśl ich treści. Głosy oddane bez instrukcji nie były liczone, natomiast te oddane sprzecznie z instrukcją uznawano za ważne, jako że Rada Związkowa nie miała prawa weryfikować treści instrukcji. Natomiast gdyby pełnomocny przedstawiciel rządu oświadczył otwarcie, że jego głos jest sprzeczny z instrukcją, wówczas głos uznawano jako oddany bez instrukcji, a tym samym nieważny⁵⁴³. Udział w Radzie Związkowej był obowiązkiem kraju związkowego, stąd jego zaniechanie mogło zostać uznane za naruszenie obowiązku wierności wobec Rzeszy Niemieckiej⁵⁴⁴.

Sejm Rzeszy (niem. *Reichstag*) składał się z jeden izby. Oprócz funkcji ustawodawczej Sejm Rzeszy posiadał przede wszystkim kompetencje ustalania budżetu oraz ratyfikowania umów międzynarodowych. Sejm Rzeszy nie mogły być zwołany przez Cesarza Niemieckiego bez równoczesnego zwołania Rady Związkowej. Sejm Rzeszy mógł być rozwiązany przed upływem kadencji na mocy uchwały Rady Związkowej i zgody Cesarza Niemieckiego.

Krasuski, *Historia...*, s. 232–234; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 223–224; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 466–474, 477–478, 488–491, 500–502, 507–508, 530–533, 536–539, 543–544, 565–566.

⁵⁴² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 80–81; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 315–316; E. Klein, *Powszechna...*, s. 622–623; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 83–85; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 470–471, 473; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 218–219; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 476; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 223–224; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 532; J. Krasuski, *Historia...*, s. 231–234; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 456, 467, 474–478, 506–507.

⁵⁴³ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 80; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 315; E. Klein, *Powszechna...*, s. 623; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 84; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 476; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 218; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 476.

⁵⁴⁴ *Ibidem*, s. 476.

Posiedzenia Sejmu Rzeszy były jawne. Za prawidłowe sprawozdania z jego posiedzeń nie ponosiło się odpowiedzialności⁵⁴⁵

Posłowie do Sejmu Rzeszy byli reprezentantami całego narodu. Nie wiązały ich instrukcje ani polecenia⁵⁴⁶. Także w ramach dyscypliny wewnątrzfrakcyjnej posłowie cieszyli się dużą swobodą w wykonywaniu mandatu. Wyłącznie w niektórych frakcjach, w tym socjalistycznej i Kole Polskim, przyjmowano obowiązek głosowania według decyzji uchwalonej uprzednio przez większość frakcji. W innych frakcjach głosownie przeciw frakcji przeważnie nie pociągało za sobą konsekwencji, z wyjątkiem kwestii zasadniczej wagi⁵⁴⁷. Posłom nie przysługiwało wynagrodzenia ani zwrot kosztów za pełnienie swojej funkcji, co zmieniło się dopiero w 1906 r. O ile nie zachodził incompatibilitas urzędnicy mogli pełnić mandat poselski, a na udział w posiedzeniach Sejmu Rzeszy nie potrzebowali otrzymać urlopu⁵⁴⁸.

Posłom do Sejmu Rzeszy przysługiwał immunitet. Nie mogli być w jakimkolwiek czasie pociągnięci do jakiegokolwiek odpowiedzialności poza Sejmem Rzeszy, w tym w szczególności nie można było prowadzić przeciwko nim postępowania sądowego lub dyscyplinarnego, za swoje głosowania albo wypowiedzi w wykonaniu funkcji posła. W trakcie trwania sesji poseł do Sejmu Rzeszy nie mógł być aresztowany oraz nie mogło się toczyć przeciwko niemu postępowanie za jakikolwiek czyn karalny, chyba że został on ujęty na gorącym uczynku lub czyn został popełniony kolejnego dnia po sesji. Taka sama zgoda była wymagana w przypadku aresztu za długi. Na żądanie Sejmu Rzeszy wszelkie prowadzone przeciwko posłowi postępowania dyscyplinarne lub postępowania karne albo areszt za długi powinny być zawieszone na czas trwania sesji⁵⁴⁹

⁵⁴⁵ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 80–81; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 315–316; E. Klein, *Powszechna...*, s. 622–623; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 83–85; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 475–476; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 218–219; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 470–471; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 532, 539; J. Krasuski, *Historia...*, s. 234, 237; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 223–224; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 456–457, 478–481, 482–486.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, s. 478, 481; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 476.

⁵⁴⁷ W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 540. Należy zauważyć na przyjętą w 1869 r. przez Socjaldemokratyczną Partię Robotniczą na zjeździe w Stuttgarcie decyzję o uznaniu trybuny parlamentarnej za podstawowe medium określenia stanowiska niemieckiej klasy robotniczej w ramach politycznej walki proletariatu. Odrzucono tym samym koncepcję bojkotu przez proletariat wszelkich władz przedstawicielskich, w tym Północnoniemieckiego Reichstagu (M. Wawrykowa, *Między...*, s. 299; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 489–490). Sprzeciw posłów Liebknechta i Bebla w Reichstagu, głosujących przeciwko udzieleniu kredytów na wojnę niemiecko-francuską, został uznany przez Bismarcka za „zradę stanu”, skutkując pociągnięciem obu posłów do odpowiedzialności i na przełomie lat 1870 i 1871 – skazaniem ich na karę więzienia (M. Wawrykowa, *Między...*, s. 310; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 500).

⁵⁴⁸ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 481–482.

⁵⁴⁹ J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 482; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 476.

Konstytucja Rzeszy Niemieckiej miała charakter ramowy. Mieszała w sobie zasady ustroju federacyjnego, monarchicznego i parlamentarnego. Równocześnie nie określono w niej precyzyjnie kompetencji poszczególnych organów Rzeszy ani stosunków pomiędzy nimi. O ostatecznym kształcie ustroju zdecydowała wobec tego praktyka. Silna pozycja władzy wykonawczej nie pozwoliła na wykształcenie się w Rzeszy Niemieckiej rządów parlamentarnych. Dominującą pozycję w Rzeszy Niemieckiej zajmowały Prusy, co skutkowało podporządkowaniem polityki ogólnoniemieckiej interesom tego państwa⁵⁵⁰. Wobec wzrostu faktycznej roli władzy wykonawczej w Rzeszy Niemieckiej, a to w szczególności osobistych rządów Cesarza wykonywanych poza konstytucją, ustrój federacji stanowił kryptoabsolutyzm czy pseudokonstytucyjny absolutyzm⁵⁵¹. Powstanie Rzeszy Niemieckiej skutkowało unifikacją ustroju poszczególnych państw niemieckich, co potęgowała wyższość prawa federalnego nad prawem krajowym. W zdecydowanej większości krajów federalnych utrzymał się ustrój ograniczonej monarchii konstytucyjnej⁵⁵². Ustrój poszczególnych państw związkowych nawiązywał do ustroju Prus. Rządy mianowane były przez monarchę i pozostawały odpowiedzialne wyłącznie przed nim. Parlamentom krajowym przysługiwały kompetencje ustawodawcze i budżetowe. W miastach hanzeatyckich (Brema, Hamburg, Lubeka) rolę monarchy i rządu pełniły senaty złożone z przedstawicieli bogatego patrycjatu. Uchwały Sejmu Rzeszy przyjęte wkrótce po utworzeniu Rzeszy Niemieckiej, wymagające, aby w każdym państwie związkowym był sejm krajowy, napotkały na opór Rady Związkowej⁵⁵³.

Po rozwiązaniu Związku Niemieckiego w roku 1867 Austria i Węgry zawarły ugodę na mocy której uznano odrębność obu państw w ramach monarchii habsburskiej urzeczywistniając tym samym założenia koncepcji ustroju dualistycznego⁵⁵⁴. Treść tej ugody została kolejno przyjęta przez zwołane w tym celu austriacką Radę Rzeszy i Sejm Węgierski, a następnie 12 czerwca 1867 r. zatwierdzone przez Cesarza Austrii. Uprzednio, bo w dniu 8 czerwca 1867 r. Franciszek

⁵⁵⁰ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 219–220; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 532–534, 539–540, 568; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 478–482; J. Krasuski, *Historia...*, s. 230–235, 271, 273–274; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 224; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 464–465, 469–471, 488–492, 500, 507–508, 535–537, 543–544, 560, 565.

⁵⁵¹ W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 531; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 543–544.

⁵⁵² K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 219–220; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 478–479; W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 530, 532; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 224, 226–227; J. Krasuski, *Historia...*, s. 237, 241.

⁵⁵³ J. Krasuski, *Historia...*, s. 241, 257–258; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 478–479.

⁵⁵⁴ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 47, 86; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 287, 321; E. Klein, *Powszechna...*, s. 613, 615; E. Klein, *Historia ustroju państw...*, s. 78; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 466, 509; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 103–104; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 492; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 221–222; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 525, 527–529, 566; J. Krasuski, *Historia...*, s. 224–225; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 219; M. Wawrykowa, *Dzieje...*, s. 481; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 400–401.

Józef I został koronowany na Apostolskiego Króla Węgier zobowiązując się do zachowania odrębności Królestwa Węgier i jego konstytucji⁵⁵⁵. Od 1868 r. Austria i Węgry pozostawały związane unią realną (przez naukę węgierską postrzeganą wyłącznie jako unia personalna⁵⁵⁶) łącznie nazywane Monarchią Austro-Węgierską, a oddzielnie zaś Cesarstwem Austriackim i Królestwem Węgierskim⁵⁵⁷.

Jeszcze przed zawarciem ugody austriacko-węgierskiej, Cesarz Austrii w lutym 1867 r. przywrócił węgierskie ustawy konstytucyjne z 1848 r. oraz powołał dwuizbowy Sejm Węgierski i zawieszona uprzednio austriacką Radę Państwa. Ustrój Monarchii Austro-Węgierskiej oparty został na ugodzie austro-węgierskiej z 1867 r., konstytucji Królestwa Węgier z 1848 r. oraz konstytucji Cesarstwa Austriackiego z dnia 21 grudnia 1867 r., tej ostatniej składającej się z kilku ustaw zasadniczych uchwalonych przez parlament austriacki, dyplomu październikowego z 1860 r. oraz patentu lutowego z 1861 r. Ustrój Austrii i Węgier oparty na odpowiednich konstytucjach obowiązujących w tych państwach przetrwał do końca istnienia dualistycznej monarchii, a to jest zakończenia pierwszej wojny światowej w 1918 r.⁵⁵⁸

Uгода nie przewidywała powołania wspólnego parlamentu, ani wspólnego rządu. Jej treść uzupełniła natomiast ustawa zasadnicza o sprawach wspólnych krajów austriackiej monarchii i o sposobie ich traktowania zatwierdzona przez Cesarza Austrii w dniu 21 grudnia 1867 r. Analogiczną ustawę przyjął także Sejm Węgierski. Na tej podstawie określono sprawy wspólne, przewidziano powołanie trzech wspólnych ministerstw oraz wspólnej delegacji parlamentarnej. Delegacja parlamentarna właściwa w sprawach wspólnych zbierała się naprzemiennie w jednej ze stolic austriackiej albo węgierskiej. Do delegacji Rada Rzeszy i Sejm Węgierski wybierały co roku po 60 członków, w tym odpowiednio 20 z Izby Panów albo Izby Magnatów oraz 40 z Izby Poselskich. Obie delegacje obradowały i podejmowały uchwały osobno, porozumiewając się drogą pisemną. Brak porozumienia pomiędzy delegacjami

⁵⁵⁵ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 86–87; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 321; E. Klein, *Powszechna...*, s. 615; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 509; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 103–104; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 493; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 527–528; J. Krasuski, *Historia...*, s. 225; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 219; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 400–401.

⁵⁵⁶ M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 493; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 222.

⁵⁵⁷ E. Klein, *Powszechna...*, s. 615; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 103–104; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 493; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 509–511; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 22; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 528; J. Krasuski, *Historia...*, s. 225; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 219.

⁵⁵⁸ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 86–87; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 321; E. Klein, *Powszechna...*, s. 615–616; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 509–511, 529; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 103–105; M. Sczaniecki, *Powszechna...*, s. 493; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 222; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 527–528; J. Krasuski, *Historia...*, s. 225; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 219–220; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 401–403.

pomimo trzykrotnej wymiany pism skutkował wspólnym posiedzeniem, na którym nie debatowano lecz wyłącznie głosowano⁵⁵⁹.

Konstytucja Cesarstwa Austrii z dnia 21 grudnia 1867 r. miała charakter złożony, składając się z kilku ustaw zasadniczych (niem. *Staatsgrundgesetze*)⁵⁶⁰. Wykazywała ona podobieństwo do francuskiej karty konstytucyjnej z 1814 r.⁵⁶¹. Nie odbiegała więc od schematu innych niemieckich konstytucji XIX-wiecznych⁵⁶². Przyjęto w niej także rozwiązania określone w pruskiej konstytucji z 1850 r.⁵⁶³ Na czele państwa stał Cesarz, któremu przysługiwała „pełna władza monarsza”⁵⁶⁴. Za akty Cesarza Austrii odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu (niem. *Staatsgerichtshof*) przejmowali na siebie ministrowie dając swoją kontrasygnatę⁵⁶⁵. Rada Rzeszy (niem. *Reichsrat*) – stanowiąca austriacki parlament – składała się z dwóch izb: Izby Panów (niem. *Herrenhaus*) i Izby Posłów (niem. *Abgeordnetenhaus*). Obie izby obradowały jednocześnie, lecz osobno we Wiedniu⁵⁶⁶. Austriacka praktyka ustrojowa nie pozwoliła na wykształcenie się rządów parlamentarnych. W Austrii utrzymały się silna władza cesarza i rządu, a Rada Rzeszy posiadała urzędniczy, a nie przedstawicielski charakter⁵⁶⁷.

Na podstawie ustawy z dnia 3 października 1861 r. członkowie Rady Państwa i sejmów krajowych byli nieodpowiedzialni za głosy oddane podczas wykonywania swoich obowiązków, a za oświadczenia złożone w tym charakterze mogli być pociągnięci do odpowiedzialności wyłącznie przez izbę do której należą. Podczas trwania sesji członek Rady Rzeszy lub sejmiku krajowego mógł być aresztowany lub ścigany za przestępstwo wyłącznie po

⁵⁵⁹ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 87; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 321; E. Klein, *Powszechna...*, s. 616; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 510–511; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 103–104; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 493–494; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 222; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 528; J. Krasuski, *Historia...*, s. 225; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 219; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 402.

⁵⁶⁰ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 87; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 321; E. Klein, *Powszechna...*, s. 616, 618; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 511; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 493; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 331; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 222; J. Wąsicki, *Związek Niemiecki i Druga...*, s. 402–403.

⁵⁶¹ E. Klein, *Powszechna...*, s. 617; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 103; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 494; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 512.

⁵⁶² K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 222; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 512.

⁵⁶³ *Ibidem*, s. 222; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 219–220.

⁵⁶⁴ M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 494; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 512; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 222.

⁵⁶⁵ E. Klein, *Powszechna...*, s. 617; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 103; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 512–513; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 494; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 222.

⁵⁶⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 87; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 322; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 513; E. Klein, *Powszechna...*, s. 617; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 103; M. Szczaniecki, *Powszechna...*, s. 494–496; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 222–223; J. Krasuski, *Historia...*, s. 225; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 528; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 220.

⁵⁶⁷ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 222; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 528–529; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 513–514; J. Krasuski, *Historia...*, s. 226–227.

uzyskaniu na to zgody właściwej izby, chyba że został schwytany na gorącym uczynku przestępstwa. W takiej sytuacji sąd był obowiązany natychmiast powiadomić o zatrzymaniu przewodniczącego właściwej izby. Na żądanie izby, na czas trwania sesji, należało uchylić areszt albo zawiesić postępowanie karne. To samo miało zastosowanie do każdego aresztowania lub postępowania karnego prowadzonego przeciwko członkowi właściwej izby w okresie poza jej sesją.

Na podobnym schemacie, co konstytucja Austrii z 1867 r. została oparta także konstytucja Węgier z 1848 r., której moc obowiązująca została przywrócona w 1867 r. Również ta nawiązywała do konstytucji francuskiej z 1814 r. Sejm węgierski składał się z dwóch izb: Izby Magnatów oraz Izby Posłów. Do Izby Posłów wchodził deputowani od komitatów i wolnych miast. Już od 1435 r. posłowie od komitatów byli zaopatrywani w instrukcje określające zakres ich umocowania. Naruszenie instrukcji przez posła uprawniało komitat do jego odwołania, jednak nie mógł on zakwestionować ważności głosowania⁵⁶⁸. Węgierska praktyka ustrojowa doprowadziła do wykształcenia się w tym państwie rządów parlamentarnych⁵⁶⁹.

Podsumowując całość dokonanych powyżej rozważań dotyczących kształtowania się instytucji immunitetu parlamentarnego w państwach niemieckich, należy stwierdzić, że na gruncie ustroju niemieckiego nie doszło do samoistnego wykształcenia się gwarancji niezależności i prawidłowego sprawowania funkcji przez reprezentantów poszczególnych państw lub krajów związkowych albo posłów będących reprezentantami określonych grup społecznych czy w końcu całego narodu. Przyjęcie na gruncie ustroju państw niemieckich instytucji składających się na immunitet parlamentarny nastąpiło na gruncie inkorporacji wzorców francuskich. Początki tej praktyki na gruncie partykularnych ustrojów państw niemieckich sięgają podbicia Niemiec przez Napoleona Bonaparte. Po raz pierwszy na poziomie ogólnoniemieckim immunitet parlamentarny został natomiast ustanowiony – jedynie tymczasowo i w sposób nieskuteczny prawnie – w konstytucji frankfurckiej, aby ostatecznie, po jego uznaniu w konstytucji Związku Północnoniemieckiego zostać, przejęty do konstytucji Rzeszy Niemieckiej w 1871 r.

⁵⁶⁸ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Od...*, s. 89–90; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty...*, s. 323–324; E. Klein, *Powszechna...*, s. 386; M. Klementowski, *Powszechna...*, s. 529–530; W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 112–115; K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 222; I. Jaworski, *Powszechna...*, s. 103, 105; M. Żywczyński, *Historia...*, s. 528; W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 112–113; J. Krasuski, *Historia...*, s. 200, 225; T. Paluszyński, *Historia...*, s. 218.

⁵⁶⁹ K. Sikorska-Dzięgielewska, *Niemcy...*, s. 222.

2.4. Polskie wzorce immunitetu parlamentarnego

Rodzimych, historycznych, polskich wzorców immunitetu parlamentarnego upatruje się⁵⁷⁰ w przywileju *neminem captivabimus nisi iure victum*, na podstawie którego każdemu osiadłemu szlachcicowi zagwarantowane zostało, że nie zostanie uwięziony bez prawomocnego wyroku sądu. Został on nadany szlachcie przez króla Władysława Jagiełłę kolejnymi aktami: przywilejem brzeskim z 1425 r., który nie wszedł w życie wskutek braku ogłoszenia oraz przywilejami jedleńskim z 1430 r. i krakowskim z 1433 r., powtarzającymi postanowienia przywileju brzeskiego. W zamian za to, naród polityczny zobowiązał się do elekcji na Króla Polski dziedzicznych następców Króla Władysława Jagiełły – Władysława lub Kazimierza⁵⁷¹.

Przywilej *neminem captivabimus nisi iure victum* został następnie potwierdzony w Prawach kardynalnych z: 1768 r., 1775 r., 1791 r. oraz 1793 r. Prawa kardynalne rozumiano jako takie, które postrzegano za wieczyście trwałe, niewzruszalne i niezienne⁵⁷². Określona w ten sposób nietykalność szlachty poczytywana była jako jeden z głównych składników złotej wolności, zasady współkształtującej ustrój państwa⁵⁷³.

W ramach szeroko pojętej ochrony osobistej przedstawicieli narodu politycznego, już od 1510 r. pojawiały się konstytucje zabezpieczające obecność szlachty na sejmikach oraz posłów na sejmie. Na podstawie tych aktów zyskiwali oni ochronę nietykalności osobistej pod groźbą surowych kar. Następnie od połowy XVII w. szlachta sejmikująca i posłowie sejmujący zyskali immunitet sądowy obejmujący zarówno czas sprawowania mandatu, jak i okres go

⁵⁷⁰ Tak: M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 34.

⁵⁷¹ M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 34; J. Bardach, *Monarchia stanowa*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 114, 124–125; J. Bardach, *Prawo sądowe polskiego średniowiecza*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 190; J. Bardach, *Rzeczpospolita szlachecka*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 239; D. Makiła, *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 68, 72; W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego. Tom I (966–1795)*, Warszawa 2015, s. 119–123, 136–137, 158–160, 192–194; J. Walachowicz, *Państwo feudalne*, w: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia...*, s. 133, 135; A. Dziadzio, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2012, s. 92; Z. Naworski, *Wolności szlacheckie w Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, w: *Wolność słowa, myśli i wyznania*, red. A. Pasek, Wrocław 2022, s. 41; A. Dziadzio, *Polski model „rządów prawa” a europejska wizja „państwa prawa” z XIX wieku*, w: *Państwo prawne i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom I*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 140; T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794). Badania historyczne ze stanowiska ekonomicznego i administracyjnego. Tom IV*, Kraków–Warszawa 1897, s. 17–18, 33–34, 59; M.Z. Dankowski, *Liberum...*, s. 47.

⁵⁷² W. Uruszczak, *Historia...*, s. 203–204, 224–225; B. Leśnodorski, *Początki monarchii konstytucyjnej*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 310, 313–315, 323–324, 347, 354; A. Dziadzio, *Polski...*, s. 144; J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 174; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 393–394; S. Kutrzeba, *Sejm...*, s. 190.

⁵⁷³ H. Olszewski, *Sejm...*, s. 33–34.

poprzedzający i po nim następujący, kiedy to nie podlegali orzecznictwu sądów, pod rygorem uznania wydanych przeciwko nim wyroków za nieważne⁵⁷⁴.

2.5. Głos wolny jako gwarancja wolności szlacheckiej na sejmikach i sejmach

Zasada wolności głosu poselskiego, inaczej nazywana prawem wolnego głosu, wykształciła się w Rzeczypospolitej szlacheckiej⁵⁷⁵ na drodze zwyczaju⁵⁷⁶. Ówczesnie wiązano ją z uprawnieniem posłów do krytyki czynników rządzących, a wśród nich: Senatu, urzędników czy nawet samego Króla⁵⁷⁷. W jej ramach uznawano także prawo posłów do oceniania

⁵⁷⁴ *Ibidem*, s. 119–120. Podobny przywilej posiadali także w powiązaniu z przynależną im nietykalnością posłowie do parlamentu angielskiego (W. Konopczyński, *Dzieje parlamentaryzmu...*, s. 33).

⁵⁷⁵ Na wykształcanie się w ówczesnym okresie procedur parlamentarnych w drodze utrwalania zwyczaju zwracali uwagę: S. Kutrzeba, *Sejm...*, s. 83–98; W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 22–23, 25–27. Henryk Olszewski wskazuje na charakterystyczną dla epoki lat 1652–1763 rolę zwyczaju jako źródła prawa. Autor ten stwierdza bowiem, że to w oparciu o zwyczaj następowało wówczas ukształtowanie rzeczywistych zasad ustrojowych mogących zarówno nie posiadać odrębnej podstawy prawnej, czy nawet pozostawać w sprzeczności z prawem. Henryk Olszewski podkreśla dodatkowo istotny wpływ na ówczesną rzeczywistość prawno-polityczną praktyki funkcjonowania poszczególnych instytucji ustrojowych, co skutkowało zachodzeniem przeobrażeń w funkcjonowaniu państwa pomimo braku dokonywania zmian prawa stanowionego (H. Olszewski, *Sejm...*, s. 20, 38, 124–125, 139–143, 148–151, 318–321; podobnie: W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 167–176). Autor ten ponadto zwraca uwagę na okoliczność każdorazowego zawierania w konstytucjach dotyczących porządku sejmowania klauzul odsyłających do stosowania w zakresie w nich nieuregulowanym „dawnych zwyczajów i praw, czyli do praktyki ukształtowanej w wieku XVI i pierwszej połowie XVII stulecia” (H. Olszewski, *Sejm...*, s. 288). W drodze utrwalonej praktyki przekształconej w prawo zwyczajowe wytworzyła się także instytucja sejmików, kształtowały się ich kompetencje, organizacja i funkcjonowanie (W. Kriegseisen, *Sejmiki...*, s. 17–48, 51–82, 87, 91–94, 98, 100, 134). Stanisław Kutrzeba natomiast wywodził o wykształceniu się parlamentaryzmu w Polsce w ramach konieczności uzgadniania przez monarchę z rycerstwem, a następnie szlachtą, zakresu przynależnych temu stanowi przywilejów, zarówno tych nadanych przez władcę, jak i tych wykształconych w drodze zwyczaju. Początkowo wymagało to uzyskania przez monarchę zgody całej szlachty na raz, następnie jej przedstawicieli zgromadzonych na sejmikach, a ostatecznie jej reprezentacji zebranej na sejmie w Izbie Poleskiej (S. Kutrzeba, *Sejm...*, s. 42–56, 63–66).

⁵⁷⁶ Z. Naworski, *Wolności...*, s. 39–40; M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 34–35; J. Michalski, *Z problematyki republikańskiego nurtu w polskiej reformatorskiej myśli politycznej w XVIII wieku*, „Kwartalnik Historyczny”, 1983, nr 2, s. 327; A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 54, 64–65. Wolność ta znajdowała swoje podstawy w pozostającej faktycznie zasadą ustroju – zasadzie wolności słowa (szlacheckiego) (Z. Naworski, *Wolność słowa w Rzeczypospolitej szlacheckiej i jej prawne ograniczenia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, t. XV, s. 451). Ponadto rodowód oraz ustrojowe znaczenie tej wolności wpływały także na jej szeroką wykładnię co do jej zakresu, treści, jak i wagi (A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 53–54, 63–65; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 327–328).

⁵⁷⁷ A. Karabowicz, *Szlachecka wolność słowa: fikcja czy rzeczywistość? Cenzura państwowa w XVI-wiecznej Polsce*, „Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej UJ” 2006, z. 96, s. 138; M. Nowikowska, *Geneza i rozwój prawa do krytyki prasowej*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna” 2011, nr 7, s. 251; A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 58–59, 61–65; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 202–204, 218–223, 236; W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 64–66, 104–106; M.Z. Dankowski, *Liberum...*, s. 122, 161–165; S. Sosin, *Reforma sejmików na sejmie 4-letnim*, w: *Korpus Kadetów Nr. 2 w dziesiątą rocznicę istnienia 1919/20–1929/30*, Chełmno 1930, s. 40. Krytykę Króla Stefana Batorego bezpośrednio przed sejmem warszawskim 1580 r. oraz w trakcie jego obrad opisuje: A. Karabowicz, *Szlachecka...*, s. 143–144. Wolność słowa i prawo krytyki było bezpośrednio powiązane z zasadą rządów prawa w Rzeczypospolitej szlacheckiej, której gwarantem pozostawał naród szlachecki (A. Dziadzio, *Polski...*, s. 140–143). Równocześnie z uwagi na szacunek przynależny osobie monarchy, nawet uchwały sejmikowe popierające rokosz sandomierski lat 1606 i 1607 formułowane były w sposób nienaruszający dostojęstwa monarchy (Z. Naworski, *Wolność...*, s. 457). Zwroty dziękczynne wobec Króla zamieszczano także w instrukcjach poselskich nawet w okresach największych napięć na linii szlachta-dwór (H. Olszewski, *Sejm...*, s. 135; W. Kriegseisen, *Sejmiki...*, s. 84). Za akt przekraczający dozwolony zakres wolności krytyki Króla uznano wystąpienie Stefana Zamoyskiego w pierwszym sejmie roku 1652, kiedy oświadczył, że „u nas *lex regnat non rex*,

obowiązującego prawa⁵⁷⁸. W XVI w. prawo wolnego głosu indywidualnie traktowane było jako „*summa libertas*» szlacheckiego państwa”⁵⁷⁹. Powszechnie głos wolny znany jest ze swojej ekstremalnej odmiany w formie instytucji *liberum veto*⁵⁸⁰, wywodzącej się z przyjętych ówczesnie: zasady jednomyślności podejmowania uchwał w Izbie Poselskiej⁵⁸¹, ścisłego związania posłów nałożonymi na nich instrukcjami, a przynajmniej deklaracji o takim związaniu, a także zasad równości szlacheckiej⁵⁸² i jedności Rzeczypospolitej. *Liberalum veto* określane było także mianem „niewzruszalnej żrenicy wolności”, „prawem praw” czy „macierzą praw”. Moment jego pierwszego zastosowania część doktryny postrzega za granicę oddzielającą – w okresie trwania Rzeczypospolitej szlacheckiej – ustrój demokracji szlacheckiej od oligarchii magnackiej. Obecnie powszechnie uważa się, że po raz pierwszy z *liberum veto*, rozumianego jako prawa jednostkowego sprzeciwu, skorzystał w 1652 r. poseł upicki Władysław Siciński, odmawiając swojej zgody na prolongatę obrad sejmowych. Z kolei do pierwszego zerwania sejmu w przy skorzystaniu z tej instytucji doszło w 1669 r. na podstawie sprzeciwu posła wołyńskiego Jana Aleksandra Olizara⁵⁸³.

nie trzeba się *ad gratiam principis, sed ad leges conformare*”. To wywołało konsternację obecnych, którzy w większości uznali, że doszło do obrazy Króla. Jeden z posłów miał stwierdzić, że „wolno do króla odnosić się *libere*, ale nie *populariter*”. Izba ustami swego marszałka prosiła następnie Króla o przebaczenie Stefanowi Zamoyskiemu. Ten ostatecznie nie poniósł żadnej odpowiedzialności (W. Czapliński, *Ideologia polityczna „Satyr” Krzysztofa Opalińskiego*, „Przegląd Historyczny” 1956, nr 1, s. 110; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 202–203; W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 52–53; M.Z. Dankowski, *Liberalum...*, s. 91–92).

⁵⁷⁸ A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 62–65; J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 165–168.

⁵⁷⁹ A. Dziadzio, *Polski...*, s. 143. Na znaczenie wolności jako zasady ustrojowej Rzeczypospolitej szlacheckiej wskazuje także: H. Olszewski, *Sejm...*, s. 33–34, 37–38, 227–231, 327–328. Adam Lityński wskazywał na fundamentalne znaczenie głosu wolnego w ramach wszystkich wolności szlacheckich, w tym również na brak uzasadnienia dla istnienia w ramach ustroju Rzeczypospolitej szlacheckiej jakichkolwiek podstaw do „tamowania wolności obrad” (A. Lityński, *Samorząd szlachecki w Polsce XVII–XVIII wieku*, „Kwartalnik Historyczny” 1992, nr 4, s. 22). Autor ten ponadto podkreślał w tym kontekście istotne znaczenie prawa każdego posła „domawiania się” na sejmie (A. Lityński, *Sejmiki ziemskie 1764–1793. Dzieje reformy*, Katowice 1988, s. 29–31). O wręcz obowiązku wypowiedzania się w sprawach publicznych przez członków narodu szlacheckiego, w sposób w zasadzie w niczym nieskrępowany: J. Michalski, *Z problematyki...*, s. 327–328; A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 59, 64–65; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 283, 287–288.

⁵⁸⁰ Na ewolucyjne wykształcenie się *liberum veto* w drodze praktyki korzystania z instytucji głosu wolnego zwraca szczególną uwagę: H. Olszewski, *Sejm...*, s. 318–321. Podobnie Michał Zbigniew Dankowski, dodając, że prawo to jako wykształcone w drodze zwyczaju „jest instytucją, na której osadza się cała wolność Rzeczypospolitej, czyli innymi słowy wolność szlachecka” (M.Z. Dankowski, *Liberalum...*, s. 133). Sama instytucja *liberum veto* uważana była za instytucję publicznoprawną, tym samym wykluczano możliwość skutecznego zrzeczenia się jej stosowania tak przez poszczególnych posłów, jak i przez całą Izbę Poselską (*Ibidem*, s. 131–135).

⁵⁸¹ Na wyjątkowy charakter tej zasady na gruncie historycznoporównawczej analizy dziejów zasady rządów większości w Europie wskazuje: W. Konopczyński, *Liberalum...*, s. 6–7. Równocześnie w tym miejscu warto zważyć na pogląd Władysława Konopczyńskiego, który zasadę jednomyślności łączył z degradacją pozycji ustrojowej monarchy w Polsce, z poniżeniem władzy królewskiej (*Ibidem*, s. 34).

⁵⁸² Warto zauważyć, że z zasady równości szlacheckiej wywodzono m.in. także o braku kompetencji Izby Poselskiej do sądzenia sporów wynikłych pomiędzy jej członkami, a to z uwagi, iż całą Izbę obradującą *in pleno* uważano równą poszczególnym posłom (H. Olszewski, *Sejm...*, s. 282).

⁵⁸³ J. Bardach, *Zagadnienia wstępne*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 30–32; J. Bardach, *Rzeczpospolita...*, s. 201–205, 211–212, 216–219, 241–248, 271–274; W. Uruszcak, *Historia...*, s. 139–143,

Liberum veto podlegało kilkakrotnemu potwierdzeniu jako prawo kardynalne w konstytucjach z: 1696 r., 1717 r., 1718 r. oraz 1736 r.⁵⁸⁴ Instytucja ta z pochodnej wobec „głosu wolnego”, przekształciła się w ten sposób w samodzielne prawo kardynalne stanowiące gwarancję utrwalenia ustroju szlacheckiego w Rzeczypospolitej⁵⁸⁵.

Równoczesne prawo i obowiązek każdego posła „domawiania się” zostało ustalone w konstytucji pt.: *Deklaracya artykułu de non praestanda obedientia*, uchwalonej na Sejmie Wielkim Koronnym, który odbył się w 1609 r. w Warszawie⁵⁸⁶. Kolejno, utrwalenia wykształconego w drodze zwyczaju „głosu wolnego” w formie przepisu prawa stanowionego dokonano dopiero w konstytucji pt.: *Ratio liberae vocis* z 1669 r., regulującej kwestie związane

190–195, 205–207, 209–210, 217, 220–226; W. Konopczyński, *Geneza „liberum veto”*, „Przegląd Historyczny” 1905, nr 2, s. 145–154, 157–158, 167–171; W. Konopczyński, *Geneza „liberum veto”. (Dokończenie)*, „Przegląd Historyczny” 1905, nr 3, s. 319–320, 323–358; T. Korzon, *Wewnętrzne...*, s. 45–48, 52–54, 59–61; J. Michalski, *Z problematyki...*, s. 329–330; S. Sosin, *Reforma...*, s. 20–27; A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 54–55; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 22, 29, 35–41, 128–129, 132–133, 137–138, 145, 228–231, 233–236, 280–291, 318–360; S. Konarski, *O skutecznym rad sposobie albo o utrzymywaniu ordynaryjnych sejmów. Część druga*, Warszawa 1761, s. 179–190; W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 7–8, 16–18, 31–34, 38–84, 87–103, 116–146, 149–166, 168–169, 184–188; M.Z. Dankowski, *Liberum...*, s. 9–15, 34–35, 51–56, 67–83, 86–108, 111–175; S. Kutrzeba, *Sejm...*, s. 115–126. Należy wskazać także, że faktycznie sądownictwo w sprawach dotyczących politycznego narodu pozostawało w rękach szlachty, co także nie pozostawało bez wpływu na ewentualną możliwość pociągania posłów do odpowiedzialności za słowo (J. Bardach, *Monarchia...*, s. 126; J. Bardach, *Rzeczpospolita...*, s. 263–269, 273; B. Leśnodorski, *Początki...*, s. 342–343; W. Uruszczak, *Historia...*, s. 153, 192–195, 217–218, 222, 255–257, 259–265, 267–270, 272; Z. Naworski, *Wolności...*, s. 38; A. Dziadzio, *Polski...*, s. 143–145; A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 37, 45, 58–60; T. Korzon, *Wewnętrzne...*, s. 4–9, 12–14, 31–34; A. Lityński, *Samorząd...*, s. 27, 29–31, 33–34; S. Sosin, *Reforma...*, s. 25–27, 61–62, 76, 79–82, 86; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 191, 200, 316–317; M.Z. Dankowski, *Liberum...*, s. 22, 54; W. Kriegseisen, *Sejmiki...*, s. 16–19, 28, 36–39, 45–47, 80–81, 87–88, 99–100, 241–243, 248–251; W. Konopczyński, *Dzieje Polski nowożytnej. Tom pierwszy...*, s. 382, 394, 396–398; W. Konopczyński, *Dzieje Polski nowożytnej. Tom drugi: 1648–1795*, Warszawa 1936, s. 18, 73, 131–133. Jak bowiem stwierdzał Stanisław Staszic: „Z równości i wolności człowieka wypada, aby sędziego obierali tylko ci sami obywatele, których on sądzić będzie” (S. Staszic, *Przestrogi dla Polski*, oprac. S. Czarnowski, Kraków 1926, s. 24). Warto wskazać także, że w ramach postępowania karnego od 1588 r. w przypadku oskarżenia o zbrodnię zdrady lub obrazy majestatu obok oskarżyciela publicznego (instygatora), wymagano udziału delatora, czyli osoby, która doniosła o przestępstwie, obowiązanej do popierania oskarżenia przed sądem. Nieudowodnienie winy pociągało za sobą odpowiedzialność delatora w ramach kary grożącej oskarżonemu. Jak podkreśla Juliusz Bardach, miało to „na celu obronę wolności i swobód szlacheckich przez uniemożliwienie monarsze (względnie uczestniczącym w sprawowaniu władzy dostojnikom) rozprawiania się w drodze sądowej z przeciwnikami politycznymi” (J. Bardach, *Prawo sądowe Rzeczypospolitej szlacheckiej*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 288; wskazują na to także: T. Korzon, *Wewnętrzne...*, s. 10–11; W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 157). Na co dodatkowo zwraca uwagę Wacław Uruszczak: „Prawo polskie, jako prawo dla szlachty, z zasady było mniej represyjne niż prawo miejskie, nakierowane na karanie ludzi z niższych stanów lub z marginesu społecznego” (W. Uruszczak, *Historia...*, s. 347). Podobnie, opisując praktykę działania sądów karnych wobec stanów innych niż szlachta: T. Korzon, *Wewnętrzne...*, s. 17–20.

⁵⁸⁴ W. Uruszczak, *Historia...*, s. 221; J. Rafacz, *Dawne Polskie Prawo Karne. Część Ogólna*, Warszawa 1932, s. 11–12; A.B. Zakrzewski, *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII w. Ustrój i funkcjonowanie: sejmiki trocki*, Warszawa 2000, s. 77–78; J. Stępień, *Druga po amerykańskiej?*, w: *Państwo prawne...*, s. 393–394, 396; A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 20–32, 40–45, 51–58, 61–63, 109–110, 113, 118–119, 184–191, 194–195; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 324, 328–329.

⁵⁸⁵ A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 29–32; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 330. Można powyższe postrzegać w ramach zaznaczonego przez Władysława Konopczyńskiego wymogu rozgraniczenia w ramach porządku obrad sfer dyskusji i głosowania, gdzie głos wolny powinno się zaliczyć do tej pierwszej, natomiast *liberum veto* związać z tą drugą (W. Konopczyński, *Liberum...*, s. 30).

⁵⁸⁶ *Volumina legum. Tom II*, Petersburg 1859, s. 462–463; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 283, 287–288.

z pogwałceniem wolności zdania szlacheckiego⁵⁸⁷. Wolność tę odniesiono ściśle do sfery politycznej jako dotyczącej spraw publicznych, a w szczególności postulatów w zakresie zmian ustrojowych⁵⁸⁸. Opis „głosu wolnego” następnie zamieszczono w konstytucji pt.: *Głos wolny*, uchwalonej na Sejmie Walnym Ordynaryjnym, który miał miejsce w 1718 r. w Grodnie, a w której stwierdzono: „Jako wolny głos fundujący się *in jure vetandi*, iest nayprzedniejszy kleynot wolnego narodu tey Rzplitey; tak *manutentionem* onego na Seymach, Seymikach, y wszystkich publicznych ziazdach; *in perpetuum* konserwować przyrzekamy. Prymacyalną oraz godność, *circa antiqua jura, et decora* zupełnie zachowujemy”⁵⁸⁹.

Z wolnością słowa jako dotyczącą treści wypowiedzi łączono także samą wolność mówienia. Oznaczało to w zasadzie nieograniczoną swobodę zawierania głosu przez posłów na sejm. Wszelkie ograniczenia możliwości przemawiania, bez względu na ich powód, w tym niezależnie od treści oraz długości danej wypowiedzi, a także towarzyszących jej okoliczności, uważano za naruszenie wolności słowa, a co za tym idzie, również za naruszenie podstawowej wolności politycznej przysługującej szlachcie oraz podważenie samej istoty sejmowania⁵⁹⁰.

⁵⁸⁷ Z. Naworski, *Wolności...*, s. 39–40; Z. Naworski, *Wolność...*, s. 452; A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 54. Jak stwierdzono w konstytucji pt.: *Ratio liberae vocis* z 1669 r.: „Dekreta Seymowe *in contumaciam* na zrażenie tylko wolnego głosu złością tylko ludzką wymyślane, y ferowane aby kasowane były a *in posterum* aby się takie aggrywacye nie działy *cavemus firmissime*. Także mandaty y pozwy ktoreby *eo nomine* do ktoregokolwiek Sądu y Kapturowego nastąpiły, nie mają bydź ważne y dekreta *in quocunque subsellio, etiam Capturali lata annihilari* mają, a na potym aby nikt takich akcyi nie ważył intentować *poenam duorum millium marcarum in Iudicio Tribunalitio ex regestro causarum fisci per injuriatum vindicandam imponimus*. Toż się ma rozumieć o wszystkich sądach” (*Volumina legum. Tom V*, Petersburg 1860, s. 12). Powyższe twierdzenie znajduje oparcie w brzmieniu Obiaśnienia *liberae vocis, et oppressi civis* w ramach Praw kardynalnych z 1775 r. (*Volumina legum. Tom VIII*, Petersburg 1860, s. 80). Anna Grześkowiak-Krwawicz ponadto zwraca uwagę na wyrażone już w prawie z 1609 r. prawo domawiania się na sejmie przez posłów swoich wolności i praw przez posłów, a także tożsame prawo każdego szlachcica na sejmikach, uznając, że w tym przypadku „chodziło tu o coś więcej niż tylko o swobodne wyrażanie opinii, bo o żądanie prawa, a więc udział we władzy. Tak rozumiany głos wolny nadawał słowu niejako moc sprawczą” (A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 54).

⁵⁸⁸ Z. Naworski, *Wolność...*, s. 452; A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 55–65.

⁵⁸⁹ *Volumina Legum. Tom VI*, Petersburg 1860, s. 204; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 288. Istotę głosu wolnego w sposób następujący opisywał na początku drugiej połowy XVIII w. Stanisław Konarski: „Więc to iest effencya wolnego głofu, modz fię o wżysftko każdemu domówić, perfwadować, zdanie fwoie reprezentować, u popierać, napominać, o to, co fię widzi zdrożnego, dopomnieć fię mocno y wolno o wżysftko, zdaniem fwoim y powagą wpływać we wżysftkie obrady, uftawy, y w rezolucye interffow oyczyftych, fentencyą fwoią czyli kryfką wolną na którąkolwiek ftonę fzaflować, czyli tu czyli tam fię przypifać, raz z temi, drugi raz z tamtemi według rozumienia fwego trzymać, y rzeczy w radzie konkludować, z tą którą fie podoba ftroną, albo z powfzechną zgodą, przeważać kedytem y przez fwoie Suffragium walczące ftrony y opinie; dobrze rozumiejących y dobrych Oyczyzny Synow partyą, powagą fwoią y zdaniem wfpierać, upornie y zacięcie nie idąc, bo to rozumnego człowieka nie zdobi, na licznę więkfzą rozumnych y pocziwych, w Radzie Kollegów, mięc wzgląd y bacność; wolno iednak y bez dependencyi od nikogo we wżysftkim opiniować y mowić, to co iest prawdziwie głos wolno, iakiego pod Panami abfolutnemi nie madz, bo tam na radzie powiedziawfzy fwe zdanie, milczeć należy, a Panu wolno co chcieć uczynić: tu zaś głos każdy wolny, iest część efsecyalna rady, y bez zgody głofow wolnych, nic fię fthanowić nie może” (S. Konarski, *O skutecznym...*, s. 180–181).

⁵⁹⁰ A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 56, 60, 64–65; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 153–156, 162, 165, 169, 236, 282–283, 298–303; W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 113. O wolności mówienia na sejmie z brzmienia art. XI Praw

2.6. Treść oraz znaczenie głosu wolnego

Na co wskazuje Wacław Uruszczak, to tendencja do utożsamiania *liberum veto* z „prawem wolnego głosu (*libera vox*)”, które uznawano „za najwyższe prawo fundamentalne (*lex legum, mater legum*)”⁵⁹¹. Niemniej jednak późniejsze zniesienie *liberum veto* „nie oznaczało ograniczenia wolnego głosu. Prawo wolnego głosu, rozumiane jako pełna swoboda wypowiedzi na sejmikach i zgromadzeniach publicznych, jak też wolność publikacji drukiem, uznane zostały za prawa kardynalne niewzruszone przez Sejm Czteroletni w jego konstytucji z dnia 8 stycznia 1791 r.”⁵⁹². I tak w art. XI Praw kardynalnych niewzruszonych z dnia 8 stycznia 1791 r., stwierdzono: „Głos wolny na seymikach każdemu szlachcicowi na seymie seymuiącemu, nayuroczyściey zabeśpiecza się, i pod żadnym iakimkolwiek bądź pretextem sądowi nie podpada: Także głos wolny każdemu obywatelowi, nawet nie na ziazdach publicznych tudzież myśli lub zdania swego, czyto pismem, czy drukiem wydanie, a to z podpisem imienia swego, waruie się, bez potrzeby zezwolenia approbacyi, słowem: bez żadney pod iakimkolwiek nazwiskiem formy: wszakże pod odpowiedzialią w sądzie, gdyby kto pismem, lub drukiem, *directe* do butnu składał, i gdyby kto krzywdził sławę bliźniego

kardynalnych z 1791 r. wywodzili poseł piński Mateusz Butrymowicz, poseł brzesko-litewski Tadeusz Matuszewicz oraz poseł inflancki Stanisław Kublicki (J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 181–182). Pomimo uznania, że sejm przed wyborem marszałka pozostaje *passivitas*, dopuszczalne było zabieranie przez posłów głosu, który – pomimo braku wywoływania skutków prawnych – każdorazowo wymagał podsłuchu. Podobnie przejście Izby Poleskiej w *passivitas* wskutek zgłoszenia protestacji przez posła nie prowadziło do wyłączenia uprawnienia posłów do zabierania głosu. Wolny głos uważany był bowiem za prawo kardynalne niemogące zostać naruszone przez przyjęte reguły sejmowania (H. Olszewski, *Sejm...*, s. 153–156, 165, 169, 302–303; W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 117–118, 160). W 1752 r. miano nawet zażądać od marszałka, aby przed połączeniem się Izby Poselskiej z Senatem i w ten sposób umożliwieniu powitania Króla, wyjednał on zapewnienie prawa wolnego przymówienia w senacie nie tylko przez marszałkowi jako reprezentantowi Izby, lecz także każdego pojedynczego posła (H. Olszewski, *Sejm...*, s. 190, 234, 277–278). Należy również zwrócić uwagę, że za przerwanie posłowi przemówienia na sejmie w 1672 r. Izba Poselska nie zwróciła uwagi samemu Królowi Michałowi Korybutowi Wiśniowieckiemu (*Ibidem*, s. 282). Głos posła był nienaruszalny, także w tym znaczeniu, że nie mógł go odebrać mówcy marszałek, który w ostateczności był zdolny wyłącznie do przerwania obrad i odłożenia ich na kolejny dzień (W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 113; S. Kutrzeba, *Sejm...*, s. 91). Odmienne natomiast każdy poseł miał prawo przerywać tak marszałkowi, jak i każdemu innemu posłowi (H. Olszewski, *Sejm...*, s. 301–302).

⁵⁹¹ W. Uruszczak, *Historia...*, s. 221. Podobnie: A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 55–57, 59, 64–65; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 154–156; W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 117. Anna Grześkowiak-Krwawicz wskazywała ponadto na ówczesne postrzeganie tak rozległej wolności słowa szlachty w kwestiach politycznych jako wyróżnika ustroju polskiego Rzeczypospolitej szlacheckiej opartego na zasadach republikanizmu w przeciwieństwie do monarchii (A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 56–57, 59, 64–65).

⁵⁹² W. Uruszczak, *Historia...*, s. 222. W ten sposób głos wolny miał postrzegać Józef Andrzej Załuski optujący w ramach reform zamierzonych od przeprowadzenia przez Familię na sejmie konwokacyjnym w 1764 r. za zniesieniem *liberum rumpo* jako ekstremalnej wersji *liberum veto* (A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 52). Na tym sejmie natomiast poseł wiski Józef Wilczewski – zaufany dworzanin Stanisława Augusta – wniósł projekt zastrzegający wolność głosu szlachcica na sejmiku oraz posła i senatora w sejmie, wraz z wolnością domówienia całości swych praw, równocześnie znacznie ograniczający *liberum rumpo*, z pozostawianiem ograniczonego *liberum veto*, podlegającego następcej ocenie w głosowaniu większościowym (A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 55–56).

swego. W materyach zaś religii, i dziełach ku zepsuciu dążących, pod duchowną cenzurą, tudzież approbacyą juryzdykcyi duchowney wiary panującej”⁵⁹³.

Z powyższego wynika, że głos wolny przysługujący szlachcie sejmującej lub sejmikującej⁵⁹⁴ objęty był immunitetem materialnym w zakresie pełnej nieodpowiedzialności sądowej, także w przypadku skłaniania w swojej wypowiedzi ustnej do buntu⁵⁹⁵, naruszenia przez nią dobrego imienia innego obywatela⁵⁹⁶ lub skierowania jej przeciw religii panującej lub moralności publicznej⁵⁹⁷. W tych przypadkach głos wolny, w zakresie w jakim przysługiwał także innym obywatelom⁵⁹⁸ niż szlachta sejmująca lub sejmikująca, podlegał ograniczeniu tak na zajazdach publicznych jak i poza nimi, a także w przypadku posłużenia się – również przez szlachtę sejmującą lub sejmikującą – pismem lub drukiem⁵⁹⁹. Przysługujący szlachcie sejmującej lub

⁵⁹³ *Volumina legum. Tom IX*, Kraków 1889, s. 204.

⁵⁹⁴ A.B. Zakrzewski, *Sejmiki...*, s. 77; A. Lityński, *Samorząd...*, s. 22.

⁵⁹⁵ Częściowo odmiennie moim zdaniem błędnie z uwagi na nierozróżnienie zakresu głosu wolnego, z którego szlachta korzystała na sejmie i na sejmikach oraz głosu wolnego każdego obywatela w innych okolicznościach, jak i przy korzystaniu z niego w formie drukowanej: A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 63.

⁵⁹⁶ Należy zauważyć, że spory wynikłe z nadużycia wolności słowa przybierającego formę wypowiedzi *ad personam* wobec przeciwników politycznych posła nienależących jednak do szlachty sejmującej, rozwiązywano na drodze pozasądowej zławiając przypadki zniewagi lub zniesławienia przede wszystkim przez przeprosiny (Z. Naworski, *Wolność...*, s. 458).

⁵⁹⁷ Interpretacja ta znajduje potwierdzenie w świetle wystąpienia na Sejmie Wielkim w dniu 5 października 1790 r. posła wołyńskiego Wojciecha Świętosławskiego, posła sandomierskiego Kaźmierza Adama Skórkowskiego, marszałka księcia Kazimierza Nestora Sapiehy oraz posła czernihowskiego Michała Czackiego (J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 176–179). Równocześnie zdaniem Zbigniewa Naworskiego, przekroczenie wolności słowa w ramach krytyki monarchii, nawet jeżeli mieściła się w granicach prawa parlamentarnego, spotykała się wymuszonymi publicznymi przeprosinami (Z. Naworski, *Wolności...*, s. 40; Z. Naworski, *Wolność...*, s. 457–458). Nie wydaje się jednak, aby mogło to pociągać za sobą faktycznie odpowiedzialność prawną posła, a wobec, aby mogło stanowić w przypadku odmowy przeprosin skazaniem na ciężką karę więzy, grzywny oraz upokarzających przeprosin, tak jak to miało miejsce w 1715 r. w przypadku szlachcica wolskiego (Z. Naworski, *Wolności...*, s. 40–41; J. Rafacz, *Dawne...*, s. 133; Z. Naworski, *Wolność...*, s. 457–458). Domniemanie to na pewno można odnieść w pełni okresu panowania Króla Stanisława Augusta, wobec którego Kazimierz Nestor Sapieha jednoznacznie stwierdził brak prób wywodzenia jakichkolwiek konsekwencji wobec posłów, którzy mogli naruszyć jego dobre imię monarchii (J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 178).

⁵⁹⁸ Zwraca na to uwagę także: A. Dziadzio, *Wolność słowa a mowa nienawiści – dawniej i dziś*, „Forum Prawnicze” 2015, nr 4, s. 4. Wobec tego odmienny reżim prawny w ramach pełnej wolności słowa dotyczył wyłącznie wypowiedzi ustnych szlachty sejmikującej oraz posłów sejmujących (J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 156). Natomiast moim zdaniem błędnie Anna Grześkowiak-Krwawicz uznawała, że użyte w omawianym przepisie pojęcie obywatela wykraczało poza członków stanu szlacheckiego (A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 60). Twierdzenie to może budzić wątpliwości bowiem status obywatela przysługiwał wówczas faktycznie wyłącznie szlachcie, ponadto konstrukcja tego przepisu skłania do odniesienia wyrażanej w nim treści wyłącznie do podmiotów mogących uczestniczyć w zjazdach publicznych, które to prawo przysługiwało wyłącznie szlachcicom. Zastosowane w tym przepisie przeczenie równocześnie wydaje się konstruować jedynie wyłącznie przedmiotowe, nie podmiotowe. Wydaje się, że tak ten przepis interpretował także poseł piński Mateusz Butrymowicz, w przemówieniu na Sejmie Wielkim w dniu 5 października 1790 r. (J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 180).

⁵⁹⁹ Przedstawioną interpretację wydają się potwierdzać przeprowadzona w Sejmie Wielkim w dniu 5 października 1790 r. dyskusja nad projektem przytoczonego art. XI Praw kardynalnych z 1791 r. (*Ibidem*, s. 175–182). Pierwsze próby ograniczenia wolności słowa narodu szlacheckiego w ramach publikacji drukowanych i oraz wypowiedzi pisemnych podjął już w XVI wieku Król Stefan Batory wydając w tym przedmiocie dwa edykty w latach 1537 i 1580 (A. Karabowicz, *Szlachecka...*, s. 137–150; M. Nowikowska, *Geneza...*, s. 250–251. Ograniczenie wolności słowa w ramach publikacji drukowanych określono także w konstytucjach sejmowych z 1565 r. i 1588 r.,

sejmikującej immunitet materialny w ramach wolności słowa, przede wszystkim w sprawach zmian ustrojowych⁶⁰⁰, podlegał silnej ochronie prawnej. Powód w przypadku ataku na tę wolność podlegał jako kalumniator karze 1 roku i 6 miesięcy więzy i 2000 grzywien, a także obowiązkowi zapłaty kosztów procesu oraz wynagrodzenia poniesionych szkód⁶⁰¹. Natomiast sędzia, który prowadziłby sprawę w wyniku której doszło do pogwałcenia „głosu wolnego” miał natomiast tracić urząd, jak i zdolność do piastowania w przyszłości wszelkich godności publicznych⁶⁰².

Wśród posłów na Sejmie Wielkim przeważał pogląd – aczkolwiek nie był on jednolity – o konieczności przedłożenia „głosu wolnego” ponad prawa poszczególnych obywateli czy też szlachty współsejmującej⁶⁰³. Wolność słowa posłów postrzegano bowiem na wzór angielski. Wskazał na to na Sejmie Wielkim 5 października 1790 r. poseł sandomierski Kazimierz Adam

w których prawodawca zdecydował o znacznym zaostrzeniu kar za zniesławienie lub znieważenie dokonane w publikacji drukowanej (Z. Naworski, *Wolność...*, s. 452–453). Równocześnie należy wskazać na wykształcony na przełomie XVI i XVII w. w brytyjskim systemie *common law* podział zniesławienia (ang. *defamation*) na zniesławienie pisemne – ang. *libel* – oraz zniesławienie ustne – ang. *slander*. W ramach tego podziału każdemu rodzajowi zniesławiania przypisywano odmienny reżim odpowiedzialności. Podczas, gdy zniesławienie pisemne spotykało się z reakcją o charakterze karnoprawnym, to dokonane ustnie – jedynie z cywilnoprawną odpowiedzialnością odszkodowawczą sprawcy (M. Nowikowska, *Geneza...*, s. 244). Natomiast w systemie brytyjskim, z ograniczeniami w ramach ogólnej wolności słowa spotykała się krytyka władzy przedsiębrana w formie pisemnej, traktowana jako ang. *sedition*, czyli bunt (*Ibidem*, s. 246). Podobnie należałoby postrzegać wyodrębnienie w Rzeczypospolitej szlacheckiej z immunitetu materialnego posłów wypowiedzi dokonanych w formie pisemnej, w odniesieniu do których podlegali oni odpowiedzialności na zasadach ogólnych przewidzianych dla wszystkich obywateli. Taką interpretację wydają się potwierdzać mowy sejmowe na Sejmie Wielkim odnoszące się do wolności druku w związku z krytyką prawa przewidującego pobór podatku od skór (J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 165–168).

⁶⁰⁰ Także współcześnie przyjmuje się, że w ramach wolności słowa wszystkim obywatelom przysługuje prawo do kwestionowania zasad i wartości ustroju na którym opiera się określony konstytucją, obowiązujący porządek prawny, jak również wysuwania postulatów jego zmiany (A. Dziadzio, *Wolność...*, s. 17–18; M. Nowikowska, *Geneza...*, s. 240).

⁶⁰¹ Na co wskazuje Anna Grześkowiak-Krwawicz, miało to przede wszystkim zapobiegać naruszeniu wolności słowa przez osoby prywatne. Kary dla „burzycieli spokojności obywatelskiej” przewidziano jednak już w konstytucji z 1669 r., pt.: *Ratio liberae vocis (Volumina legum. Tom V, Petersburg 1860, s. 12)*, a następnie powtórzono w ramach objaśnień: *liberae vocis, et oppressiv civis*, zawartych w Prawach kardynalnych z 1775 r. (*Volumina legum. Tom VIII, Petersburg 1860, s. 80*; A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 59).

⁶⁰² J. Rafacz, *Dawne...*, s. 12; Z. Naworski, *Wolności...*, s. 40; Z. Naworski, *Wolność...*, s. 452; A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 59.

⁶⁰³ A. Grześkowiak-Krwawicz, *Dyskusje...*, s. 62; J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 175–183. Odpowiedzialności za słowa wypowiedziane na Sejmie Wielkim nie poniósł m.in. senator Jacek Jezierski, kasztelan łukowski, który w napastliwej w swej treści wypowiedzi i ostrej formie miał zaatakować na sesji w dniu 15 grudnia 1789 r. delegatów miast Korony i Litwy, który w dniu 2 grudnia 1789 r. przedłożyli swoje dezyderaty w sprawie reformy miast (*Ibidem*, s. 168). W następstwie tego wystąpienia powstała broszura, w której polemikę merytoryczną z wypowiedzią senatora podjął mieszczanin Jan Baudouin de Courtenay. Spotkała się to z żywiołową reakcją senatora Jacka Jezierskiego zmierzającego pociągnąć autora do odpowiedzialności za obrazę. Pomimo, że ostatecznie do tego nie doszło, wobec ujawnionych wątpliwości co do właściwości odpowiednich sądów w sprawach tego rodzaju oraz co do aktualizacji znamion czynu przekroczenia granic wolności słowa, równocześnie nie wykluczono możliwości dochodzenia przez senatora w tym przypadku odpowiedzialności od osoby prywatnej (*Ibidem*, s. 168–170). Na Sejmie Wielkim podjęto także sprawę ochrony praw oczernianych posłów anonimowymi paszkwilami, w tym zakresie zmierzając do powołania specjalnej deputacji mającej zagwarantować pokrzywdzonym możliwość uzyskania sprawiedliwości (*Ibidem*, s. 170–172).

Skórkowski: „Największa jest wolność być śmiałym i bronić swobód ojczystych. Obaczmy w Anglii: mówimy, że jest wolna. A bodaj ona nie jest jedno, co monarchia? Ale dlaczego szczególnie możemy ją nazywać wolną, że tam każdemu pełnomocnikowi w parlamencie wolno powiedzieć, co myśli, wolno nawet połajać, kiedy mówi za prawem i swobodami swemi. Już to najsmutniejszą dla wolności byłoby rzeczą słyszeć pod jakimkolwiek pretekstem opozycją przeciwko głosowi wolnemu, żeby nie było wolno łajać, płakać, mówić, kiedy się krzywda lub gwałt prawu dzieje”. Na pytanie króla Stanisława Augusta, czy poseł ten sam zdolny byłby znosić skierowane wobec niego obelgi bez możliwości obrony, odpowiadał: „Lud Twój, Najjaśniejszy Panie, nie posądza czystych intencji Jego, owszem – widzi w nich obronę bliźniego sławy. Lecz, Miłościwy Królu, gdybym kiedy i sam był w takim przypadku, jaki WKMość przywiodłeś, iżbym był oczerniony i na sławie dotknięty publicznie, a niewinnie, wolałbym cierpieć na mej osobie prywatnej, aniżeli żeby dla mojej obrony osobistej mogła cierpieć istota publiczna, to jest wolność. Z chęcią będę się dopominał obwarowania sławy, lecz głos wolny każdego urzędnika polskiego chcę mieć zawarowany ogólnym prawem kardynalnym, tak jak zawarowane bezpieczeństwo osobiste każdego ogólne kardynalne prawo *neminem captivabimus etc.*”⁶⁰⁴

Podobne stanowisko miał na tej samej sesji Sejmu Wielkiego zająć książę Kazimierz Nestor Sapieha. Wskazał on ponadto na konieczność zapewnienia pełnej wolności słowa posłów, także w razie naruszenia przez nich praw innego posła⁶⁰⁵ czy osób prywatnych. Równocześnie podważał on kompetencję Izby Poselskiej do samodzielnego orzekania w takich sprawach: „Do tego momentu [... – przyp. JG] w Polsce innego wyrazu nie słyszałem o głosie wolnym, tylko że go nazywano żrzenicą wolności. Wszędzie, gdzie tylko panuje wolność, nikt o mówienie z urzędu winionym nie jest. W parlamencie angielskim jeden drugiego czasem słowy dotknie, przecież sądu o to nie ma. Żałuję każdego niewinnie czyim obrażonego głosem, ale dotknięty na sposobność tłumaczenia się pismem i dowiedzenia fałszu, a wtenczas ten, co dotyka, ma karę wstydu. Takiej kary gdy kto lękać się nie będzie, tym bardziej nie złąknie

⁶⁰⁴ *Ibidem*, s. 177.

⁶⁰⁵ Paszkwile atakujące przeciwników politycznych bywały m.in. notowane przy podlegającego oblatowaniu w miejscowym grodzie manifestie dotyczącym zerwania sejmiku przedsejmowego, (H. Olszewski, *Sejm...*, s. 88). Należy również zauważyć, że na porządku dziennym na sejmach obrzucano się wyzwiskami, wszczynano burdy, awantury, sięgano do szabel, hałasowano. Równocześnie tego rodzaju wybryki najczęściej nie spotykały się z jakąkolwiek sankcją, także wówczas, gdy podejmowane były przez arbitrów. Na sejmach praktycznie nie działała jakakolwiek służba porządkowa, a wszelką obecność wojsk w miejscu obrad sejmie uważano za zagrożenie dla wolności szlacheckiej (*Ibidem*, s. 295–297). Podobnie, w tym o przypadkach wzajemnych zniesławień, walk oraz tumultów, jak i o sprzeciwach posłów wobec obecności wojska w budynkach, w których odbywały się sejmy: W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 62–84, 87–88, 132–136, 151, 165, 181–183; M.Z. Dankowski, *Liberum...*, s. 139–141, 163–165).

się kary wieży. Nagrodą prawodawców jest szacunek współobywateli, tego nie odbierze za szkalowanie cudzej sławy, więc tym samym już dosyć ukarany zostanie. Ale mimo tych uwag wołałbym, choćby obywatel partykularny czasem ucierpiał, aniżeli żeby na ścieśnieniu wolnego głosu cierpiał kraj cały. Ci co możniejsi zawsze by się w podobnych przypadkach od odpowiedzialności wysunęli, a słabsi tylko staliby się ofiarą przemocy, a w każdym momencie Izba Prawodawcza przemieniałby się w sądowniczą”⁶⁰⁶.

Odpowiadając królowi Stanisławowi Augustowi, książę Kazimierz Nestor Spieha dalej stwierdzał: „Na każdym sejmie [... – przyp. JG] ilekroć wołano o sąd na posła, byłem temu przeciwny. Samemu WKMcI może się zdarzyło niewinni być dotkniętym, przecież na nikogo nie wołałeś sądu. Gdyby następcy WKMcI chciał kto powiedzieć prawdę, znaleźliby się pochlebcy, co by go pod pretekstem uszczypliwego głosu gnębili i prześladowali. Niech następca WKMcI idzie tą drogą co Ty, Miłościwy Królu, znajdzie w sercach obywatelskich miłość i ufność, ale niech za głos wolny nikt sądowi nie podpada, chyba gdyby wyraźnie zdawał Królowi złamanie paktów konwentów lub obywatelowi zdradę ojczyzny. Nie jestem przyjacielem uszczypliwości, jestem zawsze za zachowaniem należytej przystojności w Stanach, ale nie chcę zrażonej mieć śmiałości w mówieniu prawdy i podług przekonania, dlatego upraszam WKMcI i Prześwietnych Stanów, aby głos wolny ogólnym prawem kardynalnym bez żadnego ścieśnienia był obwarowany”⁶⁰⁷.

Za pełnią wolności słowa szlacheckiego opowiadał się również poseł czernihowski Michał Czacki, postulując jej rozszerzenie także poza forum sejmu oraz sejmików: „Jeżeli by tylko na sejmiku i sejmach głos wolny był zabezpieczony, to by nie było [... – przyp. JG] zupełnej obywatelskiej wolności. Chciejcie wszędy szanować wolność mówienia, bo ta tak jest świętą, iż ograniczana być nie powinna. Trafia się, że rzecz dobra za złe użyta bywa, że ktoś na sejmie może oczernić drugiego. Lecz jeżeli słusznie – to dobrze, jeżeli niesłusznie – komuż to oczernienie krzywdę czyni, oto temu, który je rzuca”⁶⁰⁸.

Następnie wskazał na pożądany sposób reakcji na zniesławienie dokonane przez posła: „Jeżeli oczerniony [... – przyp. JG] jest członkiem sejmu, ma sposobność zaraz odpowiednim głosem zwrócić ten postrzał na oszczercę swego. Jeżeli nie jest sejmującym, znajdzie przyjaciół w składzie sejmu, znajdzie sposobność odpowiedzi w wolnym druku. Wracam się do projektu drukowanego [*Praw kardynalnych*], że w każdym czasie i wszędzie każdym czasie i wszędzie

⁶⁰⁶ J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 177–178.

⁶⁰⁷ *Ibidem*, s. 178.

⁶⁰⁸ *Ibidem*.

każdy jest panem wolnego czucia swego i [może] wyrażać go słowem, pismem i drukiem. To jest prawdziwy obraz wolności, inaczej naród niewolny, tylko sejmujący – wolni!”⁶⁰⁹.

Wydaje się, że w następstwie przytoczonych poglądów, w konstytucji o Sądach seymowych oblatowanej 28 maja 1791 r. uszczegółowiono, iż występki zdrady publicznej przeciwko narodowi popełnia: „Ktokolwiekby uknował spisek na wzniecenie buntu pospółstwa, buntu wojska, lub buntu szlachty, i iakiegokolwiek zbroynego związku prawem zakazanego”. Dalej jednak stwierdzono: „Jako zaś przez spisek rozumieć się zawsze ma zmowa podpisem, lub przysięgą uczyniona na popełnienie szkodliwego narodowi występkowi prawem zakazanego, tak cokolwiek obywatel wolnego narodu mówi, pisze, drukuje, czyni, lub zamierza sposobem w prawie opisanym, lub sposobem, którego prawo nie zabrania, to wszystko pod haniebne nazwiska spisku, buntu, i tym podobne nigdy podciągane nie będzie”⁶¹⁰.

Ustawa Rządowa z dnia 3 maja 1791 r.⁶¹¹ niewątpliwie stanowiła największe osiągnięcie prawnoustrojowe Rzeczypospolitej epoki Oświecenia. Potwierdzono w niej zasadę *neminem captivabimus nisi iure victum* jako prawo przynależne szlachcie osiadłej, zniesiono instytucję *liberum veto*, przyjmując zasadę większości przy podejmowaniu uchwał sejmowych⁶¹², milczeniem natomiast pominięto kwestię „głosu wolnego”. Wydaje się, że to ostatnie wynikało z uznania tej wolności za składającą się na fundament ustroju państwa, określonego normatywnie w Prawach kardynalnych z dnia 8 stycznia 1791 r., gdzie „głos wolny” został określony jako wolność niewzruszalna i niemogąca podlegać jakiegokolwiek zmianie. Odmiennie natomiast, prawa konstytucyjne ujęte w Ustawie Rządowej mogły być zmieniane, a wręcz wymagano ich rewizji co 25 lat obowiązywania tego aktu⁶¹³. Obok Praw kardynalnych

⁶⁰⁹ *Ibidem*, s. 178–179.

⁶¹⁰ *Volumina legum. Tom IX*, Kraków 1889, s. 245. Na istotne znaczenie przytoczonego przepisu dla zakresu wolności słowa podkreśla: J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 183.

⁶¹¹ *Volumina legum. Tom IX*, Kraków 1889, s. 220–225.

⁶¹² Wcześniej, w latach 1764–1766, w ramach dokonanych zmian regulaminu obrad przyjęto podział spraw rozpatrywanych na sejmie na: materię ekonomiczną oraz materię statusu. W przypadku tych pierwszych, do podjęcia uchwał wymagano uzyskania większości głosów, natomiast w przypadku tych drugich – jednomyślności (B. Leśnodorski, *Początki...*, s. 319). Podział ten utrzymano w Prawach kardynalnych z 1768 r. (*Volumina legum. Tom VII*, Petersburg 1860, s. 280, 282–284). Prawa kardynalne z 1775 r. natomiast zahamowały dalsze rozszerzanie zakresu spraw wymagających dla swojego przyjęcia na sejmie uzyskania w głosowaniu większości zamiast jednomyślności (B. Leśnodorski, *Początki...*, s. 324).

⁶¹³ W. Uruszcak, *Historia...*, s. 222, 226–228, 394–395; B. Leśnodorski, *Początki...*, s. 313–314, 331–333, 337–338, 345–346; J. Stępień, *Druga...*, s. 393–394, 396, 401–402; A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 66–71, 79–94, 96–97, 128–130, 184–191, 194–195; M. Nowikowska, *Geneza...*, s. 251; S. Sosin, *Reforma...*, s. 43–45, 48–49, 51–52, 55–61; J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 174–175, 178–183.; W. Konopczyński, *Dzieje Polski nowożytnej. Tom drugi...*, s. 378–379, 381–386; S. Kutrzeba, *Sejm...*, s. 178–179, 190. O utrzymaniu w mocy art. XI Praw kardynalnych z dnia 8 stycznia 1791 r. przez Ustawę Rządową z 3 maja 1791 r. wywodzi się bezpośrednio z dołączonej do tej Ustawy Rządowej – *Deklaracji stanów zgromadzonych* (*Volumina legum. Tom IX*, Kraków 1889, s. 225–226; J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 182; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 393–394).

oraz Ustawy Rządowej, na Sejmie Wielkim przyjęto ponadto regulację porządku sejmowania, ujętą w prawie o sejmach, oblatowanym w dniu 28 maja 1791 r.⁶¹⁴. W art. VI tej konstytucji, postanowiono zabezpieczyć bezpieczeństwo osobiste szlachty sejmującej w okresie sejmu ordynaryjnego i sejmu gotowego, a także w ciągu 6 tygodni przed lub po sejmie⁶¹⁵. W artykule XXIV natomiast zawarto przepisy karne zabezpieczające prawidłowe funkcjonowanie sejmu oraz niezakłócony przebieg jego obrad⁶¹⁶.

Przed ostatecznym rozbiorem Rzeczypospolitej w 1795 r., *libertas sentiendi* i głos wolny każdego szlachcica na sejmikach oraz posłów na sejmach, zostały uznane w Prawach kardynalnych z 1793 r.⁶¹⁷. Spod ochrony przewidzianej dla „głosu wolnego” wyłączono natomiast pisma i druki skierowane przeciwko religii lub prawom kardynalnym, określonych konstytucjami grodzieńskimi⁶¹⁸.

Podsumowując przeprowadzoną analizę genezy immunitetu materialnego, należy stwierdzić, że w istocie, uznana w polskim prawie konstytucyjnym, niezwłocznie po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., instytucja nieodpowiedzialności przedstawicieli narodu za ich działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu posiada własne, rodzime źródło w postaci instytucji „głosu wolnego”. Wolność ta była historycznie postrzegana za jeden z filarów, na którym oparty został ustroj Rzeczypospolitej szlacheckiej. Wykształcona pierwotnie w drodze zwyczaju zasada „głosu wolnego” została potwierdzona w prawie stanowionym, aby ostatecznie przetrwać, aż do przerwania ciągłości istnienia niepodległego i suwerennego państwa polskiego w 1795 r. Wolność ta, co do zasady, nie podlegała jakimkolwiek ograniczeniom, tak co do sposobu, jak i treści wypowiedzi posła na sejmie, względnie szlachcica na sejmiku. Takie wystąpienie mogło być skierowane przeciwko każdemu podmiotowi, w tym zwłaszcza innemu posłowi, czynnikom rządzącym, osobie trzeciej, a nawet monarsze. Wywodzenie na tej podstawie odpowiedzialności posła

⁶¹⁴ *Volumina legum. Tom IX*, Kraków 1889, s. 250–266; S. Kutrzeba, *Sejm...*, s. 172; A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 128–132.

⁶¹⁵ *Volumina legum. Tom IX*, Kraków 1889, s. 252.

⁶¹⁶ *Ibidem*, s. 265–266. Biorąc pod uwagę uchwalone w I połowie 1791 r. na Sejmie Wielkim przepisy, w odniesieniu do „głosu wolnego”, Jerzy Szczepaniec jednoznacznie stwierdzał: „Każdy szlachcic ma prawo do głosu wolnego na sejmiku, poseł zaś na sejmie. Głos ten pod żadnym pozorem czy pretekstem nie podlega działaniu sądów” (J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 183).

⁶¹⁷ Jak wskazano w objaśnieniach: *liberae vocis, et oppressiv civis*, wolności te zostały zabezpieczone zgodnie z regulacją przyjętą w Prawach kardynalnych z 1775 r., (*Volumnia legum. Tom VIII*, Petersburg 1860, s. 80). W tym akcie wolność słowa została uznana za przyrodzone prawo jednostki (A. Dziadzio, *Polski...*, s. 143). Szerzej na temat trwałości tradycji instytucji głosu wolnego w okresie istnienia Księstwa Warszawskiego: J. Gałka, *Freedom of Political Speech of Deputies to the Chamber of Deputies of the Duchy of Warsaw*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 4, s. 297–308.

⁶¹⁸ *Konstytucje Grodzieńskie z r. 1793 dotyczące ustroju państwa wraz z ustawą „Miasta wolne Rzeczypospolitej*, Poznań 1949, s. 10; S. Kutrzeba, *Sejm...*, s. 190; A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 179–182.

w jakimkolwiek zakresie było wyłączone, pod groźbą surowych kar. Z uwagi za uznaną ówczasie zasadę równości poselskiej, posłowie za działalność objętą ochroną wynikającą z zasady „głosu wolnego” nie ponosili odpowiedzialności przed Izbą Poselską, która była postrzegana za ciało równe każdemu pojedynczemu jej członkowi. Wynika z tego brak podległości posła zwierzchnictwu korporacyjnemu organu zbiorowego, a w tym jego przewodniczącego, pełniącego wyłącznie funkcję moderatora dyskusji plenarnej. Ewentualna reakcja na przekroczenie granic „głosu wolnego” przyjmowała wyłącznie formy pozaprawne, o charakterze przymusu społecznego niemożliwego do przymusowej egzekucji, w ramach których najczęściej sprawca był wzywany do przeprosin pokrzywdzonego.

Powyższe skłania do uznania immunitetu materialnego posła na sejm w zakresie sprawowanego przez niego mandatu za podstawowy element polskiej tradycji ustrojowej, co należy brać pod uwagę prowadząc rozważania nad prawnokonstytucyjną regulacją tej instytucji w Polsce po odzyskaniu przez nią suwerenności i niepodległości w 1918 r. Już bowiem w ramach przeprowadzonej analizy immunitet materialny jawi się jako instytucja immanentnie związana z suwerennością narodu oraz republikańską formą rządów w państwie. Nie jest to więc instytucja stanowiąca pejoratywnie rozumiany przywilej jednostki, lecz gwarancja utrzymania pożądanego kształtu ustroju państwa, służebnego wobec narodu sprawującego w nim władzę zwierzchnią. Przekłada się na pożądany sposób wykładni przepisów określających przynależny parlamentarzystom immunitet materialny w zakresie sprawowanej przez nich funkcji przedstawicielskiej.

3. Parlamentarny immunitet materialny jako gwarancja prawidłowego wykonywania mandatu w odrodzonym państwie polskim

3.1. Wąski zakres gwarancji niezależności członków Sejmu Ustawodawczego w dekreście Tymczasowego Naczelnika Państwa

Wola ukształtowania odrodzonego po 123 latach niewoli państwa polskiego jako demokratycznej republiki⁶¹⁹ została wyrażona w tekście Manifestu Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z dnia 7 listopada 1918 r.⁶²⁰. W tym też dokumencie podważono legitymację Rady Regencyjnej do sprawowania władzy z równoczesnym wezwaniem jej do ustąpienia⁶²¹. W tym zakresie należy zauważyć uprzedzenie Manifestu przez orędownie Rady Regencyjnej do Narodu Polskiego z dnia 7 października 1918 r.⁶²², w którym postanowiono o rozwiązaniu Rady Stanu oraz nałożeniu na rząd złożony z „przedstawicieli najszerszych warstw narodu i kierunków politycznych” obowiązku wypracowania ordynacji do Sejmu w opartej w szerokiej mierze na zasadach demokratycznych. Na podstawie tak przygotowanej ordynacji miały się odbyć następnie wybory, w wyniku których ukonstytuowałby się Sejm, którego zdaniem byłoby uchwalenie aktu określającego „urządzenie Władzy zwierzchniej państwowej”, po czym na jego ręce Rada Regencyjna złożyłaby swoją władzę. Zanim ten warunek się jednak ziścił, już 11 listopada 1918 r. Rada Regencyjna postanowiła najpierw o przekazaniu Józefowi Piłsudskiemu władzy wojskowej i naczelnego dowództwa nad podlegającymi pod nią wojskami polskimi⁶²³, aby następnie 14 listopada 1918 r. zadecydować o swoim rozwiązaniu oraz przekazaniu swoich obowiązków i odpowiedzialności względem narodu polskiego na Naczelnego Dowódcę⁶²⁴. Tego samego dnia Józef Piłsudski powierzył

⁶¹⁹ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II. II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989, s. 5–6. Pozostawało to w zgodzie z głoszonymi przez ukształtowane w trakcie I wojny światowej ugrupowania lewicy nierewolucyjnej: Polską Partię Socjalistyczną, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Polską Organizację Wojskową, hasłami niepodległościowymi zakładającymi utworzenie państwa o ustroju republikańskim. Polska Partia Socjalistyczna równocześnie stwierdzała, że o ustroju przyszłego państwa może zadecydować wyłącznie konstituanta pochodząca z demokratycznych wyborów (A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 198–202, 205–207).

⁶²⁰ K.W. Kumaniecki, *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego (odezwy, memoriały, proklamacje, oświadczenia, deklaracje, rozkazy, manifesty i orędownia, noty, projekty ustawodawcze, uchwały, rozporządzenia, dekryty, ustawy na tle rozwoju historycznego wypadków 1912–1919 r.)*, Kraków–Warszawa 1920, s. 126–129.

⁶²¹ A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1978, s. 16–19.

⁶²² Orędownie Rady Regencyjnej do Narodu Polskiego z dnia 7 października 1918 r. (Dz. Pr. Kr. P. z 1918 r. Nr 12, poz. 23).

⁶²³ Orędownie Rady Regencyjnej z dnia 11 listopada 1918 r. w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich Brygadjerowi Józefowi Piłsudskiemu (Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 38).

⁶²⁴ Orędownie Rady Regencyjnej z dnia 14 listopada 1918 r. w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej Naczelnemu Dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu

Ignacemu Daszyńskiemu misję utworzenie rządu, którego pierwszym zadaniem było przedłożenie Naczelnemu Dowódcy projektu aktu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej⁶²⁵. Akt mianowania Prezydenta Ministrów przesądzał ostatecznie o ustroju politycznym państwa jako republiki⁶²⁶. Z uwagi na negatywne stanowisko środowisk endeckich wobec osoby Ignacego Daszyńskiego nieudało mu się wypełnić swojego zadania, co skutkowało decyzją Józefa Piłsudskiego o powierzeniu misji tworzenia rządu Jędrzejowi Moraczewskiemu, który 22 listopada 1918 r. przedłożył Józefowi Piłsudskiemu odpowiedni projekt pierwszego aktu konstytucyjnego odrodzonego państwa polskiego⁶²⁷. Po jego zatwierdzeniu przez Naczelnika Państwa została nadana mu forma dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej⁶²⁸. Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej był aktem o charakterze temporalnym, obowiązującym do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Skupiał on w osobie Naczelnika Państwa władzę ustawodawczą i wykonawczą z równoczesnym wydzieleniem władzy sądowniczej sprawowanej przez sądy⁶²⁹.

Celem umożliwienia przeprowadzenia wyborów do Sejmu, Tymczasowy Naczelnik Państwa wydał dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego⁶³⁰. Dekret ten przyjmował koncepcję wyborów pięcioprzymiotnikowych, co oznacza, że były one: powszechne, z równoczesnym przyznaniem prawa czynnego prawa wyborczego kobietom i odebrania tego prawa wojskowym, którym przysługiwało jednak bierne prawo wyborcze; równe; bezpośrednie; proporcjonalne (z zastosowaniem metody d'Hondta do rozdziału mandatów oraz

(Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 39). Wacław Komarnicki wskazywał w tym kontekście na istotne znaczenie zachowania w ten sposób ciągłości władzy państwowej w obliczu dokonującego się głębokiego przewrotu politycznego, co miało stanowić dowód „wysokiego poziomu polskiej kultury politycznej”. Przekazanie władzy zostało wykonane bez jakichkolwiek zastrzeżeń, wobec czego Naczelnik Państwa stawał się „władcą nieograniczonym – dyktatorem” (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 51–52).

⁶²⁵ Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r. (Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 40).

⁶²⁶ M. Handelsman, *Konstytucje polskie 1791–1921*, Warszawa 1926, s. 29–30; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 52.

⁶²⁷ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. I*, Warszawa 1925, s. 205–206; S. Łoś, *Reforma Konstytucji*, „Przegląd Współczesny” 1931, t. 37, 82; A. Ajnenkiel, *Od rządów...*, s. 27–29; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 6–8.

⁶²⁸ Dekret Naczelnika Państwa z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. Pr. P. P. z 1918 r., Nr 17, poz. 41). Wacław Komarnicki uważał ten akt za „drugą z kolei zasadniczą ustawę Państwa Polskiego”. Miano pierwszej przyznawał dekretowi Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polakiem (Dz. Pr. Kr. P. z 1918 r. Nr 1, poz. 1) (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 47–48, 52). Pogląd ten bynajmniej nie podważa jednak zasadności uznania dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej za pierwszy akt konstytucyjny odrodzonego państwa polskiego, tj. pierwszy po restytucji tego państwa w dniu 11 listopada 1918 r.

⁶²⁹ Zdaniem Antoniego Derynga, Tymczasowy Naczelnik Państwa zajmował do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego, pozycję czynnika suwerennego, nieponoszącego odpowiedzialności za swoje akty (A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa: rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 57–58).

⁶³⁰ Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 18, poz. 46).

odbywały się w głosowaniu tajnym⁶³¹. Wybory te zostały przeprowadzone w dniu 26 stycznia 1919 r.⁶³².

Przed pierwszym posiedzeniem Sejmu Ustawodawczego, które odbyło się w dniu 10 lutego 1919 r.⁶³³, Tymczasowy Naczelnik Państwa Dekretem w przedmiocie nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego określił zakres przysługującego członkom Sejmu Ustawodawczego immunitetu parlamentarnego, w tym immunitetu materialnego, immunitetu formalnego i nietykalności⁶³⁴. Zgodnie z art. 1 tego dekretu, członkowie Sejmu Ustawodawczego nie mogli zostać pociągnięci do odpowiedzialności za jakiekolwiek głosowanie w Sejmie Ustawodawczym lub w jego komisjach. Za zachowania się i oświadczenia w Sejmie lub w jego komisjach członkowie Sejmu Ustawodawczego ponosili odpowiedzialność tylko przed Sejmem według przepisów o porządku sejmowania. W art. 2 wskazywano natomiast, że w ciągu sesji Sejmu Ustawodawczego członkowie Sejmu nie mogą być pozbawieni wolności, ani też bez uprzedniej zgody Sejmu nie mogło zostać wdrożone przeciwko nim postępowania karne, chyba że zostali oni schwytani na gorącym uczynku. W takim przypadku władza sądowa była zobowiązana niezwłocznie zawiadomić prezydium Sejmu. Sejm mógł zażądać bezzwłocznego uwolnienia posła niezależnie od tego, czy uwięzienie nastąpiło podczas sesji, czy przed jej rozpoczęciem. Na żądanie Sejmu postępowanie karne prowadzone przeciwko członkowi Sejmu Ustawodawczego powinno zostać zawieszone na czas sesji⁶³⁵. Jak zauważa Wacław Komarnicki, postanowienia omówionego dekretu w ogólnym zakresie odpowiadają wzorcowi francuskiemu określonymu art. 13 i 14 ustawy konstytucyjnej o stosunkach władz publicznych z dnia 16 lipca 1875 r. Twierdzenie to – zdaniem wspomnianego autora – miało znaleźć swoje potwierdzenie także w podobnych losach tej regulacji, a to wobec braku jej jasności oraz ostrości treściowej⁶³⁶. Czerpanie przez instytucje określone w Dekrecie w przedmiocie nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego z francuskiej tradycji ustrojowej

⁶³¹ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 56–62; A. Ajnenkiel, *Sejmy i konstytucje w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1968, s. 18–19; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 8–10.

⁶³² Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o wyborach do Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 18, poz. 47). Wacław Komarnicki uważał, że oba powołane dekryty dotyczące ordynacji wyborczej oraz wyborów do Sejmu Ustawodawczego „tworzyły polityczną organizację narodu – tworzyły zeń ciało wyborcze [... – przyp. JG] – to jest naród w znaczeniu politycznym” (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 54).

⁶³³ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 34–35.

⁶³⁴ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 35.

⁶³⁵ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 75–76; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 32; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 35–36.

⁶³⁶ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 75–78, 89; tak też: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 32–33. Dariusz Górecki oraz Krzysztof Grajewski natomiast stwierdzali podobieństwo tej regulacji do przepisów francuskich i belgijskich (D. Górecki, *Ewolucja immunitetu parlamentarnego w Polsce w latach 1919–1939*, w: *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, red. nauk. M. Domagała, Łódź 1994, s. 47; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 34–35).

potwierdza także okoliczność przyjęcia tożsamego zakresu immunitet materialnego członków Sejmu Ustawodawczego jak takiego immunitetu przysługującego członkom Rady Stanu Królestwa Polskiego, określonego w art. 16 ustawy z dnia 4 lutego 1918 r. o Radzie Stanu Królestwa Polskiego⁶³⁷, a tym bardziej zakresu immunitetu materialnego ustalonego w art. 59 i 60 Projektu Konstytucji Państwa Polskiego opracowanego przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z dnia 28 lipca 1917 r.⁶³⁸

Członkowie Sejmu Ustawodawczego posiadali immunitet materialny w zakresie głosowań na *plenum* Sejmu Ustawodawczego oraz w jego komisjach. Za zachowania się i oświadczenia w Sejmie lub na jego komisjach członkowie Sejmu Ustawodawczego ponosili wyłącznie odpowiedzialność regulaminową przed Sejmem Ustawodawczym⁶³⁹. Na co należy zwrócić uwagę, to okoliczność braku ograniczenia immunitetu materialnego posłów do głosowań, zachowań i oświadczeń wchodzących w zakres wykonywania mandatu. Jedynym ograniczeniem było to, że musiały one zaistnieć w Sejmie Ustawodawczym lub w jego komisjach⁶⁴⁰. Równocześnie członkowie Sejmu Ustawodawczego nie cieszyli się immunitetem materialnym rozciągającym się na inne działania podjęte w wykonywaniu swojego mandatu tak w jaki poza Sejmem Ustawodawczym lub jego komisjami. Zasady odpowiedzialności regulaminowej określone zostały w Tymczasowym Regulaminie obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁴¹, w którym przede wszystkim określono uprawnienia dyscyplinarne Marszałka Sejmu wobec posłów⁶⁴². Marszałek Sejmu posiadał kompetencję do przywoływania posła „do rzeczy”, w przypadku zboczenia przez niego z przedmiotu obrad lub „od porządku” za niewłaściwe wyrażenia się lub zachowanie. Przy drugim upomnieniu Marszałek zwracał uwagę, że za trzecim upomnieniem mówca straci głos. W przypadku wyczerpania tych środków dyscyplinarnych Marszałek Sejmu był uprawniony do wykluczenia z bieżącego posiedzenia Sejmu posła rozmyślnie zakłócającego porządek obrad. Marszałek mógł wykluczyć posła na czas do pięciu posiedzeń, a na wniosek jego

⁶³⁷ Ustawa z dnia 4 lutego 1918 r. o Radzie Stanu Królestwa Polskiego (Dz. Pr. Kr. P. z 1918 r. Nr 2, poz. 2).

⁶³⁸ *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, s. 113–138; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 155; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 32; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 34–35.

⁶³⁹ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 35

⁶⁴⁰ *Ibidem*, s. 35.

⁶⁴¹ *Tymczasowy Regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej (Uchwalony na posiedzeniu Sejmu 14. 2. 1919 roku)* w: T. Rzepecki, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919 roku*, Poznań 1920, s. 40–48. Regulamin wraz z zmianami opracowany przez Teresę Koperską został opublikowany ponadto w: *Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej (z 1919 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 106–116.

⁶⁴² W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 89–90; G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w okresie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 65.

wniosek Sejm Ustawodawczy mógł zdecydować o wykluczeniu posła na okres do jednego miesiąca. Wykluczony poseł tracił w tym okresie prawo do poboru odpowiedniej części przysługującego mu ryczałtu.

3.2. Absolutna nietykalność członków konstytuanty

W Sejmie Ustawodawczym panowała powszechna zgoda co do budowy odrodzonego państwa polskiego jako republiki. Taki zamiar wynikał również ze wspomnianego powyżej dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej⁶⁴³. Ostatecznie ustrój republiki parlamentarnej został przyjęty – pomimo braku bezpośredniego na to wskazania – w ramach uchwały Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa⁶⁴⁴.

Wola poprzedzenia uchwalenia pełnej konstytucji aktem o charakterze temporalnym regulującym jedynie najważniejsze kwestie ustrojowe była powszechnie podzielana w pierwszych dniach i tygodniach Sejmu Ustawodawczego. Projekt tzw. małej konstytucji został opracowany 19 lutego 1919 r. przez Konwent Seniorów, a przyjęty dzień później przez Sejm Ustawodawczy w formie wspomnianej uchwały. Składał się ona z dwóch części. W pierwszej Sejm Ustawodawczy przyjmował oświadczenie Józefa Piłsudskiego o złożeniu urzędu i wyrażał mu podziękowanie za „pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie dla Ojczyzny”. W drugiej – powierzał Józefowi Piłsudskiemu dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa na zasadach określonych w tej uchwale. Władzą suwerenną i ustawodawczą w państwie polskim był Sejm Ustawodawczy⁶⁴⁵. Naczelnik Państwa został natomiast uznany za przedstawiciela państwa i najwyższego wykonawcę uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych. Naczelnik Państwa oraz – powoływany przez niego w porozumieniu z Sejmem – Rząd odpowiadali przed Sejmem za sprawowanie swojego urzędu⁶⁴⁶.

⁶⁴³ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II.*, Warszawa 1927, s. 28.

⁶⁴⁴ Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 19, poz. 226); S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 85–88, 100.

⁶⁴⁵ Określenie Sejmu Ustawodawczego mianem władzy suwerennej wypływało z teorii o *pouvoir constituant* przynależnej niezbywalnie narodowi, w którego imieniu działająca konstytuanta nie jest skrępowana normami ustrojowymi, stąd też zdolna jest w pełni swobodnie określić urządzenie systemu sprawowania władzy w państwie (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 65).

⁶⁴⁶ E. Dubanowicz, *Konstytucja 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1921, s. 5; S. Głabiński, *Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939, s. 425–426; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 65–74; W. Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego*

Ustawodawca nie zdecydował się w omawianej uchwale zawrzeć regulacji dotyczącej zagadnienia immunitetu parlamentarnego oraz nietykalności poselskiej. Niezależnie od tego instytucje te jednoocznie postrzegano jako należące do materii konstytucyjnej. Zwrócił na to także uwagę podczas pierwszego czytania w Sejmie w dniu 8 kwietnia 1919 r. projektu ustawy o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego jego sprawozdawca – poseł Polskiej Partii Socjalistycznej Herman Lieberman.

Celem tej ustawy było uzgodnienie stanu prawnego z ustrojową pozycją Sejmu wyznaczoną przez małą konstytucję⁶⁴⁷. Równocześnie asumpt do prac legislacyjnych nad nową regulacją kwestii nietykalności poselskiej dała praktyka stosowania dotychczasowych przepisów przez organy administracji terenowej⁶⁴⁸. Jak stwierdził poseł Herman Lieberman: „Naczelnik Państwa i Rząd poddali się władzy i woli Sejmu. Z tej trybuny niemal codziennie słyszymy zapewnienia Panów Ministrów, że uważają się za wykonawców woli Sejmu. Nie uchodzi zatem, ażeby na najniższych szczeblach administracji państwowej organy niższe lekcewały powagę Sejmu i krępowały posłów w ich działalności politycznej”. Poseł podkreślił, że „żyjemy obecnie w Republice Polskiej, której jednym z najświętszych zadań jest utrzymanie i utrwalenie wolności demokratycznej”. Przygotowany projekt miał wychodzić na przeciw potrzebom sprawowania mandatu poselskiego, którym to Dekret w przedmiocie nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego nie odpowiadał. Przede wszystkim chodziło o rozszerzenie immunitetu materialnego i zagwarantowanie, że „poseł nigdy, ani podczas trwania Sejmu, ani po jego rozwiązaniu i po wygaśnięciu mandatu nie odpowiada przed żadną władzą”. W zakresie immunitetu formalnego regulacja miała wyłączać możliwość wdrożenia postępowania karnego, administracyjnego lub dyscyplinarnego przeciwko posłowi bez zgody Sejmu. W pozostałym zakresie projekt ten regulował szeroko zasadę nietykalności poselskiej rozciągając ją na mieszkanie posła, ustanawiał tajemnicę poselską skuteczną wobec sądów oraz tajemnicę korespondencji poselskiej, ujęto w nim również kwestie jawności posiedzeń sejmowych oraz wolności zgromadzeń, na których posłowie składali sprawozdania z prac Sejmu. Ustawa ta miała zapewniać posłom i Sejmowi

Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1923, s. 8–10; A. Ajnenkiel, *Od rządów...*, s. 78–79; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 68–69; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 215–222. Zdaniem Andrzeja Ajnenkiela system rządów wprowadzonych małą konstytucją posiadał cechy systemu komitetowego, w którym całość władzy państwowej spoczywa w organie przedstawicielskim, w odniesieniu do którego pozostałe organy państwa pozostają jedynie komitetem wykonawczym, pozbawionym własnych, niezależnych kompetencji (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 41).

⁶⁴⁷ *Ibidem*, s. 54.

⁶⁴⁸ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 33, 36; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 36.

„zupełną niezależność od rządu i rządowych organów”⁶⁴⁹. Pomimo braku ujęcia w projekcie przepisów karnych za naruszenie nietykalności poselskiej, poseł Lieberman jednoznacznie zaznaczył, że takie działanie postrzegać należy za nadużycie władzy i powinno być ścigane z całą surowością prawa. Stanowisko Sejmu Ustawodawczego w tym przedmiocie miała wyrażać rezolucja, której projekt przedłożył poseł sprawozdawca. Na koniec swojego wystąpienia poseł Herman Lieberman podkreślił: „Nietykalność poselska nie jest przywilejem jednostek, wykonujących mandat poselski, ale rękojmnią powszechnej wolności obywatelskiej. Nie uchwała się tu przywileju dla jednostek wykonujących mandat poselski, ale uchwała się prawo dla ludności”. Następnie dodawał, że „wśród represji policyjnych, wśród sztuczek, szykan i prześladowań będzie nie możliwem spełnianie zadań, które na nas ciąży. Posłowie reprezentują według ordynacji wyborczej 50.000 dusz. Jest w interesie dobra powszechnego, ażeby na 50.000 ludności przynajmniej jeden człowiek miał nieograniczone prawo wglądania we wszystkie tajniki administracji i prawo bezwzględne wypowiadania prawa”⁶⁵⁰.

W dyskusji nad tym projektem wziął udział wyłącznie – reprezentujący stanowisko mniejszości w komisji oraz polskiej prawicy – poseł Związku Ludowo-Narodowego Zygmunt Seyda, który popierając przedłożony projekt ustawy wniósł do niego pewne zastrzeżenia oraz poprawki⁶⁵¹. Po pierwsze, poseł Zygmunt Seyda zauważał, że ujęta w art. 1 projektu propozycja rozszerzenia immunitetu materialnego posła na działalność jego działalność wchodzącą w zakres wykonywania jego mandatu wykonywaną poza Sejmem stanowiło zabiegiem dotychczas niepraktykowany w żadnym innym parlamencie. Stwierdzał on, że zgoda na przyjęcie tej zmiany wymagała obdarzenia posłów zaufaniem, że spowoduje to wśród nich spotęgowane poczucie odpowiedzialności i że „wszyscy posłowie tem bardziej zdawać będą sobie sprawę z tego, że każde nadużycie tego przywileju poselskiego jest w stanie rzeczywiście podkopać zaufanie do całego Sejmu Ustawodawczego”. Poseł Zygmunt Seyda dodawał: „Poza tem przekonani jesteśmy, że Sejm Ustawodawczy, decydując, czy działalność posłów w różnych wypadkach wchodzi w zakres działalności poselskiej, ze szczególną troskliwością baczyć będzie, żeby uprawnione interesy państwa i osób prywatnych nie ucierpiały”. Drugą kwestią

⁶⁴⁹ Na przyświecające członkom Sejmu Ustawodawczego założenie przyjęcia takich regulacji, które skutkowałyby zabezpieczeniem posłów „przed wszelkimi ograniczeniami mogącymi pojawić się w czasie wykonywania mandatu poselskiego” zwracał uwagę: *Ibidem*, s. 36.

⁶⁵⁰ *Sprawozdanie stenograficzne z 28. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8 kwietnia 1919 r.*, t. 43–47.

⁶⁵¹ Słusznie wobec tego zauważa Józef Ciągwa, że zarówno poseł Herman Liberman, jak i poseł Zygmunt Seyda „nie różnili się w swych poglądach co do sprawy najważniejszej: potrzeby znacznego rozszerzenia przywilejów posła wyrażonych w dekrete z 7 lutego 1919 roku” (J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 33).

była propozycja wprowadzenie do proponowanego art. 2 określającego immunitet formalny i przywilej nietykalności poselskiej postanowienia, które umożliwiałyby pozbawienie posła wolności w przypadku schwytania go na gorącym uczynku zbrodni. Ostatnia, trzecia poprawka przewidywała zawieszenie terminu przedawnienia ścigania karnego w przypadku, gdy nie mogło być prowadzone ze względu na nieuzyskanie na to zgody Sejmu lub żądanie zwieszenia takiego postępowania wdrożonego przed uzyskaniem przez posła mandatu. Poprawka ta miała służyć zabezpieczeniu powagi Sejmu i funkcji posła, lecz również zapobiegać „ażeby nie upcierpiałły uprawnione interesy osób prywatnych, które przez przedawnienie ulecby mogły pewnej szkodzić”⁶⁵².

Posel Herman Lieberman zgodził się z założeniem posła Zygmunta Seydy, że debatowany projekt w razie jego uchwalenia wymaga od posłów znacznej odpowiedzialności, gdyż celem tej ustawy nie jest, aby „zapewnić bezkarność wszelkim czynom, popełnionym przez posłów, ale że tendencją jej jest zapewnić słuszne, rozumne a sprawiedliwe swobody poselskie w wykonywaniu mandatów”⁶⁵³. W pozostałym zakresie poseł sprawozdawca nie podzielił poprawek i uwag zgłoszonych przez posła Zygmunta Seydę. Omawiany projekt został uchwalony bez poprawek przez Sejm Ustawodawczy znaczną większością głosów w trzech kolejnych czytaniach w dniu 8 kwietnia 1919 r.⁶⁵⁴

Ustawa o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego⁶⁵⁵ mocą art. 1, w ślad z omówionym projektem, rozszerzała zakres immunitetu materialnego posła również na jego działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego wykonywaną poza Sejmem⁶⁵⁶. Przepis ten stanowił dosłownie, że członkowie Sejmu Ustawodawczego nie mogą być nigdy

⁶⁵² *Sprawozdanie stenograficzne z 28. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8...*, ł. 47–50. Pomimo braku przyjęcia tej poprawki przez Sejm Ustawodawczy, w literaturze wyrażano pogląd o wstrzymaniu biegu przedawnienia w przypadku żądania Sejmu Ustawodawczego zawieszenia postępowania karnego wdrożonego przeciwko osobie przed uzyskaniem przez nią mandatu poselskiego (K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 37).

⁶⁵³ Nie sposób z tego stwierdzenia wywodzić (zobacz między innymi: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 34–35; orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1921 r., LEX nr 1674571), że w tym zadaniu została wyrażona intencja prawodawcy do stosowania zawężającej wykładni uprawnień immunitetowych posłów. Odmienne, całość wyводу posła sprawozdawcy skłania do konkluzji wprost przeciwnych. Wypowiedziane przez niego, a zacytowane tutaj zdanie, wydaje się przedstawiać uzasadnienie przyjętych rozwiązań, nie wskazywać na pożądaną praktykę ich stosowania. Wynika z tego, że treść przepisów omawianej ustawy odpowiadała intencji prawodawcy określonego zabezpieczenia swobód posła w wykonywaniu mandatu. W tym właśnie kształcie upatruje się pożądanego sposobu ukształtowania sytuacji prawnej posła.

⁶⁵⁴ *Sprawozdanie stenograficzne z 28. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8...*, ł. 50–53.

⁶⁵⁵ Jak stwierdzał Wacław Komarnicki, „przepisy o nietykalności poselskiej oparto na znacznie szerszej podstawie, stwarzając w ustawie z dnia 8 kwietnia 1919 r. zasadniczo nową w swem ujęciu koncepcję nietykalności”, a nie wyłącznie uzupełnienie norm określonych uprzednio przez Tymczasowego Naczelnika Państwa w dekreście z dnia 7 lutego 1919 r. (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 78).

⁶⁵⁶ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 33, 35–36; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 36.

pociągnięci do odpowiedzialności prawnej za swoją działalność w Sejmie lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego. Za przemówienia i odezwania się lub manifestacje w Sejmie lub komisjach sejmowych posłowie odpowiadali przed Sejmem według przepisów regulaminu sejmowego. Brak wskazania w nim na komisje sejmowe, w odróżnieniu od art. 1 Dekretu w przedmiocie nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego, nie miał na celu ograniczenia immunitetu materialnego jedynie do działalności posła na plenum Sejmu, lecz wynikał z przyjętej redakcyjnie dychotomii na działalność posła w Sejmie i poza nim. Wątpliwości dotyczące tego co wchodzi w zakres działalności poselskiej poza Sejmem nie zostały wyjaśnione w trakcie debaty sejmowej nad tą ustawą. Z przemówienia posła Zygmunta Seydy wnioskować można, że w tym zakresie dyskrecjonalna władza miała przysługiwać Sejmowi, który posiadał uprawnienie do swobodnego określania co poczytuje się za taką działalność, a co poza nią wykracza. Założeniem, które powinno w tym zakresie przyświecać Sejmowi był cel ustawy, czyli zagwarantowanie możliwości nieskrępowanego wykonywania misji poselskiej dla dobra powszechnego. Rozwiązanie to należy uznać za niepożądane, jako że pozostawia ogromną niepewność co do zakresie przywileju nieodpowiedzialności poselskiej. Z drugiej jednak strony umożliwia dostosowanie reakcji Sejmu do konkretnej sytuacji faktycznej, co jednak oddaje decyzje w kwestii prawnej do swobodnego osądu politycznego, co kluczy się z funkcją zabezpieczenia nieskrępowanego wykonywania mandatu przez każdego poszczególnego posła. Niewątpliwy wpływ na takie ukształtowanie immunitetu materialnego posła miała pozycja ustrojowa Sejmu Ustawodawczego, który zgodnie z uchwałą Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa pozostawał władzą suwerenną i ustawodawczą, przed którą Naczelnik Państwa i Rząd ponosili bezpośrednią odpowiedzialność za sprawowanie swojego urzędu. Skupienie takiej władzy w Sejmie Ustawodawczym wynikało z jego ustrojowej funkcji jako konstytuanty. Zadanie to wymagało nieskrępowanej przez żaden inny organ państwa władzy⁶⁵⁷. Sejm nie tylko był bowiem prawodawcą, ale i wyznaczał kierunki działania Naczelnika Państwa, który pozostawał wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych⁶⁵⁸, podobnie jak funkcje wyłącznie wykonawcze pełnił również Rząd. Na tej podstawie należy zgodzić się z

⁶⁵⁷ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 79, 86–88; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 48–49, 57. Dariusz Górecki wskazywał na zasadność przyznania posłom niezwykle szerokiego immunitetu oraz nietykalności, co wynikać miało z równie zakresu atrybucji Sejmu Ustawodawczego, a w konsekwencji szerokiego zakresu zawodowej działalności posłów w zakresie wykonywania mandatu przedstawicielskiego (D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 52).

⁶⁵⁸ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. I...*, s. 207–208. Zdaniem Wacława Komarnickiego w kontekście kompetencji Sejmu Ustawodawczego należałoby uznać, że „wszelka działalność publiczna posła mogła być uważana zawchodzącą w skład wykonywania mandatu poselskiego, a zatem jako osłonięta immunitetem poselskim, czyli prawnie nieodpowiedzialna” (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 78).

poglądem o objęciu immunitetem materialnym wszelkiej działalności publicznej posła⁶⁵⁹, z tym jednak zastrzeżeniem, że musiała ona wiązać się z uprawnieniami prawodawczymi oraz programującymi, a nie mogła przybrać bezpośredniej formy działalności organów egzekutywy, które choć podległe Sejmowi Ustawodawczego, to jednak organizacyjnie i funkcjonalnie z niego wyodrębnione.

W zakresie wykraczającym poza immunitet materialny posłom przysługiwał immunitet formalny w sprawach karnych i dyscyplinarnych. W tym zakresie warto wspomnieć, że poprawka posła Zygmunta Seydy zakładająca zawieszenie biegu terminu przedawnienia ścigania karnego z uwagi na niemożność jego wdrożenia przeciwko posłowi została uznana przez posła Hermana Liebermana nie tyle za niedopuszczalną ze względów merytorycznych, co nieodpowiednią do zamieszczenia w ustawie będącą „częścią konstytucji”, „częścią prawa konstytucyjnego”, gdyż w jego opinii kwestia, którą ta poprawka regulowała należy do prawa karnego materialnego. Poseł Herman Lieberman wskazał ponadto, że obie regulacje mają inny przedmiot ochrony. Podczas gdy przedmiotem ochrony immunitetu formalnego są prawa posłów, to poprawka przewidująca zwieszenie biegu terminu przedawnienia ścigania karnego ma za przedmiot „ochronę wszystkich obywateli nie będących posłami”. Proponowany przepis mógłby zostać przyjęty, lecz w ustawie karnej⁶⁶⁰.

Ustawa o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego przyznawała posłom ponadto daleko posunięty przywilej nietykalności oraz inne przywileje mające umożliwiać posłom nieskrępowane pełnienie swojej misji oraz podkreślać ich szczególną pozycję jako członków Sejmu Ustawodawczego⁶⁶¹. Rozszerzony zakres przywilejów poselskich w zakresie nietykalności ich mieszkania oraz korespondencji służył zapewnieniu skuteczności ochrony przysługującej posłom nietykalności osobistej⁶⁶². Na co w tym zakresie zwracał uwagę Zygmunt Cybichowski, to okoliczność tak daleko idącego rozszerzenia przez ustawę o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego, „że postawiła ich poniekąd ponad prawem. Aresztowanie posła według tej ustawy nie miało być dopuszczalne w żadnym wypadku, a więc

⁶⁵⁹ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 36.

⁶⁶⁰ *Sprawozdanie stenograficzne z 28. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8...*, t. 48–49. To też pozostaje natomiast w pełni w zgodzie z podziałem przeprowadzanym w doktrynie, przede wszystkim przez Wacława Komarnickiego, uznającej m.in. instytucję wstrzymania biegu przedawnienia za mającą charakter okołommunitetowy, niepodlegającej jako taka przedmiotowi pogłębionej refleksji z punktu widzenia prawa politycznego.

⁶⁶¹ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 80–86; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 48; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 38.

⁶⁶² J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 34–35.

nawet uchylenie nietykalności przez sejm nie umożliwiałoby uwięzienia posła”⁶⁶³. Do odmiennych wniosków doszedł jednak Sąd Najwyższy, który w orzeczeniu z dnia 27 stycznia 1921 r.⁶⁶⁴ stwierdził, że w przypadku wyrażenia zgody przez Sejm na wdrożenie przeciwko posłowi postępowania karnego, w zakresie potrzebnym dla celów tego postępowania równocześnie uchyleniu podlega nietykalność poselska dotycząca zakazu pozbawienia go wolności, tak jako środka zapobiegawczego, jak i ewentualnej kary pozbawienia wolności⁶⁶⁵, czy też przysługująca posłowi nietykalność mieszkania lub zakaz stosowania wobec cenzury jego korespondencji. Pomimo obszernego uzasadnienia tego orzeczenia, wbrew stanowisku Sądu Najwyższego, nie sposób pogodzić płynących z niego wniosków z brzmieniem przepisów omawianej ustawy, ani z rzeczywistymi intencjami prawodawcy w ich określeniu w takim właśnie brzmieniu. Ma to szczególne znaczenie z punktu widzenia toczonych w niniejszej rozprawie doktorskiej rozważań, gdyż ujawniają to, już w początkowym okresie kształtowania się dwudziestowiecznej polskiej tradycji konstytucyjnej w odniesieniu do instytucji immunitetu parlamentarnego, tendencję do stosowania przez sądy zawężającej wykładni przepisów immunitetowych, stawiając się w roli raczej prawodawcy niż podmiotu stosującego ustawy.

W tym konkretnym przypadku zastosowanie takiej wykładni budzi dodatkowe wątpliwości, a to w szczególności ze względu na ustrojową pozycję Sejmu Ustawodawczego jako konstytuancy, brak równoczesnego określenia pozycji sądownictwa w ramach uchwały o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa oraz postrzeganie przez prawodawcę ustawy o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego za stanowiącą części prawa konstytucyjnego, a wobec tego współtworzącej konstytucję państwa polskiego. Wadliwie Sąd Najwyższy w omawianym orzeczeniu oparł całość przeprowadzonej przez siebie wykładni na gruncie argumentacji zakładającej priorytet celów wymiaru sprawiedliwości nad funkcją immunitetu parlamentarnego zabezpieczenia niezależności wykonywania mandatu poselskiego⁶⁶⁶. Szczególne zastrzeżenie budzi w tym zakresie fragment

⁶⁶³ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 155.

⁶⁶⁴ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1921 r., LEX nr 1674571.

⁶⁶⁵ Orzeczenie to znalazło miało swoje praktyczne przełożenie na sytuację posła Tomasza Dąbala, który po skazaniu go na karę 6 lat ciężkiego więzienia z pozbawieniem praw stanu został tymczasowo aresztowany w ramach uprzednio wyrażonej w przedmiocie odpowiedniego postępowania karnego zgody Sejmu na wdrożenie przeciwko niemu postępowania karnego. Na zasadność stosowania w tym zakresie przez sądy reguł wykładni przepisów ustawy o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego wynikających z omawianej uchwały wskazał Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 8 sierpnia 1922 r. (2407/1922, LEX nr 943300).

⁶⁶⁶ Zwraca na to słusznie uwagę, nie wyciągając z tego jednak jakichkolwiek wniosków: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 40–41.

uzasadnienia tego orzeczenia, gdzie Sąd Najwyższy stwierdza, że przyjęcie wykładni zakładającej brak możliwości naruszenia nietykalności osobistej posła, jego mieszkania lub korespondencji, w przypadku w którym Sejm wyraził zgodę na prowadzenie przeciwko temu posłowi postępowania karnego skutkowałoby, że „natenczas byłaby to poprostu droga do zupełnej bezkarności tak samego posła, który się okrył hańbą zbrodni, jak uadomiar i jego współników, i do rażącego z ich strony naigrawania się nad prawem i organami wymiaru sprawiedliwości”. To natomiast prowadziłoby do tego, że taki poseł „aż do końca swojej kadencji zasiadałby w sejmie, pomimo ciężących na nim sromotnych zarzutów, nadal biorąc udział w rozstrzyganiu losów Ojczyzny i w stanowieniu jej praw i drwiąc z sądów zupełnie wobec niego wręcz ubezwładnionych z tytułu tak rozciągle rozumianej nietykalności poselskiej. Ta możliwość takich wydarzeń najdosadniej uwydatnia niedopuszczalność wykładni ust. 1, art. 2, a w związku z nim i art. 4 i 7 ustawy z 8 kwietnia 1919 r., w duchu twierdzącej odpowiedzi na zagadnienia, przedstawione przez ministra sprawiedliwości, i tym sposobem względy celowości i najistotniejsze wymagania życia każą ową wykładnię odrzucić”. Sąd Najwyższy niewątpliwie w tym przypadku wyszedł poza swoją rolę rozstrzygając postawione zagadnienie nie w oparciu o prawo, lecz o wymogi funkcjonalne, co więcej naruszając tym samym pozycję ustrojową Sejmu Ustawodawczego, jak i każdego posła jako pochodzącego z wyborów powszechnych członka konstytuancy działającej bezpośrednio w wykonaniu praw suwerennych narodu polskiego. Jak bowiem stwierdzał Wacław Komarnicki, uzasadnieniem przyjęcia regulacji instytucji immunitetu parlamentarnego stanowiło konsekwencję uznania zasady zwierzchnictwa narodowego, które parlament miał reprezentować. W tym właśnie należy upatrywać niezwykle szeroki zakres immunitetu parlamentarnego oraz przywileju nietykalności posłów konstytuancy – Sejmu Ustawodawczego. Drugim argumentem było postrzeganie immunitetu parlamentarnego za instytucję „mającą zapewnić ciału ustawodawczemu niezależność, stworzyć dlań warunki najbardziej sprzyjające jego normalnemu funkcjonowaniu”. Stąd też zakres i treść immunitetu parlamentarnego mają charakter zmienny i zależny jest „od konkretnego ukształtowania się stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą, względnej siły jednej i drugiej, oraz stopnia niezależności sądów”⁶⁶⁷.

⁶⁶⁷ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 86–87.

3.3. Wizja ograniczenia nietykalności posłów i senatorów w pracach nad Konstytucją marcową

Omówienie przepisów Konstytucji marcowej dotyczących immunitetu parlamentarnego należy poprzedzić przybliżeniem ujęcia tej instytucji w poprzedzających ją projektach oraz wskazać na kształtowanie się odpowiednich przepisów Konstytucji marcowej w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej oraz następnie w ramach omawiania ich na *plenum* Sejmu Ustawodawczego.

Wraz z odrodzeniem państwa polskiego rozpoczęły się prace nad konstytucją⁶⁶⁸. Ich inicjatorem był rząd Jędrzeja Moraczewskiego. W połowie stycznia 1919 r. powstało Biuro Konstytucyjne przy Prezydium Rady Ministrów, którego zadaniem było przygotowanie materiałów niezbędnych dla prac Komisji Konstytucyjnej w Sejmie Ustawodawczym. Biuro to wydało trzy projekty konstytucji. Pierwszy, którego autorem był Józef Buzek, z uwagi na jego podobieństwo do Konstytucji Stanów Zjednoczonych nazwano „amerykańskim”, drugi, określający państwo polskie nazwą Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, prawdopodobnie autorstwa Mieczysława Niedziałkowskiego – „ludowym” oraz trzeci, wzorowany na ustroju III Republiki Francuskiej, prawdopodobnie autorstwa Władysława Wróblewskiego – „francuskim”⁶⁶⁹.

Projekty te zostały przedłożone powołanej przez premiera Ignacego Paderewskiego „Ankiecie dla oceny projektów konstytucji”. Komisja ta zmieniła wkrótce swoją nazwę na: „Ankieta w sprawie projektu konstytucji”, która to lepiej odpowiadała funkcji tej komisji. Opracowany przez Ankietę projekt konstytucji stanowił wypadkową systemu francuskiego i amerykańskiego, określając system naczelnych organów państwa zaopatrzony w mechanizmy

⁶⁶⁸ Wacław Komarnicki stwierdza, że prace przygotowawcze nad ustaleniem zasad pełnej konstytucji państwa polskiego i ujęciem ich w formę prawną trwały cztery lata od 1917 r. do 1921 r. Prace te naznaczone były wpływem ówczesnych prądów panujących w Europie oraz doświadczeniami I wojny światowej (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 133–136). W tym miejscu pominięto analizę prac nad konstytucją w okresie przed odzyskaniem niepodległości jako naznaczonej przede wszystkim sporem w zakresie wyboru pomiędzy monarchicznym a republikańskim ustrojem odrodzonego państwa. I jak stwierdza przywołany autor: „Rozwój wypadków politycznych w dobie określania ustroju Państwa Polskiego przez konstytuante uczynił całkowicie nieaktualną koncepcję ustroju, wytworzoną w projekcie konstytucji, opracowanym przez komisję sejmowo-konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu”. Natomiast „wszystkie projekty konstytucji tak rządowe, jak poselskie i prywatne, wyłonione w okresie Sejmu Ustawodawczego stoją na gruncie ustroju republikańskiego” (*Ibidem*, s. 147–148). Pominięto tu również analizę projektów prywatnych ogłoszonych drukiem w 1919 r., jako nieposiadających charakteru rządowego, a wobec tego niestanowiących oficjalnie przedmiotu prac Sejmu Ustawodawczego.

⁶⁶⁹ M. Bobrzyński, *Wskrzeszenie Państwa Polskiego. Szkic historyczny. Tom II. 1918–1923*, Kraków 1925, s. 104–105; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 1921 roku w praktyce*, Warszawa 1956, s. 54–56; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 15–18; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 223–226; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 64.

umożliwiające wzajemne hamowanie się władz⁶⁷⁰. W myśl tego projektu władza zwierzchnia należała do narodu, którego organem w zakresie ustawodawstwa był dwuizbowy Sejm, składający się z wybieranej w wyborach powszechnych Izby Poselskiej oraz wybieranego przez reprezentacje samorządów Senatu, którego członkowie czwartą część jego składu wybierali „z pośród mężów, którzy położyli poważne zasługi dla narodu”⁶⁷¹. W zakresie władzy wykonawczej organem narodu był wybierany w wyborach powszechnych, lecz pośrednich, przez specjalnie w tym celu powoływane Zgromadzenie Narodowe, Prezydent Rzeczypospolitej. Prezydent Rzeczypospolitej sprawował władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych ministrów, którzy brali na siebie tę odpowiedzialność poprzez kontrasygnatę aktów rządowych Prezydenta. Prezydent mianował i odwoływał Prezesa Ministrów; na jego wniosek mianował i odwoływał innych ministrów. Ministrowie odpowiadali przed Izbami zarówno politycznie – osobiście i solidarnie jako członek rządu, oraz konstytucyjne. Prezydentowi przysługiwało również veto zawieszające, do którego obalenia wymagane było osiągnięcie w Sejmie 2/3 głosów⁶⁷². W zakresie wymiaru sprawiedliwości organem narodu były niezależne sądy. Projekt ten nie został przedłożony Sejmowi Ustawodawczemu jako projekt rządu, lecz jako projekt Ankiety, wobec czego Sejm Ustawodawczy postanowił nie brać go pod uwagę podczas prac nad konstytucją⁶⁷³.

Z uwagi jednak na wysoki poziom prawniczy tego projektu oraz załączone do niego objaśnienia, niezasadne byłoby pominięcie zawartej w nim regulacji immunitetu parlamentarnego, tym bardziej, że zawierała ona wartą uwagi redakcję przepisu dotyczącego immunitetu materialnego. Równocześnie, na co zwracał uwagę Wacław Komarnicki, projekt ten stał się „materiałem dla niektórych późniejszych projektów oraz dla komisji konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego”⁶⁷⁴.

⁶⁷⁰ Odstąpienie od amerykańskiego systemu prezydenckiego na rzecz francuskiego systemu semiprezydenckiego ujawniało się w szczególności w zakresie odpowiedzialności politycznej ministrów wobec izb ustawodawczych (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 159–160).

⁶⁷¹ Wybory do Senatu miały wobec tego być pośrednie. W tym zakresie Ankieta wzorowała się na rozwiązaniach amerykańskich i francuskich. Taki sposób wyboru w założeniu miał zapewnić, że do Senatu „wejdą ludzie, który w życiu publicznym samorządnym nabyli już pewnego doświadczenia” (*Ibidem*, s. 151–152).

⁶⁷² Wacław Komarnicki wymóg ten odnosił jednak do konieczności uchwalenia uzyskania w każdej z izb ustawodawczych większości 2/3 głosów (*Ibidem*, s. 158).

⁶⁷³ M. Rostworowski, *Wytoczne konstytucji polskiej*, Kraków 1919, s. 10–11; *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 139–169; S. Głabiński, *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Narodowy” 1920, nr 3, s. 327; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 161; W. Komarnicki, *Zarys...*, s. 11; M. Bobrzyński, *Wskreszenie...*, s. 104–107; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 54–56; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 22–59, 70; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 226–227.

⁶⁷⁴ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 149.

Projekt Ankiety przyznawał członkom Sejmu, to jest zarówno posłom, jak i senatorom, gdyż zgodnie z art. 3 tego projektu, Sejm tradycyjnie składał się z Izby Poselskiej i Senatu, pełny immunitet materialny w zakresie głosowań w Izbie. Za przemówienia i oświadczenia w Izbie w wykonywaniu mandatu, członkowie Sejmu odpowiadali przed swoją Izbą. Ponadto, jeżeli członek Sejmu swoim oświadczeniem w Izbie naruszył prawa osoby prywatnej, mógł on zostać przez tę osobę pociągnięty do odpowiedzialności sądowej, niemniej władza sądowa powinna na to uzyskać zezwolenie odpowiedniej Izby. Projekt ten zakładał również przyznanie członkom Sejmu immunitetu formalnego w zakresie odpowiedzialności sędowo-karnej lub policyjno-karnej oraz nietykalność⁶⁷⁵.

Dołączone do projektu objaśnienia nie dotyczą art. 22 statuującego immunitet materialny członka Sejmu. Należy jednak zauważyć, że redakcja tego przepisu w zakresie w jakim umożliwia pociągnięcie do odpowiedzialności członka Sejmu, który przez swoje oświadczenie w Izbie naruszył prawa osoby prywatnej, wydaje się dotyczyć jedynie osoby nie piastującej funkcji publicznej, a przede wszystkim – nie dotyczyć pozostałych członków Sejmu. Rozwiązanie to stanowiło znaczący wyłom w zakresie nieodpowiedzialności przez parlamentarzystów za ich działania, na które rozciągał się immunitet materialny, lecz które naruszały prawa osób prywatnych. Założenia związane z koniecznością zapewnienia ochrony praw osób prywatnych przyświecały także postulatowi posła Zygmunta Seydy w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego. W tym zakresie wydaje się, że w przypadku naruszenia oświadczeniem posła praw osoby sprawującej funkcję publiczną, a w szczególności innego posła, omawiana przesłanka nie miała zastosowania. Debata parlamentarna, w której na porządku dziennym występują emocje⁶⁷⁶, stosowane są zabiegi erystyczne, a mówcy reagują bezpośrednio na dynamicznie zmieniającą się sytuację, której celem jest wpłynięcie na dyskutanta lub opinię publiczną, przekonania ich do swoich racji, pozostaje miejscem wymagającym daleko idącej swobody myśli i wypowiedzi, w ramach zapewnienia mówcy szerokiego zakresu nieodpowiedzialności za słowo. W tym też zakresie nie sposób stosować wykładni rozszerzającej zakładającej odniesienie pojęcia osoby prywatnej

⁶⁷⁵ Wacław Komarnicki, krótko odnosił się do instytucji immunitetu parlamentarnego w projekcie Ankiety, stwierdzając, że przyjęte rozwiązania ujęte zostały „zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami w państwach europejskich” (*Ibidem*, s. 152).

⁶⁷⁶ Na emocjonalność oraz „namiętność” dyskusji sejmowej, przerywanie wypowiedzi mówców przez innych posłów, występowanie utarczek słownych, jako przyczyn możliwości wystąpienia w wypowiedziach dyskutantów zwrotów obraźliwych lub zniesławiających wskazywał poseł Franciszek Roguszcak, sprawozdawca Komisji Regulaminowej Sejmu Śląskiego (*Sprawozdanie stenograficzne z 46-go...*, t. 16). Szeroko na temat obyczajów poselskich, w Sejmie Rzeczypospolitej I kadencji lat 1922–1927: W. Konopczyński, *Sejm 1922–1927 bez obsłonek*, Kraków 1928, s. 22–29.

także na podmioty *a contrario* prywatne niebędące, a więc publiczne. Omawiana przesłanka stanowi bowiem przede wszystkim wyłom w ogólnej zasadzie nieodpowiedzialności, a na tej podstawie, zgodnie z regułą *exceptiones non sunt extendendae*, nie podlega wykładni rozszerzającej⁶⁷⁷. Równocześnie zakres tego wyłączania ma charakter podmiotowy a nie przedmiotowy, co nie pozwala na stosowanie rozróżnienia jej stosowania w oparciu o kryterium materialnej treści wypowiedzi. Kwestia ta – jak wspomniano – nie podlegała jednak objaśnieniu w ramach omawianego projektu. Daje ona jednak asumpt do formułowania pewnych wniosków i odnoszenia ich do sformułowań przyjętych przez prawodawcę w przepisach określających zakres nieodpowiedzialności posła w ramach przysługującego mu immunitetu materialnego.

Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego została w dniu 14 lutego 1919 r. Swoje prace zainaugurowała dzień później. Jej skład zgodnie z art. 49 Tymczasowego Regulaminu obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej został skomponowany na zasadzie klucza partyjnego. Równocześnie w trakcie działania Komisji Konstytucyjnej w jej składzie zachodziły częste zmiany personalne. Wobec wezwań Komisji do przedłożenia przez rząd projektu konstytucji, prace nad tym projektem zostały podjęte pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego. Ich efektem był Projekt Deklaracji Konstytucyjnej nawiązujący do Konstytucji 3 Maja i też tego dnia przez rząd przyjętej. Projekt ten został podzielony na poszczególne części tematyczne, w ramach których zamieszczono napisane archaicznym językiem opisy ciągle poszczególnych instytucji prawnych bez wydzielenia poszczególnych jednostek redakcyjnych w formie przepisów⁶⁷⁸. W treści tego projektu nie poprzestano na wyrażaniu norm prawnych, zawierając w nim również wiele wskazań o charakterze moralnym oraz twierdzeń o deskryptywnym charakterze. Projekt ten utrwalał ustrój republikański przyjmując założenia systemu równowagi się władz. Władza prawodawcza spoczywała w obieranym w wyborach powszechnych – stanowiącego wyobrażenie i skład wszechwładztwa narodu – Sejmie Rzeczypospolitej. Władza wykonawcza sprawował obieralny w wyborach powszechnych Naczelnik Rzeczypospolitej dzierżący „władzę najwyższej pieczy nad ustawami i ich wiernego wykonania”. Naczelnikowi Rzeczypospolitej przyznano prawo weta zawieszającego, z którego mógł skorzystać po zasięgnięciu opinii Straży Praw. Naczelnik nie ponosił odpowiedzialności ani politycznej, ani

⁶⁷⁷ Także Konstanty Grzybowski wypowiadając się przeciwko utrzymywaniu instytucji immunitetu parlamentarnego jako mającej niedemokratyczny charakter wydawał się zauważać, różnicę wobec wyrażenia zasady nieodpowiedzialności w formie negatywnej (poseł nie odpowiada) od poprzestania wyłącznie na określeniu pozytywnym (poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem): K. Grzybowski, w: *Ankieta...*, s. 62–63.

⁶⁷⁸ Stanisław Głabiński uważał Deklarację nie tyle za projekt konstytucji, lecz „raczej teoretyczny wstęp do projektu Konstytucji” (S. Głabiński, *Projekty...*, s. 328).

cywilnej. Jego akty rządowe podlegały kontrasygnacie odpowiedniego ministra, który przez podpisanie aktu brał za niego odpowiedzialność. W razie naruszenia przez Naczelnika konstytucji Sejm mógł uchwalić, większością trzech czwartych składu poselskiego Sejmu, przeprowadzenie nowych wyborów Naczelnika. Naczelnik powoływał Prezydenta Ministrów, a na jego wniosek mianował i odwoływał ministrów, którzy wspólnie tworzyli Radę Ministrów „występującą na zewnątrz, jako rząd, jednolicie”. Ministrowie ponosili przez Sejmem odpowiedzialność polityczną – solidarnie jako rząd oraz indywidualnie za legalność i prawidłowość swoich działań⁶⁷⁹.

W ten sam dzień co rządowy Projekt Deklaracji Konstytucyjnej, 6 maja 1919 r., do Sejmu Ustawodawczego wpłynął projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie” – „Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej”⁶⁸⁰. Projekt ten pod względem redakcji oraz poszczególnych rozwiązań ustrojowych przypominał projekt rządowy. Zakłada się, że wynikało to z okoliczności bazowania przez oba te projekty na projekcie, pt. „Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej”, opracowanym przez Włodzimierza Wakara na początku prac konstytucyjnych prowadzonych pod przewodnictwem ministra Stanisława Wojciechowskiego⁶⁸¹. Podstawy ładu przyznawały jednak silniejszą pozycję Sejmowi oraz wprowadzały instytucje demokracji bezpośredniej, jak inicjatywa ludowa, weto ludowe i referendum. Oba wspomniane projekty stały się przedmiotem pierwszej w odrodzonej Polsce plenarnej debaty parlamentarnej nad ustawą zasadniczą, podczas której zostały ostro skrytykowane. Następnie oba projekty odesłano do Komisji Konstytucyjnej⁶⁸². Żaden z tych projektów nie ujmował w swoich rozwiązaniach kwestii immunitetu parlamentarnego na co, w odniesieniu do projektu rządowego, uwagę podczas debaty sejmowej poseł Władysław Kiernik⁶⁸³.

Następnie 27 maja 1919 r. do Sejmu wpłynął projekt Związku Polskich Posłów Socjalistycznych, którego autorem był poseł Polskiej Partii Socjalistycznej Mieczysław Niedziałkowski. Projekt ten nosił nazwę: „Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna

⁶⁷⁹ *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 9–20; S. Głabiński, *Projekty...*, s. 327–328; M. Handelsman, *Konstytucje...*, s. 30; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 53–58; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 60, 66–68, 70–83; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 227–228; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 161–168.

⁶⁸⁰ S. Głabiński, *Projekty...*, s. 328.

⁶⁸¹ *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 185–196.

⁶⁸² *Ibidem*, s. 36–46; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 29; S. Głabiński, *Wspomnienia...*, s. 490–491; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 58–59; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 70–74, 83–85, 88–106; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 228; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 168, 176–181.

⁶⁸³ *Sprawozdanie stenograficzne z 37. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 13 maja 1919 r.*, t. 36.

Rzeczypospolitej Polskiej” i stanowił on przeróbkę projektu ludowego opracowanego przez tego autora jeszcze w Biurze Konstytucyjnym Prezydium Rady Ministrów. Projekt ten miał w założeniu regulować ustrój państwa w okresie przejściowym, od kapitalizmu do socjalizmu, w ramach założonych reform dotyczących przede wszystkim ustroju społeczno-gospodarczego. W projekcie tym przyjęto założenia systemu parlamentarnego z przyznaniem supremacji, jako władzy najwyższej oraz najwyższej władzy ustawodawczej, pozostającemu pod bezpośrednią kontrolą narodu – Sejmowi⁶⁸⁴. Najwyższą władzę wykonawczą w państwie sprawował pochodzący z pośrednich wyborów powszechnych – wyłaniany przez Zgromadzenie Narodowe – Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz powoływana przez niego Rada Ministrów, która ponosiła odpowiedzialność przed Sejmem. Projekt wyrażał koncepcje ludowładztwa przyznając obywatelom uprawnienia bezpośredniego wpływania na wykonywanie władzy państwowej, w tym prawo inicjatywy ludowej, prawo udziału w głosowaniu ludowym oraz prawo wystąpienia do Prezydenta z żądaniem rozwiązania Sejmu przez co najmniej 500 000 obywateli posiadających czynne prawo wyborcze⁶⁸⁵. Ponadto projekt kreował Izbę Pracy jako organ wyłaniany przez przedstawicieli ludności utrzymującej się z pracy zarobkowej. Została ona zorganizowana na wzór Sejmu, a jej funkcją była reprezentacja oraz obrona potrzeb i dążeń obywateli utrzymujących się z pracy najemnej⁶⁸⁶. Pozostawała ona organem opiniodawczym w zakresie ustawodawstwa dotyczącego pracy. W tym przedmiocie posiadała również prawo inicjatywy ustawodawczej. Dodatkowo miała ona kompetencję do spowodowania głosowania ludowego odnośnie ustawodawstwa powodującego oczywistą szkodę dla interesów pracy⁶⁸⁷.

Projekt ten w art. 34 stwierdzał: „Posłowie sejmowi są nietykalni i nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za działalność, wynikającą z ich stanowiska, jako posłów sejmowych, ani też za oświadczenia lub zachowanie się w Sejmie czy w komisjach sejmowych. Byli posłowie

⁶⁸⁴ A. Burda, *Polskie...*, s. 81–82.

⁶⁸⁵ Krytycznie wobec form demokracji bezpośredniej proponowanych w tym projekcie odnosił się Stanisław Głąbiński uważając je za krótkowzroczne i radykalne (S. Głąbiński, *Projekty...*, s. 336–337).

⁶⁸⁶ Wacław Komarnicki uważał, że Izby tej nie można uznać za *sui generis* izbę wyższą, a to z uwagi na nieposiadanie przez nią przymiotu przedstawicielstwa całego narodu i państwa, lecz jedynie klasę osób utrzymujących się z pracy zarobkowej (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 187–189). Innego zdania był natomiast Bohdan Winiarski, według którego omawiany projekt tworzył parlament dwuizbowy, gdyż, jak stwierdzał autor: „Trzeba uświadomić sobie, że każda sprawa może być rozważana ze stanowiska pracy i kapitału, że Izba Pracy nie zadowoli się i w myśl projektu nie może zadowolić się rolą instytucji doradczej: otóż mamy Sejm dwuizbowy”. (B. Winiarski, *O Sejm dwuizbowy*, „Przegląd Narodowy” 1919, nr 5, s. 514–516). Również Stanisław Głąbiński uważał Izbę Pracy faktycznie za drugą izbę parlamentu, której organizacja nawiązywała do wzorów pochodzących z Rosji sowieckiej (S. Głąbiński, *Projekty...*, s. 337–338).

⁶⁸⁷ *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 47–62; K. Czapinski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. oraz projekt Związku Polskich Posłów Socjalistycznych opracowany przez posła M. Niedziałkowskiego*, Warszawa 1921, s. 3; S. Głąbiński, *Wspomnienia...*, s. 493–494; A. Gwizdź, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 59–61; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 108–117; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 182–189.

sejmowi nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za postęпки przedsiębiorane i słowa wygłaszane w charakterze posła i wynikające z ich poprzedniego stanowiska, jako posłów”. Przyznany posłom immunitet materialny pozostawał na tej podstawie szeroki i absolutny, w tym znaczeniu, że wydawał się nie dopuszczać pociągnięcia posła do odpowiedzialności regulaminowej przed Sejmem⁶⁸⁸. Posłowie nie odpowiadali za wszelką działalność wchodzącą w zakres sprawowanego mandatu. Poseł nie odpowiadał również, za oświadczenia lub zachowania, niewchodzące w zakres mandatu, a podjęte w Sejmie lub jego komisjach. Oznaczałoby to, że za naruszenie praw osoby prywatnej, czy szerzej – osoby trzeciej albo innej osoby, które wchodziło w zakres sprawowanego mandatu lub które nie wchodzić w ten zakres stanowiło zachowanie się lub oświadczenie podjęte w Sejmie lub komisjach sejmowych, poseł nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności. Norma wyrażona w zdaniu drugim przywołanego art. 34, natomiast wydawała się wykluczać możliwość pociągnięcia posła do odpowiedzialności za jego zachowania się lub oświadczenia, które nie wchodzić w zakres wykonywania mandatu podjęte zostały na plenum Sejmu lub w jego komisjach. Artykuł 35 omawianego projektu, przyznawał posłom immunitet formalny w zakresie postępowań karnych oraz przywilej nietykalności, rozciągający się również na mieszkanie oraz przedmioty do posła należące. Zgoda Sejm na naruszenie tych przywilejów uchwalana była większością 2/3 głosów. Sejm mógł także zażądać wstrzymania do czasu wygaśnięcia mandatu poselskiego postępowania karnego prowadzonego przeciwko posłowi. Biorąc pod uwagę przysługujący posłowi immunitet formalny, wydaje się, że dotyczyło to postępowań wszczętych przed uzyskaniem mandatu.

30 maja 1919 r. do Sejmu wpłynął kolejny projekt, tym razem z ramienia przedstawicieli prawicy sejmowej – Związku Ludowo-Narodowego. Autorem tego projektu był poseł tego ugrupowania Stanisław Głabiński. Rozwiązania zawarte w tym projekcie pozostawały pod istotnym wpływem tych przyjętych w projekcie Ankiety⁶⁸⁹. Opisany w omawianym tutaj projekcie ustrój opierał się na zasadzie suwerenności narodu z silnym ustaleniem statusu obywatela w państwie. W ramach podziału terytorialnego państwa wyodrębniono w tym projekcie ziemie, którym przyznano szeroką autonomię w zakresie prawowania władzy. Władzę ustawodawczą w państwie sprawował jednoizbowy Sejm, obok którego występowała Straż Praw, jako organ o charakterze opiniotwórczym w zakresie zgodności uchwalanych przez Sejm ustaw z konstytucją oraz innymi obowiązującymi ustawami. W ograniczonym zakresie w

⁶⁸⁸ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 184.

⁶⁸⁹ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 30; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 65.

ziemiach autonomicznych, zamieszkałych w znacznej mierze przez mniejszości narodowe, władzę ustawodawczą wykonywały sejmy ziemskie, a w pozostałych ziemiach – sejmiki ziemskie. Projekt nie określał jednak zakresu autonomii ustawodawczej poszczególnych ziem. Wybierany w wyborach powszechnych przez naród Prezydent Rzeczypospolitej został określony najwyższym piastunem władzy wykonawczej w państwie. Mianował on i odwoływał Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek innych ministrów. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności za swoje czynności urzędowe, jednak do ważności aktów Prezydenta wymagana była kontrasygnata odpowiedzialnego ministra. Prezydent mógł na wniosek Rady Ministrów, po wysłuchaniu opinii Straży Praw, rozwiązać Sejm lub sejmy i sejmiki ziemskie. Przysługiwało mu również prawo weta zawieszającego, z którego mógł skorzystać jedynie po wysłuchaniu opinii Straży Praw, do którego obalenia wymagane było uzyskanie większości 2/3 głosów w Sejmie⁶⁹⁰. Prezydent sprawował władzę wykonawczą przez ministrów i podlegających im urzędników. Rząd oraz poszczególni ministrowie ponosili przed Sejmem odpowiedzialność polityczną oraz konstytucyjną⁶⁹¹.

Na podstawie art. 48 tego projektu posłom przysługiwał absolutny immunitet materialny w zakresie głosowań w Sejmie. Za przemówienia i oświadczeń w izbie, posłowie odpowiadali natomiast wyłącznie przed Sejmem. W przypadku naruszenia przez posła swoim oświadczeniem w izbie prawa osoby prywatnej, poseł mógł zostać przez tę osobę pociągnięty do odpowiedzialności sądowej, lecz władza sądowa musiała na to uzyskać zezwolenie izby. Warto zauważyć, że w omawianym przepisie nie zawarto przesłanki aktualizacji immunitetu materialnego, aby głosowanie, przemówienie lub oświadczenie zostało podjęte w wykonywaniu mandatu. O nieodpowiedzialności posła w zakresie danego czynu decydowało na tej podstawie wyłącznie miejsce jego popełnienia. Podobnie jak w omówionym powyżej projekcie Ankiety również tutaj w odniesieniu do przesłanki umożliwiającej pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej za czyn objęty immunitetem materialnym posłużono się pojęciem osoby prywatnej, co – uwzględniając wypowiedź posła Zygmunta Seydy w trakcie

⁶⁹⁰ Intencją Stanisława Głabińskiego było nadanie Straży Praw charakteru ciała samodzielnego, zbliżonego swoim składem i atrybutami do drugiej izby, faktycznie stanowiącego jej surogat (S. Głabiński, *Projekty...*, s. 330–332). Jak stwierdzał autor omawianego projektu, z powodu powszechnej niechęci do Senatu, użył on „wybiegu, przyjmując z deklaracji konstytucyjnej rządu i z projektu Wyzwolenia instytucję «Straży Prawa», lubo w innym znaczeniu, niż miała ona w tych deklaracjach, a także w konstytucji 3 maja”. Stanisław Głabiński stwierdzał: „Miała ona w moim projekcie [Staż Prawa – przyp. JG] zastąpić senat, jako drugą izbę i została później istotnie przemianowana na «senat» w projekcie ministra Skulskiego, gdy żywioły burzliwe w Sejmie nico się uspokoiły i poważna dyskusja na temat dwuizbowości okazała się możliwą” (S. Głabiński, *Wspomnienia...*, s. 492).

⁶⁹¹ *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 63–80; S. Głabiński, *Wspomnienia...*, s. 491–495; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 59, 61–62; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 117–127; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 189–194.

prac nad ustawą o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego – wydawało się dotyczyć osób *a contrario* nie sprawujących funkcji publicznych, bez względu na przedmiot oświadczenia posła – materialną treść tego oświadczenia.

Na podstawie art. 49 omawianego projektu, w okresie sesji sejmowej, posłom przysługiwał immunitet formalny w zakresie odpowiedzialności sądowo-karnej lub policyjno-karnej oraz nietykalność. W przypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni, władza sądowa była obowiązana zawiadomić o tym Marszałka Sejmu, celem uzyskania zezwolenia Izby na areszt i dalsze postępowania karne. Marszałek Sejmu lub Izba mogli żądać natychmiastowego uwolnienia aresztowanego posła. Bliższe określenie immunitetu formalnego i przywileju nietykalności zostało przekazane do ustawy o nietykalności poselskiej. Regulacja ta nawiązywała do stanowiska prawicy sejmowej w trakcie prac na wspomnianą ustawą o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego.

30 maja 1919 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął projekt posła Józefa Buzka poparty przez pojedynczych posłów z różnych klubów, z czego najwięcej, bo siedmiu, z Klubu Pracy Konstytucyjnej. Projekt ten stanowił indywidualną koncepcję autora ukształtowania państwa polskiego jako federacji 70 ziem. Nawiązując do Konstytucji USA projekt m.in.: wyrażał zasadę domniemania kompetencji na rzecz ziem zamiast państwa federalnego, ustalał odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta i jego ministrów oraz członków Najwyższego Sądu Narodowego dochodzoną w procedurze *impeachmentu*, stanowił o pośrednich wyborach prezydenckich, w ramach których elekcji dokonywali delegaci poszczególnych ziem oraz określał urząd wiceprezydenta. Władzę ustawodawczą „we wszystkich sprawach narodowych” miał sprawować dwuizbowy Sejm Narodowy składający się z Izby Poselskiej i Senatu, a władzę wykonawczą – pochodzący z powszechnych wyborów pośrednich Prezydent Rzeczypospolitej. Wraz z Prezydentem obierany był w tym samym trybie wiceprezydent, który jednocześnie sprawował urząd Marszałka Senatu, posiadając głos rozstrzygający w razie równości głosów w tej izbie. Prezydentowi przyznane zostało prawo weta zawieszającego, do którego obalenia wymagane było uzyskanie większości 2/3 głosów przy *quorum* równym połowie członków izby, w każdej z dwóch Izb Sejmu. Za zgodą Senatu Prezydent mógł rozwiązać Izbę Poselską, podczas gdy Senat nie podlegał rozwiązaniu. Prezydent mianował ministrów za zgodą Senatu. W chwili gdy Senat nie był zebrany, Prezydent mógł dokonywać tymczasowego obsadzenia urzędu ministra bez uzyskania zgody Senatu. Natomiast Prezydent posiadał pełną swobodę w

odwoływaniu ministrów, którzy podnosili odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed nim; nie ponosi oni tej odpowiedzialności przed Izbą Poselską⁶⁹².

Immunitet materialny członków Sejmu został określony w art. 67 projektu. Nie mogli oni być pociągani do odpowiedzialności za jakiekolwiek głosowanie w izbie lub w komisjach. Za zachowanie się i za oświadczenia w izbie lub w komisjach odpowiadali oni tylko przed swoją izbą, według przepisów o porządku sejmowania. Należy ponownie zauważyć brak obarczenia aktualizacji immunitetu materialnego przesłanką działania posła w zakresie przysługującego mu mandatu. Projektodawca nie zdecydował się także wyrazić wyjątku w ramach nieodpowiedzialności posła, w przypadku naruszenia przez niego praw osoby prywatnej.

Na podstawie art. 68 projektu, członkom Sejmu przysługiwał również immunitet formalny w zakresie postępowań karnych, chyba że zostali oni złapani na gorącym uczynku. W tym przypadku władza sądowa była zobowiązana powiadomić niezwłocznie Prezydium właściwej Izby. Izba mogła zażądać bezzwłocznego uwolnienia, niezależnie od tego, czy uwięzienie nastąpiło podczas sesji, czy przed jej rozpoczęciem. Na żądanie Izby postępowanie karne przeciwko członkowi Sejmu powinno zostać zawieszone na czas sesji.

Wszystkie wymienione powyżej trzy projekty zostały bez dyskusji przekazane do Komisji Konstytucyjnej. Pomimo, że zagadnienie immunitetu parlamentarnego nie stanowiło podstawowego zagadnienia ustrojowego w ramach prac nad nową konstytucją, to należy zauważyć, że także i w tym zakresie w ramach poszczególnych projektów ujawniły się daleko idące rozbieżności co do pożądanego zakresu gwarancji niezależności posła⁶⁹³. Rozbieżności te wydawały się mieć związek z założeniami projektodawców co do pożądanego systemu sprawowania władzy, w tym w szczególności pozycji ustrojowej organu przedstawicielskiego. Z uwagi na nieuzyskanie przez żaden z tych projektów aprobaty większości członków komisji, komisja zdecydowała się na opracowanie własnego projektu konstytucji. Do pracy nad tym projektem, komisja przystąpiła 4 czerwca 1919 r. Poszczególnym jej członkom zostały przydzielone do opracowania referaty traktujące o określonych zagadnieniach konstytucyjnych.

⁶⁹² *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 81–112; S. Głąbiński, *Projekty...*, s. 338; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 31; S. Głąbiński, *Wspomnienia...*, s. 494; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 59, 62–63; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 127–128; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 194–202.

⁶⁹³ Na ujawniony w projektach konstytucji brak jednolitości poglądów co do zakresu poświadczanych przywilejów poselskich składających się na immunitet parlamentarny wskazuje również: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 39.

Opracowujący je członkowie komisji mieli bazować na przekazanych komisji projektach oraz wnioskach płynących z prac komisji⁶⁹⁴.

Jako pierwszy analizie został poddany referat przygotowany przez posła E. Dubanowicza dotyczący zasad ustrojowych. Przede wszystkim jednogłośnie przyjęto, że Polska powinna pozostać republiką. Za podmiot władzy suwerennej w państwie uznano naród w znaczeniu politycznym, wykluczając jego pojmowanie w kategoriach wyłącznie etnicznych. Odpowiedni przepis przyjmował stwierdzenie: „Władza [... – przyp. JG] należy do narodu”⁶⁹⁵.

Następnie 15 października 1919 r. Komisja Konstytucyjna rozpoczęła dyskusję nad rozdziałem poświęcony władzy ustawodawczej. Głównym przedmiotem sporu było zagadnienie jedno- lub dwuizbowości parlamentu⁶⁹⁶. W tym przedmiocie komisja nie podjęła jednak żadnej decyzji, czekając na mające nastąpić w niedalekiej przyszłości uformowanie się nowej większości sejmowej, która wyłoni nowy rząd. Skupiono się wobec tego na pozostałych kwestiach dotyczących władzy ustawodawczej. Ujawniła się wówczas tendencja do wyeksponowania Sejmu w systemie organów władzy państwowej, przyznając mu nie tylko władzę ustawodawczą, ale i kontrolną wobec egzekutywy. Na rzecz Sejmu ustalono ponadto domniemanie kompetencji w zakresie niezastrzeżonym dla pozostałych władz. Następnie 29 października 1919 r. Komisja Konstytucyjna ustaliła kształt przepisów normujących instytucję immunitetu poselskiego. Poseł miał nie odpowiadać za swoją działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego podjętą w Sejmie lub poza nim. Za swoje zachowania w Sejmie poseł ponosiłby wyłącznie odpowiedzialność regulaminową przed Sejmem. W razie naruszenia praw osoby trzeciej mógł on zostać pociągnięty do odpowiedzialności sądowej za zgodą Sejmu. Posłowi miał też przysługiwać w czasie trwania mandatu immunitet formalny w zakresie odpowiedzialności sądowo-karnej, policyjno-karnej i dyscyplinarnej oraz przywilej nietykalności. Zatrzymanie posła mogło nastąpić wyłącznie w razie schwytania go na gorącym uczynku zbrodni pospolitej. W tym przypadku władza sądownicza była zobowiązana niezwłocznie zawiadomić o tym Marszałka Sejmu, w celu uzyskania zgody na areszt i dalsze postępowanie karne. Marszałek mógł nakazać niezwłoczne zwolnienie zatrzymanego. Ponadto Sejm mógł zażądać zawieszenia

⁶⁹⁴ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 31; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 59–60; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 131–133.

⁶⁹⁵ S. Krukowski, *Geneza...*, s. 133–134.

⁶⁹⁶ Tak też: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 39.

postępowania sądowego, administracyjnego lub dyscyplinarnego wdrożonego przeciwko osobie przed uzyskaniem przez nią mandatu poselskiego na czas do jego wygaśnięcia⁶⁹⁷.

Równolegle do prac Komisji Konstytucyjnej nowy projekt konstytucji opracował również rząd. Bazę do tego stanowił dorobek Ankiety. W rzeczywistości naniesiono na przygotowany przez nią projekt odpowiednie zmiany mające dostosować go do założeń wskazanych w rządowym Projekcie Deklaracji Konstytucyjnej. Rząd czerpał w swoich pracach ponadto z projektu konstytucji autorstwa posła Stanisława Głabińskiego⁶⁹⁸. Nowy projekt rządowy niemniej nie stanowił jedynie kompilacji powyższych, lecz wyrażał nową jakość. Dyskusja nad tym projektem w Radzie Ministrów odbyła się po raz pierwszy 20 października 1919 r., a sam projekt – po jego redakcyjnym opracowaniu – przyjęto 1 listopada 1919 r. Do jego zreferowania przed Sejmem Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego⁶⁹⁹.

Projekt ten określał parlamentarno-gabinetowy system rządów z jednoizbowym Sejmem oraz silną pozycją, pochodzącego z wyborów powszechnych dokonywanych pomiędzy dwoma kandydatami wskazanymi przez Sejm, sprawującego władzę wykonawczą – Naczelnika Państwa. Naczelnikowi Państwa służyło prawo rozwiązania Sejmu bez żadnego powodu. Naczelnik Państwa mianował i dowoływał Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek mianował i dowoływał również poszczególnych ministrów. Sejm mógł pociągać indywidualnych ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej, natomiast ministrowie ponosi przed Sejmem odpowiedzialność polityczną wyłącznie solidarnie. W projekcie przewidziano ponadto powołanie Straży Praw, kompetentnej do badania wszystkich ustaw uchwalonych przez Sejm. W razie stwierdzenia przez nią konieczności dokonania zmian w przyjętej ustawie, Sejm, aby nadać ustawie moc prawną, musiał te zmiany uchwalić zwykłą większością albo odrzucić większością dwóch trzecich głosów. W takim przypadku Naczelnik Państwa ogłaszał ustawę w brzmieniu ustalonym ponowną uchwałą Sejmu. W razie odrzucenia przez Sejm propozycji Straży Praw zwykłą większością głosów, Naczelnik Państwa albo zarządzał jej

⁶⁹⁷ S. Krukowski, *Geneza...*, s. 175–180.

⁶⁹⁸ Na co zwracał na to uwagę także sam autor tego projektu: S. Głabiński, *Projekty...*, s. 329; S. Głabiński, *Wspomnienia...*, s. 495.

⁶⁹⁹ W. Komarnicki, *Zarys...*, s. 12; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 63–64; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 146–162. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 168.

ogłoszenie w brzmieniu ustalonym przez Sejm, albo stosował wobec niej weto. W przypadku weta ustawa nie mogła stać się przedmiotem obrad Sejmu na tej samej sesji⁷⁰⁰.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 omawianego projektu, posłowie nie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności za głosowanie w Sejmie. Za przemówienia i oświadczenia dokonane w wykonywaniu mandatu w Sejmie odpowiadali przed Sejmem, a przed sądem za zgodą Sejmu. W art. 14 ust. 2 projektu postanowiono, że jeżeli poseł swoim oświadczeniem w Sejmie naruszył prawa osoby prywatnej, mógł on zostać przez tę osobę pociągnięty do odpowiedzialności sądowej. Władza sądowa powinna na to jednak uzyskać zgodę Sejmu. Należy zauważyć, że podobnie jak w projekcie Ankiety i posła Stanisława Głąbińskiego, immunitet materialny w zakresie głosowań w Sejmie miał charakter absolutny. Tak samo jak w projekcie Ankiety, a inaczej niż w projekcie posła Stanisława Głąbińskiego, immunitet materialny posła rozciągał się jedynie na przemówienia i oświadczenia posła w izbie w wykonywaniu swojego mandatu, za co odpowiadał on przed Sejmem. Wskazanie w art. 14 ust. 1 na możliwość ponoszenia przez posła za zgodą Sejmu odpowiedzialności sądowej za czyny objęte immunitetem materialnym wydaje się, że należałoby wyklądać łącznie z art. 14 ust. 2, ograniczając ten rodzaj odpowiedzialności wyłącznie do sytuacji naruszenia przez posła w swoim przemówieniu lub oświadczeniu wypowiedzianym w wykonaniu mandatu prawa osoby prawowanej. Nie sposób jednak nie zauważyć, że wykładnia ta podatna jest na zarzuty. Przede wszystkim można należy zauważyć, że w art. 14 ust. 1 projekt stanowi się o przemówieniach i oświadczeniach, a w art. 14 ust. 2 jedynie o oświadczeniach. Również art. 14 ust. 2 projektu ogranicza się wyłącznie do przypadków naruszenia praw osoby prywatnej, podczas gdy takiego ograniczenia nie określono w art. 14 ust. 1. W przepisach tych nie zawarto także jakiegokolwiek odesłania wskazującego na powinność ich łącznego stosowania. Niewątpliwa wadliwość redakcji art. 14 projekt w konsekwencji jego przyjęcia pozostawiałaby tak Sejmowi, jak i sądom szeroki zakres władzy dyskrejonalnej w ramach decydowania o zakresie immunitetu materialnego, a pośrednio i całego immunitetu parlamentarnego. W ten sposób sytuacja prawna poszczególnych posłów, w szczególności tych należących do opozycji pozostawałaby w wysokim stopniu niepewna zależna od decyzji tak na zmiennego układu większości w Sejmie, tak poglądów poszczególnych sędziów. W takiej

⁷⁰⁰ *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 21–35; E. Dubanowicz, *Konstytucja...*, s. 7; S. Głąbiński, *Wspomnienia...*, s. 495; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 64–65; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 168–170.

sytuacji mówienie o iluzoryczności gwarancji niezależności wykonywania mandatu poselskiego nie wydaje się być przesadą.

W art. 15 projektu zdecydowano o przyznaniu posłom na czas sesji Sejmu przywileju nietykalności oraz immunitetu formalnego w zakresie odpowiedzialności karnej, o ile nie zostali oni schwytani na gorącym uczynku. W tym przypadku właściwa władza sądowa była obowiązana natychmiast powiadomić Marszałka o aresztowaniu, w celu uzyskania zgody Sejmu na jego kontynuowanie oraz możliwość dalszego prowadzenia postępowania karnego. Na żądanie Sejmu poseł podlegał jednak niezwłocznemu uwolnieniu. Jeżeli do aresztowania posła lub wdrożenia przeciwko niemu postępowania karnego doszło pomiędzy sesjami, wówczas właściwa władza była zobowiązana do powiadomienia o tym Marszałka Sejmu, w celu uzyskania zgody Sejmu na areszt oraz dalsze postępowanie. Wynikało z tego, że w rzeczywistości przez cały okres sprawowania mandatu posłowi przysługiwał immunitet formalny oraz przywilej nietykalności.

Omówiony powyżej projekt rządu został wniesiony do Sejmu Ustawodawczego w dniu 3 listopada 1919 r., w okresie w którym w Komisji Konstytucyjnej toczyły się prace nad rozdziałem dotyczącym władzy ustawodawczej. Minister Stanisław Wojciechowski, po przedstawieniu założeń projektu wniósł, żeby przyjąć go za podstawę dalszych prac komisji, po zakończeniu których komisja powróciłaby do zagadnień już opracowanych tak, aby dostosować ich regulację do rozwiązań projektu przedłożonego przez rząd. Pomimo przyjęcia tej propozycji, w rzeczywistości z uwagi na przewidywaną zmianę układu sił w Sejmie Ustawodawczym projekt ten nie wywarł znaczącego wpływu na prace komisji do końca 1919 r.⁷⁰¹

W oparciu o nową większość składającą się ze zjednoczonego Polskiego Stronnictwa Ludowego, Narodowego Zjednoczenia Ludowego, Narodowo-Chrześcijańskiego Klubu Robotniczego oraz Zjednoczenia Mieszczańskiego powstał rząd Leopolda Skulskiego. 18 grudnia 1919 r. nowy premier zapowiedział wniesienie poprawek do projektu konstytucji złożonego przez rząd w listopadzie tego roku. Autorem tych zmian był Władysław Wróblewski, autor projektu francuskiego opracowanego jeszcze w Biurze Konstytucyjnym przy Prezydium Rady Ministrów. Zostały one przedstawione na posiedzeniu Rady Ministrów 19 stycznia 1920 r. Projektowane poprawki zakładały m.in. stworzenie dwuizbowego parlamentu składającego się z Sejmu i Senatu, przyznanie Sejmowi uprawnień kontrolnych wobec rządu

⁷⁰¹ S. Krukowski, *Geneza...*, s. 178–180.

oraz określenia pośrednich wybór Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe. Propozycje te po drobnych zmianach zostały przyjęte przez Radę Ministrów, a 21 stycznia 1920 r. premier przekazał je Sejmowi, który natomiast bez dyskusji postanowił o ich skierowaniu do Komisji Konstytucyjnej. W zakresie regulacji immunitetu parlamentarnego określonej tymi poprawkami należy dodać, że rząd postanowił rozciągnąć działanie poselskiego immunitetu materialnego opisanego w art. 14 projektu rządowego z listopada 1919 r. także na senatorów, podczas gdy immunitet formalny oraz nietykalność zdecydowano pozostawić jako przynależny wyłącznie posłom⁷⁰²

Do debaty nad przedłożonymi poprawkami Komisja Konstytucyjna przystąpiła w dniu 22 stycznia 1920 r. Ich treść przedstawił Włodzimierz Wróblewski uczestniczący odąd systematycznie w pracach komisji. Do końca stycznia zakończono prace nad rozdziałem dotyczącym władzy ustawodawczej opowiadając się za dwuizbowym parlamentem oraz rezygnując z wyeksponowania jego naczelnej roli wśród organów władzy. W dalszym etapie komisja opracowała część poświęconą Prezydentowi Rzeczypospolitej, przyjmując zgodnie z poprawkami rządu, że dokonywanie jego wybory przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe. Pozycja ustrojowa Prezydenta i Rady Ministrów zostały określone w sposób typowy dla systemu parlamentarnego. Następnie w maju 1920 r., komisja przystąpiła do trzeciego czytania projektu nie wprowadzając w powyższym zakresie żadnych istotnych zmian. Początkiem czerwca 1920 r. projekt został przekazany do opracowania redakcyjnego przez podkomisję. Komisja zakończyła swoje prace 12 czerwca 1920 r.⁷⁰³ Ostatecznie za formalną podstawę prac Komisji Konstytucyjnej uznano projektu konstytucji wniesiony przez rząd w listopadzie 1919 r., zaopatrzony w poprawki zgłoszone przez Radę Ministrów Leopolda Skulskiego. Pozostałe skutecznie wniesione projekty konstytucji postrzegano jako materiał do prac komisji⁷⁰⁴.

Projekt Komisji Konstytucyjnej uznawał zasadę suwerenności narodu opierając organizację i funkcjonowanie naczelnych organów władzy państwowej na założeniach odpowiadających systemowi parlamentarnemu. Władzę ustawodawczą sprawować miał dwuizbowy parlament

⁷⁰² *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s.212–215; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 31–32; E. Dubanowicz, *Konstytucja...*, s. 7; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 65; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 185–190; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 25–26, 47, 65–66; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 172–176.

⁷⁰³ S. Krukowski, *Geneza...*, s. 196–212, 220, 223–227, 232.

⁷⁰⁴ *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego*, Warszawa 1920, s. VI–VII, 3–4; W. Komarnicki, *Zarys...*, s. 12; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 202.

składający się z pochodzącego z wyborów pięcioprzymiotnikowych, Sejmu i – wybranego w przeważającej części przez Sejm z osób spoza jego grona oraz wirylistów – Senatu⁷⁰⁵. Władza wykonawcza należała do Prezydent Rzeczypospolitej, którego wyboru dokonywało Zgromadzenie Narodowe stanowiące połączone Sejm i Senat, oraz ministrów, którzy za swoje czynności ponosili odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną. Do odpowiedzialności politycznej pociągał ministrów oraz Radę Ministrów Sejm zwyczajną większością głosów⁷⁰⁶.

W odniesieniu do regulacji immunitetu parlamentarnego w omawiany projekcie, przysługiwał on w tym samym zakresie tak posłom, jak i senatorom (art. 37 projektu). Na podstawie art. 21 projektu posłom został przyznany szeroki immunitet materialny rozciągający się na ich działalność zawodową w Sejmie oraz poza nim. Za przemówienia, odezwania lub manifestacje w Sejmie posłowie odpowiadali tylko przed Sejmem. W przypadku naruszenia prawa osoby trzeciej, poseł mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności sądowej za zgodą Sejmu. Posłom przysługiwał także immunitet formalny w ramach odpowiedzialności sędowokarne, policyjno-karne lub dyscyplinarnej. Postępowanie sądowe, administracyjne lub dyscyplinarne wdrożone przeciwko posłowi przed uzyskaniem mandatu na żądanie Sejmu ulegało zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. Bieg przedawnienia postępowania karnego prowadzonego przeciwko posłowi ulegał przerwie na czas trwania mandatu poselskiego. Posłom został przyznany również przywilej nietykalności. Szczegółowa regulacja w powyższym zakresie została odesłana do ustawy o nietykalności poselskiej⁷⁰⁷.

Do omówionego artykułu zostały zgłoszone dwa wnioski mniejszości. Pierwszy, wniosek Polskiej Partii Socjalistycznej, zakładał nadanie art. 21 całkowicie nowego brzmienia: „Posłowie sejmowi są nietykalni i nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za działalność wynikającą z ich stanowiska jako posłów sejmowych, ani też za oświadczenia lub zachowanie się w Sejmie czy w komisjach sejmowych. Byli posłowie sejmowi nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za postęпки przedsiębrane i słowa wygłaszane w charakterze posła i wynikające z ich poprzedniego stanowiska jako posłów. Postępowanie karne przeciwko posłowi na Sejm, pozbawienie go wolności, dokonanie rewizji osobistej lub rewizji mieszkania, zatrzymanie papierów i ruchomości, stanowiących własność posła, nie może mieć miejsca bez

⁷⁰⁵ Zdaniem referenta komisji posła Edwarda Dubanowicza oparty na wzorcu amerykańskim ustrój prezydencki miał nie odpowiadać polskim „skłonnościom i właściwościom” (*Sprawozdanie stenograficzne ze 160 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8 lipca 1920 r.*, t. 7).

⁷⁰⁶ *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt...*, s. VII, 5–59. W. Komarnicki, *Zarys...*, s. 13.

⁷⁰⁷ Zdaniem Wacława Komarnickiego, projekt ten w zakresie immunitetu parlamentarnego zasadniczo przejmował szeroką regulację „ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego, wprowadzając wszelako do niej pewne korektury” (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 203).

uprzedniej zgody Sejmu, wyrażonej większością 2/3 głosów. Postępowanie karne przeciwko posłowi winno być na żądanie Sejmu wstrzymane aż do wygaśnięcia mandatu poselskiego”.

Drugi wniosek mniejszości pochodził od Związku Posłów Narodowość Żydowskiej i zakładał skreślenie w projekcie komisji obowiązku wyrażenia przez Sejm żądania na zawieszenie postępowania sądowego, administracyjnego lub dyscyplinarnego wdrożonego przeciwko osobie przed uzyskaniem przez nią mandatu poselskiego. Intencją tego wniosku było, aby do zawieszenia takiego postępowania dochodziło z mocy prawa wraz z uzyskaniem mandatu⁷⁰⁸.

Debata plenarna nad projektem komisji rozpoczęła się w dniu 8 lipca 1920 r. 24 czerwca 1920 r. Konwent Seniorów podjął decyzję o wstępnym ograniczeniu dyskusji do trzech pierwszych rozdziałów projektu: Rzeczpospolita, Władza ustawodawcza i Władza wykonawcza. Sprawozdawcą projektu był poseł Edward Dubanowicz. Podstawowymi kwestiami spornymi w zakresie ustroju państwa były przede wszystkim: jedno- albo dwuizbowy parlament, nazwa i skład ewentualnej drugiej izby oraz sposób wyboru Prezydenta. W drugim czytaniu przesądzono dwuizbowy parlament składający się z Sejmu i Senatu. Senat miał pochodzić z wyborów powszechnych, a w jego skład mieli wchodzić też wiryliści. Wyboru Prezydenta dokonywało Zgromadzenie Narodowe, czyli połączone Sejm i Senat⁷⁰⁹.

W ramach sposobu określenia immunitetu parlamentarnego należy odnieść się do debaty sejmowej nad omówionym powyżej art. 21 projektu, w którym opisano immunitet materialny i formalny posła oraz przysługujący mu przywilej nietykalności. Słusznie Józef Ciągwa bowiem stwierdza, że losy tej instytucji „rozstrzygnęły się już 28 września 1920 roku w czasie debaty plenarnej nad projektem rządowym, przeprowadzonej na 168 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego”⁷¹⁰.

Pierwszy przemawiał w tej kwestii poseł Władysław Herz z Narodowej Partii Robotniczej, który wskazał na potrzebę jasnego i wyczerpującego uregulowania kwestii immunitetu parlamentarnego oraz przywileju nietykalności w konstytucji. Uznał on za niewskazane ujęte w art. 21 projektu odesłanie do szczegółowej regulacji tych kwestii zagadnienia w ustawie zwykłej. Jego zdaniem, pozostawianie jakichkolwiek wątpliwości w zakresie wykładni przepisów określających immunitet parlamentarny może prowadzić do dowolności ich stosowania i osłabienia ochrony osoby posła. Równocześnie poseł Władysław Herz wskazał na

⁷⁰⁸ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 39–40.

⁷⁰⁹ E. Dubanowicz, *Konstytucja...*, s. 8–9; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 68–70; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 226–228, 233–251, 254–275; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 66.

⁷¹⁰ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 39.

potrzebę jednoznacznego stwierdzenia w konstytucji, że parlamentarzyści za czynności podejmowane w wykonywaniu mandatu nie mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności nie tylko w trakcie trwania tego mandatu, ale i po jego wygaśnięciu. Popierając zasadniczo wniosek mniejszości Polskiej Partii Socjalistycznej⁷¹¹, poseł Władysław Herz zgłosił do niej swoją poprawkę o skreślenie postanowienia zakładającego wyrażanie przez Sejm zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej lub naruszenia przysługującego mu przywileju nietykalności większością 2/3 głosów⁷¹².

Następny w debacie głos zabrał reprezentant mniejszości żydowskiej poseł Izaak Grünbaum. Postulował on o przyjęcie przytoczonej wyżej poprawki Związku Posłów Narodowości Żydowskiej. Poseł Izaak Grünbaum uzasadniał swój wniosek, przykładem możliwości wpływania na proces wyborczy przez rząd, w ten sposób, żeby doprowadzić do aresztowania w trakcie kampanii wyborczej najsilniejszego przeciwnika, celem jego unieszkodliwienia w przyszłości jako posła, w przypadki gdyby zdołał on uzyskać mandat. Wówczas jeżeli Sejm nie zażądałby zawieszenia takiego postępowania karnego, to poseł pomimo uzyskania mandatu mógłby pozostawać aresztowany w dalszym ciągu. Miałby to szczególne znaczenie, jeżeli ten poseł należałby do opozycji wobec większości sejmowej. W takim przypadku większość ta nie miałaby jakiegokolwiek motywacji do ubiegania się o dopuszczenia takiego posła do rzeczywistej możliwości pełnienia swojej funkcji przedstawicielskiej⁷¹³.

Jako ostatni w odniesieniu do omawianego tutaj art. 21 projektu głos zabrał poseł Związku Ludowo-Narodowego Henryk Radziszewski. Wystąpił on przeciwko poprawce Polskiej Partii Socjalistycznej, w zakresie w jakim zakładała ona podwyższenie do 2/3 większość którą Sejm wyrażał zgodę na uchylenie posłowi immunitetu formalnego lub naruszenia jego nietykalności. Motywacją posła Henryka Radziszewskiego było zapobieżenie nadużywaniu przywilejów parlamentarnych oraz zbyt rażącej dysproporcji pomiędzy prawami parlamentarzysty a zwykłego obywatela. Na tej podstawie wyraził on uznanie za przeprowadzoną w Komisji Konstytucyjnej przez jego klub poprawkę zakładającą zawieszenie terminu przedawnienia w postępowaniu karnym na czas trwania mandatu poselskiego, co miało zabezpieczać prawa osób trzecich w zakresie możliwości dochodzenia swoich interesów przeciwko parlamentarzystom. Poseł Henryk Radziszewski występował przeciwko wyłączeniu odpowiedzialności parlamentarzystów oraz zapewnieniu im przywileju nietykalności

⁷¹¹ Tekst wniosku mniejszości został opublikowany w: *Sprawozdanie stenograficzne z 176 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 21 października 1920 r.*, t. 22.

⁷¹² *Sprawozdanie stenograficzne z 168 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 września 1920 r.*, t. 4–6.

⁷¹³ *Ibidem*, t. 6–7.

w odniesieniu do czynów, których dopuścili się w trakcie trwania mandatu, także po jego wygaśnięciu⁷¹⁴. Mając na uwadze brzmienie przytoczonej poprawki zgłoszonej przez Polską Partię Socjalistyczną, należy zakładać, że poseł Henryk Radziszewski występował przeciwko następującemu jej postanowieniu: „Byli posłowie sejmowi nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za postęпки przedsiębrane i słowa wygłaszane w charakterze posła i wynikające z ich poprzednie stanowiska jako posłów”. W ten sposób wydaje się, że zmierzał on do przekształcenia immunitetu materialnego z instytucji trwałej w instytucję jedynie tymczasową obejmującą swoim zakresem okres piastowania przez posła swojego mandatu.

Żadna ze wskazanych poprawek nie uzyskała w głosowaniu poparcia. Poprawka Polskiej Partii Socjalistycznej uzyskała 154 głosy za, przeciw 186. Poprawka posła Władysława Herza z uwagi na odrzucenie poprawki Polskiej Partii Socjalistycznej została uznana za bezprzedmiotową i nie była głosowana. Za poprawką Związku Posłów Narodowości Żydowskiej opowiedziała się mniejszość posłów⁷¹⁵.

Podsumowując powyższą debatę i poprawki zgłoszone do art. 21 projektu należy stwierdzić, że zdecydowanymi zwolennikami szerokiego ujęcia immunitetu parlamentarnego byli posłowie reprezentujący poglądy lewicowe. Prawica raczej sprzeciwiała się natomiast rozszerzaniu immunitetu parlamentarnego, zarówno co do jego zakresu przedmiotowego, jak i temporalnego. Posłowie lewicowi swoje pobudki wywodzili z potrzeby zagwarantowania posłom możliwości nieskrepowanego wykonywania funkcji przedstawicielskiej, znowuż posłowie prawicowi – uzasadniali swoje stanowisko potrzebą zabezpieczenia praw osób trzecich.

Omówiony projekt konstytucji po jego uchwaleniu w drugim czytaniu został odesłany do Komisji Konstytucyjnej. Stanowił on przedmiot jej prac w dniach od 10 lutego 1921 r. do 5 marca 1921 r. Komisja Konstytucyjna przyjęła do jego tekstu szereg zmian⁷¹⁶. Wśród nich znalazły się dwie poprawki dotyczące regulacji w zakresie immunitetu parlamentarnego. Dotyczyły one określenia przesłanek dopuszczalności naruszenia nietykalności poselskiej przed uzyskaniem na to zezwolenia Sejmu oraz skreślenia delegacji do dookreślenia regulacji w zakresie immunitetu parlamentarnego w ustawie o nietykalności poselskiej. Obie te poprawki zmierzały do wzmocnienia prawnych gwarancji niezależności wykonywania mandatu. Obie

⁷¹⁴ *Ibidem*, ł. 7–8.

⁷¹⁵ *Sprawozdanie stenograficzne z 176...*, ł. 23; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 39–40.

⁷¹⁶ *Sprawozdanie stenograficzne z 216 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8 marca 1921 r.*, ł. 11–21.

zyskały także poparcie członków Sejmu Ustawodawczego⁷¹⁷. Całość trzeciego czytania w Sejmie Ustawodawczym odbyło się w dniach 8, 10, 11 i 15 marca 1921 r. Główną linię sporu wyznaczał stosunek posłów do Senatu. Podczas głosowań, które rozpoczęły się w dniu 15 marca 1921 r., a zakończyły 17 marca 1921 r. ostatecznym przyjęciem konstytucji, posłowie przesadzili istnienie Senatu, zrezygnowali z wchodzenia w skład Senatu wirylistów na rzecz wyboru pełni jego składu w wyborach powszechnych oraz odrzucili poprawkę zakładającą wybór głowy państwa w wyborach powszechnych i pośrednich⁷¹⁸.

3.4. Parlamentarny immunitet materialny posłów i senatorów jako piastunów organów władzy ustawodawczej

Konstytucja marcowa uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 17 marca 1921 r. zakończyła okres, w którym ustroj państwa określany był przez akty o charakterze tymczasowym⁷¹⁹. Ujęte w niej rozwiązania ustrojowe stanowiły wyraz licznych kompromisów zawieranych pomiędzy posiadającymi swoją reprezentację sejmową ugrupowaniami prawicowymi i lewicowymi⁷²⁰. Konstytucja marcowa została oparta na wzorcu pochodzącym z francuskich ustawach konstytucyjnych z 1875 r., co dotyczyło w szczególności organizacji i funkcjonowania naczelnych władz państwa oraz przyjęcia zasad: republikańskiej formy państwa, systemu parlamentarno-gabinetowego oraz dwuizbowości parlamentu⁷²¹. Do modelu III Republiki Francuskiej wyraźnie nawiązywał również sposób określenia pozycji ustrojowej Prezydenta⁷²². Wiesław Skrzydło ponadto zwraca uwagę na istotne podobieństwa losów

⁷¹⁷ *Ibidem*, ł. 12–13; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 41; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 459.

⁷¹⁸ E. Dubanowicz, *Konstytucja...*, s. 9; A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 69–70; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 282–302; A. Ajnenkiel, *Od rządów...*, s. 163–166; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 66–67; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 41.

⁷¹⁹ S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 52; A. Ajnenkiel, *Sejmy...*, s. 39.

⁷²⁰ S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 53–54; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 32–33; A. Ajnenkiel, *Sejmy...*, s. 39, 45–47.

⁷²¹ Zdaniem Wacława Komarnickiego, Konstytucja marcowa pozostawała pod wpływem nie tylko francuskich ustaw konstytucyjnych z 1875 r., lecz również oddziaływaniem precedensów okresu prowizorycznego, w szczególności ostrygnięć ustrojowych ustalonych w uchwale Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Co więcej, zdaniem tego autora, idee demokracji parlamentarnej pozostawały w zgodzie z „zasadniczymi cechami psychiki narodowej polskiej, której podstawową tendencją jest troska o zabezpieczenie wolności politycznej”, które to cechy wzmocniło dodatkowo doświadczenie zaborów i związanych z nimi niewoli oraz ucisku politycznego, co skutkowało nadaniu tej tendencji formę „abstrakcyjnej doktryny” (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 205–206).

⁷²² S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 36–37; S. Estreicher, *Przewodnia myśl konstytucji polskiej w porównaniu do konstytucyj obcych*, w: *Nasza konstytucja: cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922, s. 204–207; W. Komarnicki, *Zarys...*, s. 23, 26–27; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945. Tom drugi. Część pierwsza*, Warszawa 1990, s. 361–362. Konstytucja marcowa zakończyła ponadto okres przejściowy w funkcjonowaniu państwa polskiego, którego początkową granicą był moment jego restytucji, a który charakteryzował się przede wszystkim prowizorycznym charakterem piastuna najwyższej władzy państwowej, tak: W. Komarnicki,

francuskich ustaw konstytucyjnych z 1875 r. i Konstytucji marcowej, zarówno w zakresie ich genezy, jak i następnie ich praktycznego funkcjonowania⁷²³.

Konstytucja marcowa uznając zasadę suwerenności narodu, rozumianego jako abstrakcyjny podmiot władzy zwierzchniej w państwie, wskazując na trwałe pozostawanie tej władzy przy narodzie, którego wykonawcami w zakresie poszczególnych funkcji państwa pozostają: Sejm i Senat jako organy w zakresie ustawodawstwa, Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami jako organy w zakresie władzy wykonawczej oraz niezwisłe Sądy jako organy w zakresie wymiaru sprawiedliwości⁷²⁴.

Zarówno Sejm jak i Senat pochodziły z wyborów pięcioprzymiotnikowych⁷²⁵. Pomimo podobnych zasad kreacji obu izb, to Sejmowi przyznana została supremacja zarówno wśród izb ustawodawczych, jak i w ramach całego systemu naczelných organów państwa. Senat pozostawał natomiast swego rodzaju substytutem ujawnionej w okresie prac ustrojodawczych instytucji Straży Praw, czyli organu doradczego o charakterze kontrolnym w zakresie legislacji, *sui generis* Radą Stanu, któremu nadano cechy przedstawicielskie w ramach przekształcenia go w drugą izbę parlamentu. Z tego też wynika użycie historycznej nazwy Sejmu jedynie do izby poselskiej, zamiast określenia tą nazwą – zgodnie z polską tradycją ustrojową – całego parlamentu⁷²⁶. Jedynie do kompetencji Sejmu należało sprawowanie funkcji kontrolnej względem rządu, z zastrzeżeniem prawa interpelowania rządu lub poszczególnych ministrów również przez senatorów. Kadencja Sejmu została oznaczona

Polskie..., s. 41–42, 241–260, 268–290. Wacław Komarnicki podkreślał ponadto, że w rzeczywistości Konstytucja marcowa w swoich rozstrzygnięciach ustrojowych „idzie dalej, niż francuskie ustawy konstytucyjne z 1875 r. w ustaleniu ustroju parlamentarnego” (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 221–224).

⁷²³ W. Skrzydło, *Problem recepcji zasad ustrojowych na przykładzie Francji i Polski międzywojennej*, w: *Polska w Europie: studia historyczne*, red. H. Zins, Lublin 1968, s. 275–281.

⁷²⁴ E. Dubanowicz, *Konstytucja...*, s. 10–11, 14; S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 4–6, 33, 46; W.L. Jaworski, *Prawa państwa polskiego. Zeszyt II A.: Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 116–120; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 209–224; M. Rostworowski, *Zagadnienia ogólne*, w: *Nasza...*, s. 1–4; W. Komarnicki, *Zarys...*, s. 16–19. Wśród autorów polskich częstokroć pojęcie narodu odnoszono do rzeczywistego ciała wyborczego, na gruncie dualnego schematu naród polityczny – naród etniczny, obywatelstwo – etniczność. Tak m.in.: M. Szerer, *Pojęcie Narodu w Konstytucji z 17-go Marca*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924, s. 65–74; S. Estreicher, *Zasada zwierzchnictwa narodu*, w: *Nasza...*, s. 27–49. Obaj powołani autorzy wychodzi w swoich rozważaniach z koncepcji niemieckiej postrzegającej naród za organ państwa, w odróżnieniu od przyjętej w Konstytucji marcowej koncepcji francuskiej uznającej osobowość samego narodu, a przez to i jego odrębność od państwa stanowiącego zbiorowość wyrażającą wolę powszechną (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 211–212).

⁷²⁵ Stanisław Starzyński wyrażał pogląd o przyjęciu w Konstytucji marcowej wyborów o sześcioprzymiotnikowych jako określanych przez: powszechność, równość, tajność, bezpośredniość, proporcjonalność oraz brak rozróżniania płci. Wyróżnienie przez tego autora szóstej cechy polskiego prawa wyborczego do ciał przedstawicielskich ujawniał postępowy ich charakter w początkowym okresie lat 20. XX wieku (S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 23). Jako sześcioprzymiotnikowy, a nawet siedmioprzymiotnikowy ze względu na funkcję uchwalenia konstytucji, określał natomiast już Sejm Ustawodawczy: J. Siemieński, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. III.*, Warszawa 1931, s. 51.

⁷²⁶ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 400–402.

na 5 lat. Kadencja Senatu rozpoczynała się i kończyła wraz z kadencją Sejmu. Konstytucja marcowa przyjęła sesyjny tryb prac izb parlamentarnych z wyróżnieniem sesji zwyczajnych zwoływanych przez Prezydenta corocznie najpóźniej w październiku celem uchwalenia budżetu, stanu liczebnego i poboru wojska oraz innych spraw bieżących, jak również sesji nadzwyczajnych zwoływanych wedle uznania Prezydenta albo obligatoryjnie na żądanie 1/3 ogółu członków danej izby lub w przypadkach wskazanych w Konstytucji marcowej. Sesja zwyczajna nie mogła być zamknięta przez Prezydenta przed uchwaleniem budżetu. Prezydent mógł rozwiązać Sejm jedynie za zgodą Senatu wyrażoną większością 3/5 ustawowej liczby senatorów. Ponadto Sejm mógł rozwiązać się mocą własnej uchwały powziętej większością 2/3 głosów przy *quorum* równym połowie ustawowej liczby posłów. Rozwiązanie Sejmu każdorazowo pociągało za sobą również rozwiązanie Senatu. Zarówno posłowie, jak i senatorowie określani zostali przez Konstytucję marcową jako przedstawiciele całego narodu niebędący skrzepowani jakimikolwiek instrukcjami wyborców (art. 20 ust. 1 i art. 37 w zw. z art. 20 ust. 1 Konstytucji marcowej)⁷²⁷.

Władza wykonawcza należała do Prezydenta Rzeczypospolitej, wybieranego bezwzględną większością głosów na 7 lat przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe, którą sprawował on przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników. Prezydent mianował i odwoływał Prezesa Rady Ministrów, na jego wniosek mianował i odwoływał ministrów. Prezydent na wniosek Rady Ministrów obsadzał urzędy cywilne i wojskowe. Ponościł on przed Sejmem wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjną. W przypadku, gdy Prezydent nie mógł sprawować urzędu albo w razie opróżnienia urzędu Prezydenta – zastępował go Marszałek Sejmu⁷²⁸. Prezydent nie posiadał prawa weta ustawodawczego. Każdy akt rządowy Prezydenta wymagał dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra, którzy przez złożenie podpisu przejmowali na siebie odpowiedzialność za ten akt. Zarówno Rada Ministrów solidarnie, jak i poszczególni ministrowie indywidualnie, ponosili odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną przed

⁷²⁷ E. Dubanowicz, *Konstytucja...*, s. 11–13; S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 6–28; M. Rostworowski, *Zagadnienia...*, s. 8–10; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 33–36; W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 158–159, 202–204; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 400–505.

⁷²⁸ Przekazanie kompetencji w zakresie zastępstwa Prezydenta przez Marszałka Sejmu uważano za dodatkowe wzmocnienie władzy ustawodawczej, a wśród niej w szczególności Sejmu, względem egzekutywy. Ponadto w zakresie ustrojowego znaczenia władzy ustawodawczej, jako podkreślenia autonomii każdej z izb postrzegano ich uprawnienie do nadania sobie własną uchwałą regulaminu określającego jej organizację wewnętrzną (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 447).

Sejmem. Sejm realizował odpowiedzialność parlamentarną zwykłą większością głosów⁷²⁹. Postanowienia Konstytucji marcowej kreowały słabą pozycję władzy wykonawczej względem władzy ustawodawczej, a w szczególności szczególnie mocnego Sejmu, przez co ustrój określony Konstytucją marcową zyskał sobie miano sejmokracji⁷³⁰.

Pozycja ustrojowa władzy ustawodawczej, a w niej w szczególności Sejmu, w ramach systemu organów władzy państwowej określonym Konstytucją marcową przełożyła się na sposób regulacji sytuacji prawnej posłów i senatorów w zakresie przysługującego im immunitetu parlamentarnego⁷³¹. Zarówno posłowie, jak i senatorowie korzystali z rozległego immunitetu w porównaniu do standardowo przyjętej w ówczesnym prawie konstytucyjnym regulacji tej instytucji⁷³². Uzasadnieniem tego była wola „uniezależnienia członków legislatury od Rządu, który mając w ręku cały aparat administracyjny łatwoby mógł wywierać presję na posłów i senatorów, co w konsekwencji sprowadziłoby zasadę parlamentaryzmu do pustego

⁷²⁹ Co podkreślał Wacław Komarnicki, to możliwość doprowadzenia przez tę regułę do obalenia rządu przez przypadkowo ustaloną większość, zamiast silnie osadzonej większości reprezentującej jednolity kierunek oraz program polityczny. Zdaniem tego autora takie rozwiązanie pozostawało w sprzeczności z istotą parlamentaryzmu rozumianego zgodnie z pierwowzorem angielskim (*Ibidem*, s. 345–349).

⁷³⁰ E. Dubanowicz, *Konstytucja...*, s. 14–17; S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 33–43, 46, 52–53; W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 3–7, 117–119, 199–200, 207–211, 214, 219–222; S. Estreicher, *Przewodnia...*, s. 207–214, 219–223; W. Komarnicki, *Zarys...*, s. 18–19, 23–44; S. Estreicher, *Zasada...*, s. 46–49; W. Tetmajer, *Trzy konstytucje*, w: *Ankieta o Konstytucji...*, s. 8–11; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 36; W. Ronski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku*, Tarnów 1926, s. 20–23; S. Car, *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934, s. 146; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 239–298, 499–500.

⁷³¹ Na powiązanie regulacji w zakresie immunitetu parlamentarnego z ustrojową pozycją parlamentu wskazuje: D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 46, 52, 57.

⁷³² S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 28–29; K.W. Kumaniecki, *Trzy konstytucje*, w: *Ankieta o Konstytucji...*, s. 20–21; E. Dubanowicz, *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926, s. 71; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 452; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 42. Szczególnie krytyczny względem tak szerokiego zakresu immunitetu parlamentarnego był Władysław Leopold Jaworski stwierdzając, że postanowienia art. 21 Konstytucji marcowej kreują nie nietykalność, jak wówczas zwykło się określać całość instytucji składających się na immunitet parlamentarny, lecz „bezkarność posłów” (W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 162; podobnie: A. Piotrowski, *Konstytucja polska z dnia 17. marca 1921.*, Poznań 1921, s. 9; L. Ehrlich, w: S. Bukowiecki, Z. Cybichowski, L. Ehrlich, S. Głąbiński, W. Komarnicki, L. Kulczycki, J. Makowski, A. Peretiatkowicz, S. Starzyński, *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, z. 2, s. 418; W. Komarnicki, w: S. Bukowiecki, Z. Cybichowski, L. Ehrlich, S. Głąbiński, W. Komarnicki, L. Kulczycki, J. Makowski, A. Peretiatkowicz, S. Starzyński, *Ankieta...*, s. 425). Wacław Komarnicki zwracał niemiernie uwagę, że ówczesnie regułą było rozciągnięcie immunitetu formalnego i przywileju nietykalności na całość okresu trwania kadencji, zamiast jedynie na czas sesji (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 458–459).

frazesu”⁷³³. Wobec czego, za główne zadanie immunitetu należy uznać ochronę możliwości nieskrępowanego wykonywania przez parlamentarzystę jego mandatu⁷³⁴.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej, posłowie nie mogli być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie, lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Za przemówienia i odezwania się tudzież manifestacje w Sejmie posłowie odpowiadają tylko przed Sejmem. Za naruszenia prawa osoby trzeciej mogli być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej, o ile władza sądowa uzyska na to zezwolenie Sejmu⁷³⁵. Zgodnie z art. 37 Konstytucji marcowej, postanowienia m.in. art. 21 stosowało się odpowiednio do senatorów oraz Senatu⁷³⁶.

Konstytucja marcowa przyjęła dychotomię w zakresie regulacji immunitetu materialnego posła w zakresie jego działalności wchodzącej w zakres wykonywania mandatu poselskiego w Sejmie oraz poza Sejmem. Do działalności zawodowej posła w Sejmie zaliczano: głosowania, przemowy, wykrzykiwanie, manifestacje⁷³⁷. Interpretacja pojęcia działalności powinna być prowadzona ściśle przy uwzględnieniu ustrojowej funkcji posła oraz środków, z których jest on uprawniony korzystać przy wykonywaniu swojego mandatu. Stąd też

⁷³³ W. Ronski, *Konstytucja...*, s. 19. Można w tym miejscu dodać, że Stanisław Estreicher zdawał się uważać instytucję immunitetu parlamentarnego za swego rodzaju ograniczenie w zakresie możliwości sprawowania przez naród, w znaczeniu ciała wyborczego, prawnej kontroli nad jego reprezentacją parlamentarną (S. Estreicher, *Zasada...*, s. s. 42). Ten sposób rozumowania choć oryginalny, to należy uznać za błędny, bowiem to właśnie immunitet parlamentarny, a w jego zakresie w szczególności immunitet materialny, ma zapewniać przedstawicielom narodu możliwość nieskrępowanego wykonywania swojej funkcji. Sam immunitet parlamentarny – wbrew stosunkowo powszechnemu pogładowi – nie stanowi gwarancji zabezpieczającej mandat wolny, który określa relacje pomiędzy przedstawicielem a jego wyborcami. Ujawnia to w szczególności geneza immunitetu materialnego wykształconego przecież na gruncie mandatu związanego. Zasygnalizowane tu zagadnienie zostało szerzej opisane w dalszej części niniejszych rozważań, a dotyczących relacji socjalistycznego mandatu związanego i instytucji immunitetu materialnego.

⁷³⁴ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 155; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 49. Maciej Rataj pisał o dwóch funkcjach immunitetu parlamentarnego: „Nietykalność (w znaczeniu niekaralności), chroniąca działalność posła, wchodząca w zakres wykonywania mandatu, gwarantuje sejmowi niezależność w wypełnianiu obowiązków, zwłaszcza kontroli nad rządem. Nietykalność w drugim znaczeniu zapobiega nękanii niewygodnych posłów procesami na podstawie spreparowanych doniesień i ewentualnem fabrykowaniu większości prorządowej za pomocą przetrzymywania pewnej ilości posłów opozycyjnych pod łada pretekstem” (M. Rataj, *Walka o nietykalność*, „Kurjer Warszawski” 1930, nr 353, s. 3; podobnie: W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 419–421).

⁷³⁵ Na co zwrócił uwagę Zygmunt Cybichowski, to okoliczność, że w art. 21 Konstytucji marcowej nie zawarto wyraźnego stwierdzenia, tak jak to czynił szereg innych konstytucji, że „za głosowanie poseł nie odpowiada nigdy przed nikim” (Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 160; tak również: W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 457). Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 1932 r. (II K 107/32, LEX nr 390607), z uwagi na wyłączenie przez immunitet materialny ścigania parlamentarzysty, w takim przypadku sąd nie uniewinnia oskarżonego, lecz postępowanie umarza.

⁷³⁶ D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 50; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 40–41; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 42.

⁷³⁷ W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 162–163.

niewątpliwie za manifestację poselską nie można uznać postrzelenia posła opozycji⁷³⁸. Wiele wątpliwości w doktrynie okresu międzywojnia wywoływał natomiast zakres działalności zawodowej posła poza Sejmem⁷³⁹. Jak wskazywał Władysław Leopold Jaworski: „Bez jakiegoś kryterium każde odezwanie się posła, każda jego «manifestacja», gdziekolwiek i z jakiegokolwiek okazji, mogłaby być uważaną za jego działalność zawodową, jeżeli odnosi się do spraw publicznych”⁷⁴⁰. Ponadto, redakcja art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej prowadziła do wniosku, że za przemówienia, odezwania, manifestacje wchodzące w zakres wykonywania mandatu podjęte przez posła poza Sejmem, o ile nie naruszył on prawa osoby trzeciej, poseł nie odpowiadał nawet regulaminowo przed Sejmem⁷⁴¹. Prowadziło to wspomnianego autora do konkluzji, że „posłowie mogą objeżdżać kraj, nakłaniać do zdrady głównie i t. p. i nie będą mogli być pociągani do odpowiedzialności, jeżeli tylko przez to nie naruszają praw osób trzecich (oznaczonych)”⁷⁴². W związku z tym, Władysław Leopold Jaworski postulował o dookreślenie w drodze ustawy zakresu pozasejmowej działalności poselskiej⁷⁴³.

Innego zdania co do zakresu działalności zawodowej posła poza Sejmem był August Paszkudzki. O zakresie tej działalności wnioskował ze statusu posła jako członka Sejmu. Na tej podstawie, za wchodzące w jej zakres uważał wyłącznie udział posła w komisjach nadzwyczajnych do zbadania poszczególnych spraw delegowanych przez Sejm z prawem przesłuchiwania stron interesowanych oraz wzywania świadków i rzeczoznawców. Z uwagi na to, że Senat nie posiadał uprawnienia do wyłaniania takich komisji, powyższa wykładnia prowadziłoby do pozbawienia senatorów immunitetu materialnego w zakresie ich działalności poza Senatem⁷⁴⁴. Wykładnię tę należy uznać za dopuszczaną na gruncie postanowień Konstytucji marcowej, jako że zgodnie z jej art. 37, przepisy art. 21 stosowało się do senatorów odpowiednio, co umożliwia ich dostosowanie do statusu senatorów oraz kompetencji Senatu.

⁷³⁸ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 157; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 453–454.

⁷³⁹ O wydanie do całego art. 21 Konstytucji marcowej ustawy wykonawczej, rozwijającą postanowienia tego przepisu postulował: Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 159.

⁷⁴⁰ W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 162.

⁷⁴¹ S. Starzyński, *Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego*, w: *Ankieta o Konstytucji...*, s. 27; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 40; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 42.

⁷⁴² Faktycznie jednak obawy tego autora nie znalazły odbicia w rzeczywistości i działalność antypaństwowa posłów reprezentujących mniejszości narodowe oraz posłów komunistycznych, wiązała się z reakcją organów ścigania oraz następczym wyrażaniem przez Sejm odpowiednich zgód na uchylenie immunitetu formalnego i nietykalności tym posłom (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 109–110).

⁷⁴³ W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 162–163.

⁷⁴⁴ A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921: tekst*, Lwów–Warszawa 1926, s. 38, 49.

Wskazaną wykładnię podzielał również Wacław Komarnicki⁷⁴⁵, dokonując wykładni art. 21 Konstytucji marcowej bazował na założeniu wyczerpującego określenia w ustawie zasadniczej kompetencji Sejmu i Senatu, odmiennie niż to miało miejsce w przypadku Sejmu Ustawodawczego posiadającego suwerenną pozycję jako konstytuantą określającą zręby ustroju odrodzonego państwa⁷⁴⁶. Autor ten zauważał bowiem istotne podobieństwo regulacji immunitetu parlamentarnego w ustawie o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego i Konstytucji marcowej, to jednak podkreślał konieczność dokonywania interpretacji tych przepisów z uwzględnieniem otoczenia prawnoustrojowego, w którym zostały one osadzone. Podczas, gdy ustawa o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego funkcjonowała jako część prawa konstytucyjnego obok uchwały Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego prawowania urzędu Naczelnika Państwa, przyznającej – jak wspomniano – Sejmowi Ustawodawczemu władzę suwerenną, w zakresie swych funkcji prawnie nieograniczoną, to Konstytucja marcowa określa Sejm jako organ narodu w zakresie ustawodawstwa, jednoznacznie określając na jego funkcje i atrybucje. Podobnie tego dokonywała wobec Senatu. Stąd też wykładnia pojęcia działalności poselskiej poza Sejmem wchodzącej w zakres wykonywania mandatu poselskiego powinna uwzględniać zawartą w Konstytucji marcowej regulacje w zakresie pozycji, funkcji oraz atrybucji Sejmu. Na tej podstawie za objętą immunitetem materialnym działalność posła poza Sejmem można uznać jedynie jego udział w komisjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 34 Konstytucji marcowej, i to jedynie w zakresie kompetencji tej komisji, względnie Sejmu. Działanie posła poza tym zakresem należałoby uznać natomiast jako nieobjęte immunitetem materialnym. Za taką przede wszystkim nie była uważana „mająca na celu utrzymywanie kontaktu z okręgiem wyborczym, a więc wystąpienia posła na zgromadzeniu publicznym”, co wynikać miało przede wszystkim z pozycji ustrojowej posła jako reprezentanta całego narodu. Zdaniem Wacława Komarnickiego, taka działalność nie jest kwestią „immunitetu parlamentarnego, lecz swobody zgromadzeń, co pojmowali twórcy ustawy kwietniowej, osobno uwzględniawszy w jej art. 6 kwestię zwoływania przez posłów zgromadzeń celem zdania sprawy z działalności poselskiej”⁷⁴⁷. W ocenie tego autora immunitet materialny nie obejmował również wystąpień posła w prasie, czego dotyczy zagadnienie wolności prasy. Obie te działalności bowiem

⁷⁴⁵ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 460. Pogląd ten powtarza również: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 41.

⁷⁴⁶ Na powinność wykładni zakresu immunitetu parlamentarnego określonego ustawą o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego z uznaniem Sejmu Ustawodawczego za władzę suwerenną wskazuje także: D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 50, 52.

⁷⁴⁷ Podobnie: M. Rataj, *Walka...*, s. 3–4.

dotyczyć miały działalności politycznej posła nieposiadającej charakteru działalności parlamentarnej podejmowanej w wykonywaniu mandatu⁷⁴⁸.

Tak jednoznaczna interpretacja wydaje się jednak iść zbyt daleko, gdyż nie uwzględnia przede wszystkim polskiej tradycji ustrojowej w tym względzie oraz intencji szerokiego zabezpieczenia niezależności wykonywania mandatu przedstawicielskiego. Jakkolwiek należy podzielić wykładnię odróżniającą działalność polityczną posła od jego działalności w zakresie wykonywania mandatu, to jednak podjęta poza Sejmem działalność w ramach funkcji Sejmu, chociażby wiązała się ze spotkaniami z wyborcami, powinna na podstawie działania w ramach swoich atrybucji podlegać ochronie ze strony immunitetu materialnego. W tę stronę wydawał się zmierzać Zygmunt Cybichowski, który za objętą immunitetem materialnym posła postrzegał działalność na zwołanym przez posła zgromadzeniu, na którym zdawał on sprawę ze swojej pracy w Sejmie. Poza tym autor ten postulował konieczność przekazania zadania rozstrzygnięcia o zakresie działalności zawodowej posła poza Sejmem organowi cechującemu się bezstronnością, takiemu jak na przykład trybunał konstytucyjny⁷⁴⁹.

Konstytucja marcowa zasadniczo przejęła regulację instytucji immunitetu parlamentarnego oraz przywileju nietykalności posła określonych w ustawie o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego⁷⁵⁰. W Konstytucji marcowej nie powielono jednak dalszych instytucji zapewniających wzmocnioną ochronę niezależności posła w szczególności w zakresie nietykalności mieszkania lub korespondencji⁷⁵¹. Pomimo braku wyraźnego uchYLENIA przez prawodawcę przepisów ustawy o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego sprzecznych

⁷⁴⁸ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 452–458.

⁷⁴⁹ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 156. Pomimo przyjęcia przez tego autora wykładni szerszej niż tej prezentowanej przez Wacława Komarnickiego, Zygmunt Cybichowski zauważał, że immunitety należy traktować jako wyjątki od reguły równej odpowiedzialności wszystkich obywateli, wobec czego, zgodnie z regułą *exceptiones non sunt extendendae*, przepisy je określające należy wyklądać ściśle (*Ibidem*, s. 156). Wydaje się, że wodź z tego należy, że ścisłość wykładni nie może równocześnie prowadzić do zacieśniania immunitetu parlamentarnego względem jest ustrojowej funkcji w ramach zabezpieczenia możliwości prawidłowego wykonywania mandatu przedstawicielskiego.

⁷⁵⁰ D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 50, 52; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 452; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 40–41; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 42. Wacław Komarnicki zwracał jednak uwagę na zrezygnowanie w Konstytucji marcowej z używania dla określenia instytucji składających się na immunitet parlamentarnego pojęcia nietykalności poselskiej jako wywołującego wrażenie jakoby do posłów nie stosowało się w ogóle prawa karnego, (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 452–453; tak również: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 40).

⁷⁵¹ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 40. W trakcie trzeciego czytania projektu Konstytucji marcowej należącej do socjalistycznej Narodowej Partii Robotniczej poseł Bolesław Fichna wskazał na przypadek naruszenia nietykalności osobistej członka tej partii polegającej na wykonaniu w stosunku do niego w trakcie podróży pociągami z Poznania do Warszawy, wiążącej się z przekroczeniem granicy celnej, rewizji osobistej i bagażu na terytorium byłego zaboru pruskiego, pomimo obowiązywania ówczesnie ustawy o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego. Przytoczenie tej sytuacji stanowiło także zarzut wobec prawicy, gdyż ówczesnie funkcję Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej pełnił członek Związku Ludowo-Narodowego Władysław Kucharski (*Sprawozdanie stenograficzne z 217 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 marca 1921 r.*, t. 42–43).

z art. 21 Konstytucji marcowej, utraciły one swoją moc obowiązującą z dniem wejścia w życie Konstytucji marcowej, zgodnie z jej art. 126 ust. 1⁷⁵².

Pierwszą zmianą w ramach immunitetu parlamentarnego było dookreślenie temporalnego zakresu nieodpowiedzialności posła za jego działalność w zakresie wykonywania mandatu poselskiego. Zamiast poprzestać na określeniu, że posłowie nie odpowiadają nigdy, to jednoznacznie stwierdzono, że nie mogą zostać oni pociągnięci do odpowiedzialności, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Pozostawała ona w zgodzie z postulatami posłów lewicy zmierzających do uszczegółowienia regulacji w zakresie immunitetu parlamentarnego. Druga zmiana dotyczyła wprowadzenia wyjątków od dotychczas absolutnej nieodpowiedzialności posłów za ich działalność w zakresie objętym immunitetem materialnym. Poseł za przemówienia i odezwania się tudzież manifestacje w Sejmie ponosił wyłączną odpowiedzialność przed Sejmem⁷⁵³. Zasadnie Dariusz Górecki w drodze rozumowania *a contrario* uznaje, że odpowiedzialnością regulaminową nie były objęte poza tymi działaniami inne działania wchodzące w zakres wykonywania mandatu podjęte przez posła w Sejmie⁷⁵⁴. Ten pogląd podzielał też Wacław Komarnicki niemniej ograniczał zakres tych działań wyłącznie do głosowań, które to już z samej swej istoty nie mogą stanowić źródła odpowiedzialności posła⁷⁵⁵. Ponadto w przypadku naruszenia prawa osoby trzeciej poseł mógł być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej, o ile władza sądowa uzyska na to zezwolenie

⁷⁵² Należy w tym miejscu zauważyć, że w myśl art. 126 ust. 2 Konstytucji marcowej przepisy z nią niezgodne powinny zostać najpóźniej w ciągu roku od jej uchwalenia przedstawione parlamentowi w celu ich uzgodnienia w drodze prawodawczej. Konstytucja marcowa nie wskazywała co się dzieje z tymi przepisami do czasu upływu tego terminu, ani jaki skutek rodzi jego niedochowanie. Niemniej, zgodnie z poglądami doktryny oraz części judykatury, w tym Sądu Najwyższego, jeżeli dany przepis pozostawał wprost sprzeczny z Konstytucją i nie nadaje się on do stosowania bez dokonania jego uzgodnienia w drodze prawodawczej, a istniejące w tym zakresie przepisy Konstytucji marcowej nadają się do bezpośredniego stosowania, wówczas należy uznać, że wraz z wejściem w życie Konstytucji marcowej takie przepisy zostają uchylone z mocy prawa (S. Starzyński, *Ustawy, które nie obowiązują*, „Gazeta Warszawska” 1922, nr 22, s. 1–2; S. Starzyński, *Ustawy, które nie obowiązują II*, „Gazeta Warszawska” 1922, nr 23, s. 3; W. Komarnicki, *Zarys...*, s. 13–14; Wyrok zgromadzenia ogólnego Sądu Najwyższego z 16 lutego 1921 r. Nr Z. S. 69/23, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1924, nr 16, s. 233–237; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 44–48). Dalej w swoich poglądach szli Władysław Leopold Jaworski i Wacław Komarnicki, którzy uważali, że z dniem ogłoszenia Konstytucji marcowej, na podstawie jej art. 126, wszystkie przepisy z nią sprzeczne utraciły swoją moc obowiązującą (W.L. Jaworski, *Stosunek Konstytucji do ustaw z nią sprzecznych*, w: *Ankieta o Konstytucji...*, s. 420–423; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 583–584). Natomiast bezpośrednio na uchylenie przez art. 21 Konstytucji marcowej art. 1 i 2 ustawy o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego wskazuje: J. Reinhold, *Uwięzienie posła a Konstytucja*, w: *Ankieta o Konstytucji...*, s. 106. Maciej Rataj natomiast był zdania, że ustawa ta wygasła z chwilą rozwiązania Sejmu Ustawodawczego, gdyż dotyczyła ona jedynie członków tego Sejmu (M. Rataj, *Walka...*, s. 3).

⁷⁵³ D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 40; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 40; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 42.

⁷⁵⁴ D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 50.

⁷⁵⁵ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 457.

Sejmu⁷⁵⁶. Wprowadzenie tego wyjątku pozostawało znowuż w zgodzie z postulatami prawicy⁷⁵⁷.

Warto już w tym miejscu zauważyć, że w ramach tej przesłanki stanowi się ogólnie o możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności sądowej. Natomiast inaczej w projektach konstytucji używano sformułowania wskazującego, że to osoba, której prawa zostały naruszone może pociągnąć posła do odpowiedzialności sądowej. Ewentualne powielenie takiej redakcji tej przesłanki skutkowałby ograniczeniem podmiotów legitymowanych czynnie do wywodzenia odpowiedzialności sądowej posła wyłącznie do osób bezpośrednio zainteresowanych. Wydaje się jednak, że ustrojodawca zmierzając do zapewnienia pewnej kontroli wstępnej zasadności ewentualnego oskarżenia albo powództwa cywilnoprawnego wywodzonych przeciwko posłowi oddał tę kompetencję na wyłączność władzy sądowej⁷⁵⁸. W rzeczywistości jednak praktyka ustrojowa, pomimo, że oparta wyłącznie na aktach o charakterze wewnętrznym – okólnikach Ministra Sprawiedliwości – a przez to formalnie niewiążących Sejmu i Senatu poszła jednak w stronę znacznego poszerzenia katalogów podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskami o zezwolenie na pociągnięcie posła albo senatora do odpowiedzialności⁷⁵⁹. Już bowiem na podstawie okólnika Ministra Sprawiedliwości No 699/III. N./23 w przedmiocie postępowania w sprawach przewidzianych w art. 21 Konstytucji⁷⁶⁰, legitymowana do wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie Sejmu albo Senatu na pociągnięcie posła albo senatora do odpowiedzialności była obok władzy sądowej także władza prokuratorska. Równocześnie odpowiedni wniosek adresowany do Sejmu lub Senatu powinien zostać przesłany do Ministra Sprawiedliwości, który ostatecznie przedkładał go właściwej izbie. Procedura ta miała na celu zapewnienie aby każdorazowo takie wystąpienie poprzedzone zostało weryfikacją stanu faktycznego sprawy w stopniu umożliwiającej podjęcie uzasadnionej decyzji o znaczeniu procesowym, przede wszystkim – zasadności wniesionego oskarżenia. Następnie katalog podmiotów legitymowanych do występowania z wnioskami o

⁷⁵⁶ Władysław Leopold Jaworski, jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji marcowej w trzecim czytaniu, zwracał uwagę na niedookreśloność zwrotu „naruszył prawa osoby trzeciej” (W.L. Jaworski, *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji*, Kraków 1921 s. 14).

⁷⁵⁷ W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 163; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 40; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 42–43.

⁷⁵⁸ J. Gumiński, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II...*, s. 94; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 50–51; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 43. Konstancy Grzybowski w takim przypadku pociągnięcie posła do odpowiedzialności mogło polegać przykładowo – w przypadku naruszenia praw majątkowych – w postępowaniu cywilnym, a w przypadku naruszenia czci – w postępowaniu karnym z oskarżenia prywatnego (K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 39).

⁷⁵⁹ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 44–46.

⁷⁶⁰ Okólnik Ministra Sprawiedliwości No 699/III. N./23. w przedmiocie postępowania w sprawach przewidzianych w art. 21 Konstytucji (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 1923 r., Nr 11, s. 250–251).

zezwoleń przez Sejm albo Senat na pociągnięcie posła albo senatora do odpowiedzialności nastąpiło w okólniku Ministra Sprawiedliwości Nr. 1602/NP/31 w sprawie wniosku o zezwolenie na ściganie posłów i senatorów⁷⁶¹. W tym też akcie kompetencja do występowania z takimi wnioskami w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego została oddana do wyłącznej kompetencji prokuratorów. Utrzymana została jednak procedura zakładająca adresowanie odpowiedniego wniosku do Sejmu albo Senatu z równoczesnym przesłaniem go do Ministra Sprawiedliwości, który przedkładał wniosek właściwej izbie. W sprawach ściganych z oskarżenia prywatnego lub posiłkowego obowiązek uzyskania zezwolenia ciążył na oskarżycielu prywatnym lub posiłkowym. Wniosek ten na prośbę takiego oskarżyciela powinny jednak przejąć sąd albo prokurator celem nadania mu dalszego biegu. Procedura ta miała zastosowanie także przy występowaniu o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności posła Sejmu Śląskiego, co też znalazło potwierdzenie w jednym z omówionych niżej przykładów wystąpienia z takim wnioskiem przez adwokata Franciszka Mazurkiewicza przeciwko posłowi Sejmu Śląskiemu Wojciechowi Korfantemu.

Odmierna redakcja brzmienia przepisu art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej w porównaniu do jego pierwowzorów zawartych w projektach konstytucji dotyczyło także odstąpienia przez ustrojodawcę od użycia w ramach omawianego wyjątku pojęcia osoby trzeciej zamiast osoby prywatnej. Ostatecznie przyjęte brzemienie tego przepisu wydawało się rozszerzać zakres podmiotów, których naruszenie praw skutkowało możliwością pociągnięcia posła do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu. Mając ponadto na uwadze ustaloną w dobie finalnych prac nad Konstytucją marcową większość sejmową, w ramach której podstawowe znaczenie należałoby przypisać poglądom przedstawicieli prawej strony sceny politycznej⁷⁶², zmierzającej do szerszego zabezpieczenia

⁷⁶¹ Okólnik Ministra Sprawiedliwości Nr 1602/NP/31 w sprawie wniosków o zezwolenie na ściganie posłów i senatorów (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 1 kwietnia 1931 r., Nr 6, s. 84–86). Na wprowadzenie przez ten okólnik po raz pierwszy rozróżnienia pomiędzy trybami występowania z wnioskami o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła albo senatora do odpowiedzialności w sprawach z oskarżenia publicznego oraz w sprawach z oskarżenia prywatnego wskazywał: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 45. Równocześnie okólnik ten uchylał poprzedzające go okólniki: okólnik Ministra Sprawiedliwości No 699/III. N./23. w przedmiocie postępowania w sprawach przewidzianych w art. 21 Konstytucji (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 1923 r., Nr 11, s. 250–251), okólnik Ministra Sprawiedliwości No 1000 N. P./25 o postępowaniu w sprawach przewidzianych w art. 21 Konstytucji (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 1 marca 1925 r., Nr 5, s. 90) oraz okólnik Ministra Sprawiedliwości Nr. 1427/N.P./28 w sprawie przesyłania wniosków o zezwolenie na ściganie karno-sądowe posłów i senatorów (art. 21 konstytucji) (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 2 listopada 1928 r., Nr 21, s. 412).

⁷⁶² Aprobata dla przyjęcia tego rodzaju wyłączenia wyrażał Stanisław Starzyński. Autor ten stwierdzał bowiem, że Konstytucja marcowa wprowadza „ograniczenie równie cenne i potrzebne ze stanowiska ogólnego poczucia prawa i potrzeby ochrony osób niewinnie zaatakowanych, jak trudne do określenia i do przeprowadzenia, tj. ochronę praw osób trzecich przed wybrykami parlamentarzystów” (S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 29).

praw jednostki przed możliwością ich naruszenia przez posłów działających w zakresie wykonania mandatu, za osobę trzecią należałoby uznać każdy podmiot zewnętrzny wobec Sejmu⁷⁶³. Ten zewnętrzny charakter niewątpliwie w najszerszym zakresie przynależy wszystkim podmiotom niebędącymi posłami. Uzasadnieniem dla tego rodzaju rozumowania jest przede wszystkim okoliczność zarówno tożsamy status prawny wszystkich posłów jako przedstawicieli narodu wykonujących mandat wolny. Wszyscy posłowie swoje kompetencje przede wszystkim wykonują w ramach działalności w zbiorowym organie przedstawicielskim jakim pozostaje Sejm, a z którym wiąże ich szczególna relacja podległości korporacyjnej. W ramach tej podległości korporacja zdolna jest do wywodzenia względem swoich członków ich odpowiedzialności regulaminowej lub dyscyplinarnej⁷⁶⁴. Bezpośrednio na ponoszenie przez posłów odpowiedzialności przed Sejmem za przemówienia, odczwania się lub manifestację w zakresie wykonywania przez nich mandatu wskazuje w art. 21 ust. 1 Konstytucja marcowa⁷⁶⁵.

⁷⁶³ Taką wykładnię tego postanowienia zdawał się podzielać Maciej Rataj, który jako przykład sytuacji, w której dochodzi do aktualizacji tej przesłanki wskazywał sytuację: „jeżeli poseł w przemówieniu swem z trybuny sejmowej, w komisji naruszy prawa osoby trzeciej, rzuci np. oszczerstwo na kogoś z poza sejmu, może być pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej za zgodą sejmu” (M. Rataj, *Walka...*, s. 3). Pogląd, że pojęcie osoby trzeciej odnosi się do każdej osoby pozostającej poza węzłem relacji wewnętrznej w Sejmie wydaje się uznawać także: G. Kulka, *Immunitet a zdolność honorowa posła (oficera) w II RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 875. Natomiast w ten sposób pojęcie osoby trzeciej postrzegał niewątpliwie Józef Ciągwa, który w ramach omawiania immunitet parlamentarnego przysługującego posłom Sejmu Śląskiego, do których zastosowanie znajdował art. 21 Konstytucji marcowej stwierdzał: „Przez osobę trzecią należy rozumieć osobę niebędącą posłem danego ciała ustawodawczego, w tym przypadku więc posłem do Sejmu Śląskiego. Osobą trzecią w stosunku do posła Sejmu Śląskiego będzie także poseł do Sejmu Rzeczypospolitej i senator tego Sejmu. Nie ma więc formalnych przeszkód do dochodzenia przez takie osoby roszczeń w drodze postępowania sądowego – oczywiście po uzyskaniu zezwolenia Sejmu Śląskiego – w przypadku, gdyby zostały naruszone ich prawa” (J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 98). Należy jednak podkreślić, że przedstawiona wykładnia dotyczy posłów Sejmu Śląskiego, a więc organu przedstawicielskiego jednostki autonomicznej, któremu nie przysługiwały konstytucyjnie określone kompetencje względem państwowego Sejmu i Senatu. Na tej podstawie nie należy postrzegać zacytowanej tu opinii Józefa Ciągwy jako pozostającej w sprzeczności z przedstawionymi dalej poglądami na zasadność wyłączenia spod pojęcia osób trzecich także innych podmiotów względem których Sejmowi przysługiwały konstytucyjnie określone kompetencje. Józef Ciągwa nie zastosował wobec posłów Sejmu Śląskiego podobnego rozumowania, które wymagałoby odniesienia pojęcia osoby trzeciej wobec organów jednostki autonomicznej pozostających do Sejmu Śląskiego w stosunku odpowiadającym temu w jakim odpowiednie organy państwowe pozostawały do Sejmu.

⁷⁶⁴ *Encyklopedia podręczna prawa karnego...*, s. 616.

⁷⁶⁵ Na korporacyjny charakter tak Sejmu jak i Senatu zwracał uwagę Wacław Komarniki, odnosząc to zagadnienie do kompetencji każdego z tych organów do sprawowania kontroli nad swoim składem oraz stwierdzania zaistnienia ewentualnych okoliczności skutkujących utratą przez posła albo senatora przynależnego mu mandatu (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 425–426). Wyrazem autonomii wewnętrznej każdej z izb ustawodawczych jest jej kompetencja do samodzielnego przyjęcia w formie uchwały regulaminu określającego jej wewnętrzną organizację. Pomimo, że regulamin może w pewnym zakresie odnosić się do relacji danej izby z podmiotami wobec niej zewnętrznymi, to nie może on wpływać na sferę praw i obowiązków tych podmiotów, jako pozostających poza węzłem podległości korporacyjnej (*Ibidem*, s. 443–446). W ramach omawiania odrębności obu izb ustawodawczych warto przytoczyć *casus*, który wystąpił w maju 1930 r. Wówczas posłowie zwrócili się do Prezydenta z żądaniem zwołania sesji nadzwyczajnej zarówno Sejmu, jak i Senatu. Prezydent zdecydował się zwołać jedynie Sejm, jako że Senat nie domagał się zwołania sesji. Wówczas doszło do ustalenia reguły opisanej w piśmie Premiera Walerego Sławka skierowanego do Marszałka Senatu, w którym wyjaśniono, że „posłowie sejmowi nie mogą się domagać zwołania sesji nadzwyczajnej senatu, gdyż to byłoby wdzieraniem się w sferę atrybucji senatorów” (S. Car, *Na drodze...*, s. 137).

Równocześnie brak podzielenia wykładni zakładającej wyłączenie spod pojęcia osoby trzeciej chociażby innych posłów, a zamiast tego przyjęcie, że osobą trzecią jest każda osoba inna niż poseł będący sprawcą naruszenia w wykonywaniu swojego mandatu praw osoby trzeciej, wówczas całość decyzji o rzeczywistym zakresie nieodpowiedzialności posła oddana zostałaby do politycznej decyzji doraźnej większości sejmowej⁷⁶⁶. Faktycznie doszłoby wówczas do przekształcenia immunitetu materialnego w immunitet formalny, przy równoczesnym znacznym zróżnicowaniu sytuacji posłów należących do większości oraz posłów opozycyjnych⁷⁶⁷. W przypadku sporu pomiędzy posłami należącymi do przeciwnych obozów politycznych, kwestia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej posła opozycyjnego byłaby przesądzona jeszcze przed wystąpieniem o zezwolenie na to do Sejmu przez władzę sądową. Wyłącznym zabezpieczeniem praw posła opozycyjnego pozostawałby wówczas, wydający się wynikać z redakcji art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej wymóg, aby o zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności sądowej występowała wyłącznie władza sądowa, do czego nie byłby uprawniony bezpośrednio zainteresowany⁷⁶⁸. Jak jednak wskazano powyżej, praktyka ustrojowa poszła w odmiennym kierunku. Równocześnie nawet, gdyby przyjąć inaczej, to i tak praktyka orzecnicza skłania jednak do poglądu, że władza sądowa raczej skłonna byłaby do zawężania zakresu immunitetu parlamentarnego⁷⁶⁹. Czego dowodzi

⁷⁶⁶ Na zależność decyzji podejmowanych w sprawach immunitetowych posłów Sejmu Śląskiego od faktycznego układu sił politycznych oraz ustalonej większości sejmowej wskazywał: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 231, 268–269. Także Adam Lityński zwracał uwagę na w rzeczywistości wyłączne znaczenie dla treści decyzji organu przedstawicielskiego, postrzeganych jako wyraz woli narodu, ukształtowania się w nim określonej większości. Dodawał on również, że wobec istniejących mechanizmów sprawowania władzy w oparciu o funkcjonowanie zbiorowych ciał przedstawicielskich konieczność zapewnienia w ich ramach dyscypliny partyjnej wyklucza faktyczną zdolność pojedynczych parlamentarzystów do wywierania poprzez argumentację lub perswazję wpływu na innych dyskutantów, co natomiast prowadzi do fikcyjności przeprowadzanych w tych ciałach dyskusji plenarnych (A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 22–27). Ciekawą opinię w tym zakresie wyraził także Konstanty Grzybowski, który występując przeciwko instytucji immunitetu parlamentarnego jako niedemokratycznej stwierdzał, że nie spełnia ona także funkcji ochrony mniejszości, przede wszystkim z tego powodu, że decyzja w przedmiocie jego uchylenia należy do większości parlamentarnej: K. Grzybowski, w: *Ankieta...*, s. 56.

⁷⁶⁷ M. Rataj, *Walka...*, s. 3–4. Należy dodać, że w rzeczywistości każdorazowo o zakresie immunitetu materialnego decyduje Sejm, gdyż „[p]rzez wydanie posła sejm stwierdza, że czyn jego nie był objęty zakresem mandatu” (Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 157). Zygmunt Cybichowski zwraca także uwagę na „chwiejność praktyki” izb parlamentarnych w zakresie wydawania swoich członków, co prowadziło go do postulatu, aby orzekanie w tym przedmiocie przekazać do bezstronnego organu jak trybunał konstytucyjny. Autor ten wskazuje bowiem, że po zwycięstwie wyborczym Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem w wyborach z 1930 r. nowa większość uwzględniała w zasadzie wszystkie wnioski o wydanie członków parlamentu, wychodząc w tym zakresie poza ramy określone Konstytucją marcową (Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 159).

⁷⁶⁸ Odmiennego zdania pozostawał autor: *Encyklopedia podręczna prawa karnego...*, s. 618.

⁷⁶⁹ Równocześnie z uwagi na polityczny charakter sporów pomiędzy posłami, wyłączenie orzekania w tym przedmiocie przez sąd należy uznać za niepożądane z uwagi na możliwość naruszenia w ramach takiego procesu „autorytetu magistratury sądowej”, jak to podobnie stwierdził Wacław Komarnicki uznając zasadność oddania specjalnemu trybunałowi kompetencji do orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów jako ustalonej w procesie o wysoce politycznym wymiarze (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 351).

także historia dwudziestolecia międzywojennego, podatna jest ona na także wpływy władzy wykonawczej, w systemie parlamentarnym zależnej od ustalonej większości sejmowej⁷⁷⁰. Na tej podstawie należy przyjąć, że w przypadku naruszenia przez posła w zakresie wykonywania mandatu praw innego posła, ten pierwszy nie może zostać za to pod żadnym pozorem kiedykolwiek pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tak cywilnej, jak i karnej⁷⁷¹.

Występujące w systemie parlamentarnym wzajemne oddziaływania władzy ustawodawczej na władzę wykonawczą i odwrotnie, w tym występująca łączalność funkcji członka rządu z mandatem przedstawicielskim, skłaniają do wyłączenia spod pojęcia osoby trzeciej podmiotów wobec, których Sejm, względnie posłowie, wykonują swoje konstytucyjnie określone kompetencje. Przede wszystkim należałoby wyłączyć spod pojęcia osoby trzeciej członków Rady Ministrów, wobec których Sejm sprawuje funkcję kontrolną⁷⁷². Zasadne wydaje się także wyłączenie spod zakresu tego pojęcia Prezydenta Rzeczypospolitej, nie tylko należącego do egzekutywy, co wybieranego przez Zgromadzenie Narodowe i przed nim też ponoszącego odpowiedzialność konstytucyjną. Tym bardziej należałoby uznać, że pojęciem osoby trzeciej nie są objęci senatorowie i Senat, jako współdziałający z Sejmem w wykonywaniu funkcji ustawodawczej, kreacyjnej i ustrojodawczej. Odmienne natomiast podobne jak opisane powyżej zależności nie występują pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą sądowniczą, co wyklucza zasadność wyłączenia spod pojęcia osoby trzeciej sądów i orzekających w nich sędziów. Szczególny charakter sądów jako organów odrębnych od

⁷⁷⁰ Na możliwość wywierania wpływów na władzę sądowniczą przez egzekutywę, w tym w szczególności przez rząd zwracał uwagę: J. Gumiński, w: *Ankieta...*, s. 92–93, 95–98. Na zależność egzekutywy od legislatury, przy względnym wydzieleniu sądownictwa, wskazywał: J. Siemieński, w: *Ankieta...*, s. 54. Co warto zauważyć to opowiedzenie się przez Władysława Studnickiego, w ramach ankiety konstytucyjnej przeprowadzonej w 1931 r., pomimo uznania konieczności zapewnienia niezależności judykatury, za wprowadzeniem tymczasowego ograniczenia nieusuwalności sędziów z uwagi na powinność usunięcia z urzędu osób nieposiadających dostatecznych kompetencji, a które swoje stanowiska objęły w okresie istotnych braków kadrowych tworzenia się dopiero organizacji odrodzonego państwa polskiego (W. Studnicki, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II...*, s. 140).

⁷⁷¹ Jak stwierdza Dariusz Górecki, ustrojodawca w tym przypadku nie ograniczył rodzajów odpowiedzialności sądowej posła, „przeto mogła ona mieć zarówno charakter cywilny, jak i karny (D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 50). Należy bowiem podkreślić, że konstytucyjnie określone przywileje i gwarancje zabezpieczające swobodne wykonywanie funkcji przez parlament oraz jego członków odnoszą się również do wewnętrznych stosunków „tak w stosunku całości do pojedynczych członków, jak też we wzajemnych stosunkach grup członków, a więc większości i mniejszości” (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 420).

⁷⁷² Wacław Komarnicki zważając na zawarcie w art. 33 ust. 1 oraz art. 33 ust. 1 w zw. z art. 37 Konstytucji marcowej delegacji do określenia w regulaminie Sejmu albo Senatu sposobu wykonywania przez posłów albo senatorów prawa interpelacji Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów zwracał uwagę na wynikające z tego zagrożenie ograniczenia przez większość możliwości wykonywania tej kompetencji przez należących do opozycji posłów albo senatorów, w zdecydowanie większym stopniu zainteresowanym w korzystaniu z tego uprawnienia niż członkowie obozu popierającego rząd (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 501–502).

pozostałych dwóch władz został bowiem już podkreślony w art. 2 Konstytucji marcowej, gdzie określono je przymiotnikiem wskazującym na ich niezawisłość⁷⁷³.

Pomimo zasygnalizowanych już powyższej rozbieżności dotyczących zakresu przedmiotowego immunitetu materialnego posła i senatora należy także zauważyć, że na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej pojawiała się także taka wykładnia, która zakładała absolutny zakaz pociągania posła do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego polegającą na przemówieniach, odezwaniach się lub manifestacjach w Sejmie. Taką interpretację przyjęto w Sejmie Śląskim III kadencji w ramach rozpatrywania sprawy o wyrażenie zezwolenia na pociągnięcie posła Wojciecha Korfanteo do odpowiedzialności sądowej za obrazę w przemówieniu na plenum Sejmu Śląskiego osoby adwokata Franciszka Mazurkiewicza. Członkom Sejmu Śląskiego, na mocy art. 17 ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r. zwierającej statut organiczny Województwa Śląskiego⁷⁷⁴, przysługiwały takie same prawa nietykalności poselskiej, co posłom do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁷⁵. Co istotne, do naruszenia praw Franciszka Mazurkiewicza doszło w okresie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji, zwanego również brzeskim. Wskazana okoliczność ma znacznie przede wszystkim z tego powodu, że adwokat Franciszek Mazurkiewicz był piłsudczykiem. Do naruszenia jego praw miało dojść wskutek zarzucenia mu przez posła Wojciecha Korfanteo, że ubiega się u księcia Pszczyńskiego o uzyskanie pełnomocnictw do wykonywania reprezentacji w przemyśle ciężkim, pomimo publicznej krytyki tej gałęzi przemysłu przez obóz sanacji⁷⁷⁶. W pierwszym sporządzonym w tej sprawie sprawozdaniu sprawozdanie Komisji Regulaminowej uznano za zasadne umożliwienie Franciszkowi Mazurkiewiczowi dochodzenia satysfakcji przed sądem na podstawie przesłanki opisanej w art. 21 ust. 1 zd. 3 Konstytucji marcowej. Zgodnie z tą konkluzją wniesiono o przychylenie się do wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie w tym przedmiocie posła Wojciecha Korfanteo do odpowiedzialności sądowej. Sejm Śląski niemniej odrzucił ten apel w sposób konkludentny, decydując bez uprzedniej dyskusji o skierowaniu tej sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową⁷⁷⁷.

⁷⁷³ Na rzeczywistą odrębność w systemie parlamentarnym w ramach zasady trójpodziału władzy wyłącznie władzy sądowej, przy faktycznym zlaniu się władzy prawodawczej i wykonawczej, wskazywał: J. Siemieński, w: *Ankieta...*, s. 54.

⁷⁷⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca status organiczny Województwa Śląskiego (Dz. U. z 1920 r. Nr 73, poz. 497).

⁷⁷⁵ *Encyklopedia podręczna prawa karnego...*, s. 618.

⁷⁷⁶ *Sprawozdanie stenograficzne z 13-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 24-go listopada 1931 r.*, t. 51

⁷⁷⁷ *Sprawozdanie stenograficzne z 35-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 12-go grudnia 1933 r.*, t. 18; *Sprawozdanie stenograficzne z 46-go...*, t. 15–16; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 222–231, 233–236, 266–267.

W swoim drugim sprawozdaniu Komisja Regulaminowa przyjęła stanowisko biegunowo przeciwne poprzedniemu uznając na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej za absolutnie wykluczoną dopuszczalność pociągnięcia posła do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu polegającą na przemówieniach, odezwaniach się tudzież manifestacjach w Sejmie, w ramach czego uznano wyłączną odpowiedzialność posłów przed Sejmem. Sprawozdawca Komisji Regulaminowej poseł Franciszek Roguszcak podkreślił z całą mocą doniosłość rozważanego zagadnienia. Odwołał się on ponadto do mającego występować ówczesnie zwyczaju uznawania za załatwione kwestie, w których określona wypowiedź została sprostowana przez innego posła, czego w tym konkretnym przypadku miał dokonać poseł Józef Witczak w odpowiednim oświadczeniu. Poseł sprawozdawca stwierdził także, że „nie było dotąd wypadku, o ile chodzi o parlament polski, aby za to, co poseł czy senator wygłosił z trybuny parlamentu, był pociągany do odpowiedzialności sądowej, czy to ze strony oskarżyciela publicznego czy prywatnego, nawet wtenczas, gdy przemówienie posła czy senatora zawierało w myśl k.p.k. znamiona przestępstwa”⁷⁷⁸. Dodał on, że dotychczas dwukrotnie oskarżyciel publiczny zażądał wydania przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej posłów za przemówienia z trybuny parlamentu i jeden raz w związku z wniesieniem przez posła interpelacji. Miało dojść do tego w początku okresu obowiązywania Konstytucji marcowej. Sejm natomiast wszystkie te żądania jednomyślnie oddalił, a w toku dyskusji miano zwrócić się do Ministra Sprawiedliwości, „aby pouczył podwładne mu organa, że tego rodzaju wnioski są niedopuszczalne”⁷⁷⁹. Przyjęta przez Komisję Regulaminową wykładnia uwzględniała ponadto brzmienie art. 21 Konstytucji marcowej, który wyłączał możliwość pociągnięcia kogokolwiek do odpowiedzialności za zgodne z prawdą sprawozdanie z jawnego posiedzenia Sejmu lub komisji sejmowej. W tym zakresie przyjęto, że wynikająca z tego przepisu norma powinna prowadzić do przyjęcia pełnej nieodpowiedzialności posła, który w swojej wypowiedzi plenarnej narusza prawa osoby trzeciej, jak i podmiotu, który relacjonuje tę wypowiedź pozostając np. redaktorem czasopisma. Sprawozdawca poseł Franciszek Roguszcak powołał się także na orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 15 września 1932 r.⁷⁸⁰, w którym uznano, że w przypadku przytoczenia sprawozdania zawierającego wypowiedzi posłów naruszające prawa osoby trzeciej, sprawozdawca nie ponosi odpowiedzialności. Sąd Najwyższy nie stwierdził jednak tego co próbował wykazać sprawozdawca poseł Franciszek Roguszcak, że posłowie nie ponoszą w

⁷⁷⁸ *Sprawozdanie stenograficzne z 46-go...*, t. 16–17.

⁷⁷⁹ *Ibidem*, t. 17.

⁷⁸⁰ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 15 września 1932 r., II K 492/32, LEX nr 1627811.

takiej sytuacji odpowiedzialności za naruszenie w swoim przemówieniu w zakresie wykonywania mandatu w Sejmie prawa osoby trzeciej⁷⁸¹.

Przyjęta przez Sejm Śląski wykładnia w rzeczywistości prowadziła do wyłączenia spod odpowiedzialność sądowej posła całości relewantnej dla możliwości naruszenia przez niego praw osoby trzeciej działalności w Sejmie. Nawet w przy zastosowaniu rozumowania *a contrario*⁷⁸², iż poza przemówieniami, odezwaniami się lub manifestacjami pozostają jeszcze inne nieobjęte przesłanką wyłącznej odpowiedzialności sądowej przejawy działalności posła przed Sejmem, dotyczyłoby to takich aktywności w ramach których zdolność do wystąpienia naruszenia praw osoby trzeciej pozostaje jedynie marginalna. Równocześnie nie wydaje się zasadne kompletne zanegowanie tej wykładni na gruncie uwzględniania tradycji ustrojowej, w ramach której zmierzano do zapewnienia posłom daleko idących gwarancji w zakresie niezależności wykonywania mandatu, a w szczególności zapewnienia im szerokiego przywileju nieodpowiedzialności za słowo. Równocześnie uwzględnienie wyłącznie kontekstu historycznego, całkowicie pomijałoby okoliczności towarzyszące uchwaleniu Konstytucji marcowej, istniejącego ówczesnie układu politycznego oraz oparcia w określonego nią ustroju na zasadzie trójpodziału władzy zakładającego rozdzielenie poszczególnych funkcji państwa pomiędzy odrębne organy naczelne⁷⁸³. Nie można bowiem nie zauważyć, że w okresie ostatnich prac legislacyjnych nad Konstytucją marcową, to przedstawiciele opcji zmierzającej do zapewnienia osobom prywatnym dalej posuniętej ochrony ich praw przed potencjalną możliwością ich naruszenia przez posła działającego w zakresie wykonywania swojego mandatu posiadali istotniejszy wpływ na ostateczną redakcję art. 21 Konstytucji marcowej⁷⁸⁴. Słusznie wobec tego omawiana tutaj wykładnia podlegała krytyce przez Józefa Ciągwę. Niemniej nie wydaje się w pełni zasadne jej jednoznaczne odrzucenie przez tego autora na gruncie wyników wykładni systematycznej, w ramach uwzględnienia przyjętego w art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej wewnętrznego układu treści⁷⁸⁵. Niewątpliwie skłania on do przyjęcia, że wyjątek dotyczący możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności sądowej w przypadku naruszenia przez niego praw osoby trzeciej dotyczy całości jego działalności w zakresie

⁷⁸¹ *Sprawozdanie stenograficzne z 46-go...*, t. 15–22, 26–27; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 222–231, 233–236, 266–267.

⁷⁸² Jak to czyni: D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 50.

⁷⁸³ *Ibidem*, s. 52.

⁷⁸⁴ Poseł ksiądz Kazimierz Lutosławski zabierając w trzecim czytaniu projektu Konstytucji marcowej głos w imieniu prawicowego Związku Ludowo-Narodowego stwierdzał, że przedstawiony projekt konstytucji „ustala bardzo gruntowne zasady o zabezpieczeniu nietykalności poselskiej, zastrzegaliśmy bardzo daleko posunięte gwarancje dla obywateli przeciw nadużyciu nietykalności poselskiej” (*Sprawozdanie stenograficzne z 216-go...*, t. 28).

⁷⁸⁵ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 230–231.

wykonywania mandatu. Jednak ujęcie tego tej przesłanki w odrębnym zdaniu następującym po innym, wyrażającym również odstępstwo od reguły pełnej nieodpowiedzialności posłów za ich działalność w zakresie wykonywania mandatu w Sejmie w ramach przemówień, odezwań się lub manifestacji posła w Sejmie, w moim przekonaniu, dopuszcza interpretację, że w ramach tych trzech działań w Sejmie poseł pozostawał wyłącznie odpowiedzialny regulaminowo przed własną izbą. Wynika to bowiem z zasygnalizowanego ograniczonego zakresu przedmiotowego działalności poselskiej w Sejmie, której ten rodzaj odpowiedzialności dotyczy, jak i braku objęcia nią w jakimkolwiek zakresie działalności posła poza Sejmem. Również ustrojodawca posłużył się wyłącznie w odniesieniu do tych przejawów działalności posła w Sejmie stwierdzeniem o ponoszeniu przez niego odpowiedzialności „tylko” przed izbą. W pozostałym zakresie *a contrario* poseł, w przypadku naruszenie prawa osoby trzeciej, mógłby zostać za zezwoleniem Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności sądowej. Równocześnie istotnego znaczenia nabiera okoliczność, że wykładnia ta została przedstawiona przez samych posłów w ramach wykonywania ich funkcji o charakterze politycznym. Nie podlegała ona ocenie przez gremia specjalistów prawa politycznego, bowiem Komisja Regulaminowa – pomimo przedłożenia w tym zakresie przez przedstawicieli sanacyjnego Klubu Narodowo-Chrześcijańskiego Zjednoczenia – nie zdecydowała się zwrócić się z wnioskiem o odpowiednie opinie⁷⁸⁶. Niemniej dokonując przeglądu poglądów doktryny oraz judykatury, przyjęta przez Komisję Regulaminową wykładnia wydaje się, że nie znalazłaby szerszego uznania⁷⁸⁷. Ostatecznie Sejm Śląski większością 24 głosów przeciw 20 uchwalił wniosek o przejście nad pismem adwokata Franciszka Mazurkiewicza w sprawie wydania zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej posła Wojciecha Korfantego, do porządku dziennego⁷⁸⁸.

⁷⁸⁶ *Sprawozdanie stenograficzne z 46-go...*, t. 20–21.

⁷⁸⁷ Taką insynuację w swojej wypowiedzi zawarł także zabierający głos po sprawozdawcy pośle Franciszkowi Roguszczałowi – poseł Bonifacy Bałdyk. Podkreślał on także moralny oraz sprawiedliwościowy wymiar możliwości dochodzenia przez osobę trzecią swoich praw przed sądem w przypadku naruszenia ich przez posła swoją działalnością w zakresie wykonywania mandatu (*Ibidem*, t. 23–26). Warto jednak zauważyć, że Wacław Komarnicki, pomimo stosowania raczej ścieśniającej wykładni zakresu immunitetu parlamentarnego, wyraził pogląd, że w ramach przyjęcia w art. 121 Konstytucji marcowej ogólnej zasady odpowiedzialności cywilnej urzędników za szkodę wyrządzoną obywatelowi przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkami służby, która to odpowiedzialność nie może podlegać ograniczeniu poprzez wprowadzeniu wymogu uzyskania na to zezwolenia władzy publicznej, postulował, aby „ustawowo określić warunki pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności cywilnej w ten sposób, by uchylić możliwość szykanowania za pomocą niego ministrów dla celów politycznych przez ich politycznych przeciwników” (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 344). Na tej podstawie można wywieść o tym, że pogląd zmierzający do ograniczenia możliwości nieskrępowanego wywodzenia roszczeń cywilnoprawnych przeciwko funkcjonariuszom państwowym, także w przypadkach naruszenia przez nich prawa lub obowiązków służbowych, znajdował pewien posłuch wśród przedstawicieli doktryny prawa.

⁷⁸⁸ *Sprawozdanie stenograficzne z 46-go...*, t. 28.

Przesłanka dopuszczająca pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej w przypadku naruszenia przez niego prawa osoby trzeciej nie stanowiła szerszego przedmiotu rozważań w tak w doktrynie, jak i w judykaturze. Tym bardziej nie podjęto się kompleksowej analizy jej skutków prawnych dla zagadnienia odpowiedzialności prawnej posła w ramach wykonywania przez niego swojego mandatu. Na tej podstawie nie wydaje się zasadne przyjmowanie *a priori* prawidłowości twierdzenia Krzysztofa Grajewskiego, czy też poczytywania go za posiadające swoje ugruntowanie znaczenie w doktrynie lub judykaturze okresu obowiązywania art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej, że „w zakresie czynności wchodzących w zakres wykonywania mandatu i naruszających prawa osób trzecich, parlamentarzyści uzyskiwali formalny immunitet parlamentarny odnoszący się nie tylko do odpowiedzialności karnej”⁷⁸⁹. Argumentacja wskazująca na niezasadność poczytywania wyjątku w zakresie możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności sądowej w przypadku naruszenia przez niego prawa osoby trzeciej została przedstawiona już wcześniej, równocześnie należy zważyć na tę okoliczność, że przywołany autor zacytowane stwierdzenie poprzedził nie odniesieniem się do kontekstu prawno-konstytucyjnego i politycznego okresu dwudziestolecia międzywojennego, lecz kontekstem obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. wskazując, że podobnie jak na jej gruncie, w ocenie Krzysztofa Grajewskiego, w przypadku mamy w omawianym przypadku do czynienia z immunitetem formalnym⁷⁹⁰. Odminną wykładnię zakładającą jedynie istnienie w tym zakresie wyjątku od materialnoprawnego wyłączenia możliwości pociągania posła do odpowiedzialności sądowej za jego działalność podjętą w wykonywaniu mandatu wzmacnia w tym przypadku właśnie przyjęta redakcja art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej jednoznacznie określająca wyłącznie wyłomy w absolutnej nieodpowiedzialności tak w ramach ponoszenia odpowiedzialności regulaminowej przed Sejmem, jak i odpowiedzialności sądowej⁷⁹¹. Należy podkreślić, że w tym przypadku nie mamy do czynienia z immunitetem formalnym, lecz do aktualizacji przesłanki koniecznej dla aktualizacji zdolność posła do ponoszenia określonego rodzaju odpowiedzialności. Faktyczna względność immunitetu materialnego w tym zakresie bowiem nie skutkuje przeistoczeniem go w immunitet formalny, lecz podobnie jak w ramach

⁷⁸⁹ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 42. Tego rodzaju pogląd wyrażono w: *Encyklopedia podręczna prawa karnego...*, s. 616–617. Niemniej na łamach powołanej publikacji immunitet materialny postrzegano jako dotyczący wyłącznie odpowiedzialności karnej. Uważano, że nie obejmuje on w ogóle odpowiedzialności cywilnej. Wówczas zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej wiązano wyłącznie z jego odpowiedzialnością karno, nie z wszelkiego rodzaju odpowiedzialnością ponoszona przed sądem (*Ibidem*, s. 614–617). Takie zawężenie nie znajduje jednak podstaw ani w tekście art. 21 ust. 1 Konstytucji, ani poglądach doktryny. Pogląd ten pozostaje w sprzeczności również z wyrażoną w tym zakresie opinią Krzysztofa Grajewskiego.

⁷⁹⁰ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 42.

⁷⁹¹ Na taki charakter wprowadzonych przesłanek zadają się wskazywać: W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 457; W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 162; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 40; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 50–51.

odpowiedzialności regulaminowej, stanowi o możliwości wyzyskania konsekwencji prawnych określonego zachowania posła, w przypadku aktualizacji dodatkowych przesłanek jego odpowiedzialności. W tym też zakresie neguję twierdzenie o objęciu w tym przypadku określonych zachowań posła immunitetem formalnych, w ramach którego Sejm może wyrazić zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej, lecz odwrotnie uważam, że – z uwagi na materialnoprawny charakter immunitetu określanego w art. 21 ust. 1 zd. 1 Konstytucji marcowej – zgoda ta stanowi przesłankę aktualizacji określonego rodzaju odpowiedzialności posła w ramach przysługującego mu immunitetu materialnego⁷⁹². W tym też znaczeniu postrzegam możliwość pociągnięcia posła do odpowiedzialności sądowej za zgodą Sejmu w przypadku naruszenia przez niego prawa osoby trzeciej swoim działaniem w zakresie wykonywania mandatu jako wyjątek od zasady jego pełnej nieodpowiedzialności w ramach działalności zawodowej⁷⁹³.

⁷⁹² Równocześnie, pomimo postrzegania tego immunitetu w zakresie w jakim doszło do naruszenia praw osób trzecich jako formalnego i to tylko dotyczącego odpowiedzialności karnej posła, w doktrynie wyrażono pogląd, iż odmowa wdrożenia postępowania karnego w tym zakresie skutkowałą powstaniem trwałej ujemnej przesłanki procesowej. W ten sposób brak zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej za naruszenie w wykonywaniu mandatu praw osoby trzeciej przeistaczałby ten immunitet w mający charter bezwzględny, jako niepodlegający uchyleniu w przyszłości. Potwierdza to porównanie przez tego samego autora skutków odmowy zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności w ramach tego immunitetu oraz immunitetu formalnego w zakresie działalności pozazawodowej posła. W tym drugim przypadku przyjmowano, że wówczas zachodzi ujemna przesłanka procesowa obowiązująca wyłącznie do czasu wygaśnięcia mandatu posła (*Encyklopedia podręczna prawa karnego...*, s. 616–617).

⁷⁹³ Wydaje się, że podobnie postrzegał tę kwestię Wacław Komarnicki, który omawiając zakres immunitetu materialnego posła w zakresie jego działalności zawodowej określa możliwość za zezwoleniem Sejmu pociągnięcia posła do odpowiedzialności sądowej w przypadku naruszenia przez niego prawa osoby trzeciej jako wyjątek od zasady nieodpowiedzialności opisanej w art. 21 ust. 1 zd. 1 Konstytucji marcowej. Dalej omawiając zakres przysługującego posłom immunitetu materialnego poza Sejmem autor ten stwierdzał, że przekroczenie granic uchwały sejmowej określającej zakres działania i uprawnień ankiety parlamentarnej „odejmuje czynności posła, wychodzącej poza jego kompetencję, ustaloną uchwałą sejmową, charakter działalności zawodowej, że staje się ona po za tą kompetencją działaniem prywatnym, do którego stosuje się już nie zasada nieodpowiedzialności wyrzeczona w pierwszym ustępie art. 21 konstytucji, lecz ograniczona odpowiedzialność, określona w dalszych ustępach tegoż art. 21” (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 457). *A contrario* dopuszczenie się przez posła naruszenia prawa osoby trzeciej swoim działaniem wchodzącym w zakres wykonywania mandatu nie odejmowało tej działalności charakteru zawodowej, do której miała zastosowanie zasada nieodpowiedzialności. Wyłączenie wykroczenia poza zakres wykonywania mandatu pozbawiało posła cechy zawodowej, a w ślad za tym związanej z nią zasady nieodpowiedzialności, to natomiast skutkowało przekształceniem tej działalności w prywatną, objętą ograniczoną odpowiedzialnością posła. Pogląd ten wydaje się wzmacniać opis tej kwestii przez Władysława Leopolda Jaworskiego, który stwierdzając, że z art. 21 ust. 1 zd. 1 Konstytucji marcowej wynika brak możliwości pociągania posła do odpowiedzialności od czego przewidziano dwa wyjątki. Odpowiedzialność za działalność zawodową w Sejmie może polegać na ponoszeniu odpowiedzialności przed Sejmem według regulaminu lub przed sądem. W tym drugim przypadku tylko wówczas, gdy poseł naruszył prawa osób trzecich, a Sejm zezwolił na pociągnięcie go do odpowiedzialności (W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 162). Wynika z tego, że posłowie mogli, na warunkach opisanych w art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej, ponosić w ramach działalności zawodowej odpowiedzialność przed Sejmem albo poza Sejmem. Na tej podstawie należy stwierdzić, że przywołany autor stawia odpowiedzialność sądową posła na równi z jego odpowiedzialnością regulaminową. Wynika z tego, że charakter tej odpowiedzialności stanowi jedynie wyłom w zasadzie nieodpowiedzialności, a nie skutkuje przeistoczeniem immunitetu materialnego w określonym zakresie w immunitet formalny,

Powracając do zagadnienia rozstrzygania sporów pomiędzy posłami w przypadku zaistnienia naruszenia prawa jednego z nich wywołanego działalnością drugiego w wykonywaniu mandatu, należy przede wszystkim wskazać, że tak Sejm Ustawodawczy, jak i następnie Sejm I kadencji (lat 1922–1927) cechowały się wysokim pluralizmem z równoczesnym brakiem ustalenia się w nich wyraźnej większości zdolnej do wyłonienia stabilnego gabinetu. Zarówno system komitetowy z suwerenną pozycją Sejmu Ustawodawczego, jak i następnie parlamentarno-gabinetowy oparty na zasadach demokracji liberalnej, sprzyjały występowaniu żywiołowego i burzliwego dyskursu politycznego, w szczególności na *plenum* w trakcie debat sejmowych⁷⁹⁴. Jak bowiem stwierdza Andrzej Ajnenkiel: „Konflikty w izbie przybierały niekiedy charakter ataków personalnych, Zarzucano w nich niektórym posłom czerpanie korzyści osobistych z tytułu piastowania mandatu bądź inne przekroczenia. Dla rozpatrywania tych spraw w Sejmie Ustawodawczym utworzono tzw. Sejm Marszałkowski, składający się z marszałka i wicemarszałków”⁷⁹⁵. Co zauważa natomiast Grzegorz Kulka Kulka, sądy honorowe w dwudziestoleciu międzywojennym „nie były organami martwymi, ale jak się okazało, wielce pomocnymi w rozładowywaniu napiętej sytuacji interpersonalnej”⁷⁹⁶. Powołanie tych sądów stanowiło natomiast przede wszystkim przejaw realizacji polityki mającej na celu przeciwdziałanie pojedynkom między posłami wykorzystywanego jako środek służący rozwiązywaniu zatargów honorowych⁷⁹⁷. Znaczenie sądów honorowych lub sądów marszałkowskich jako instytucji prawnych umożliwiających wyzyskiwanie sprawiedliwości pomiędzy posłami w przypadku zaistnienia w trakcie żywiołowej debaty plenarnej naruszenia prawa któregoś z nich wydawał się podkreślać poseł Sejmu Śląskiego III kadencji – Bonifacy Bałdyk. W jego ocenie, występowanie w tradycji parlamentarnej sądów tego typu stanowiło uzasadnienie dla wyłączenia odpowiedzialności posła za naruszenie praw drugiego posła swoją działalnością w zakresie wykonywania mandatu⁷⁹⁸.

Na początkowym etapie działania Sejmu Ustawodawczego funkcjonowanie w nim sądu marszałkowskiego nie posiadało odrębnej podstawy prawnej. Następnie jego istnienie zostało przewidziane w regulaminie jako sądu honorowego do rozpatrywania spraw

⁷⁹⁴ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 18–111.

⁷⁹⁵ *Ibidem*, s. 111. Na utworzenie w Sejmie sądu honorowego do rozstrzygania spraw o obrazę jednego posła przez drugiego posła, względnie senatora przez senatora, wskazuje również: G. Kulka, *Immunitet...*, s. 875.

⁷⁹⁶ *Ibidem*, s. 876.

⁷⁹⁷ Przykłady wyzyskiwania satysfakcji na drodze postępowania honorowego opisuje: *Ibidem*, s. 876–877. Na niektóre przypadki odwoływania się posłów do rozstrzygnięć sądów honorowych lub dawania satysfakcji na drodze honorowej opisuje: W. Miklaszewski, *Sejmowładztwo. Sejm Ustawodawczy 1919–1922*, Warszawa 1931, s. 845, 946–947.

⁷⁹⁸ *Sprawozdanie stenograficzne z 46-go...*, t. 24–25.

o zakwestionowanie czci posła przez innego posła. W Sejmie Ustawodawczym rozpatrzono cztery takie sprawy, w których nie potwierdzono prawdziwości wysuwanych zarzutów, uznając je równocześnie każdorazowo za krzywdzące. Pomimo stwierdzenia, że zostały one oparte wyłącznie na pogłoskach niepodlegających właściwej weryfikacji, uznano, że podniesiono je w dobrej wierze⁷⁹⁹.

Sąd honorowy funkcjonował także w Sejmie I kadencji. Jego organizacja oraz kompetencje zostały określone przepisami rozdziału VIII. Regulaminu Obrad Sejmu uchwalonego dnia 16 lutego 1923 r.⁸⁰⁰ Następnie regulacja ta została przejęta z niewielkimi zmianami przez Regulamin Obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r.⁸⁰¹ W sprawach zakwestionowania czci senatora właściwość sądu honorowego wynikała natomiast z przepisów rozdziału IX. Regulaminu Obrad Senatu uchwalonego dnia 24 marca 1923 r.⁸⁰²

W tym miejscu warto odnieść się pokrótce do organizacji oraz funkcjonowania sądów honorowych w Sejmie i Senacie. W skład sądu honorowego wchodził wyłącznie członkowie danej izby. Każdy z klubów sejmowych albo senackich corocznie wyznaczał kandydatów na członków sądu honorowego, z których wybierane były *ad hoc* składy do rozstrzygania poszczególnych spraw. Wysłunięty kandydat był nieusuwalny. Przyjęcia sprawowania swojej funkcji mógł on odmówić jedynie z ważnych powodów. Skład sądu honorowego tworzyło dwóch arbitrów i superarbiter⁸⁰³. Po ukonstytuowaniu się, sąd honorowy sporządzał w obecności stron protokół określający stan faktyczny sprawy oraz dowody, które miały zostać przeprowadzone w toku postępowania. Następnie po wysłuchaniu stron, sąd honorowy większością głosów wydawał wyrok, którego motywy podlegały opublikowaniu. W toku postępowania koszty ponosiła strona, której czynność je wywołała. Po rozstrzygnięciu sprawy ich zwrot obciążał stronę przegraną.

W Sejmie I kadencji sądy honorowe rozpoznały kilka spraw. Podstawowym motywem wnoszenia przez zniesławionych parlamentarzystów spraw do sądu honorowego była wola wyjaśnienia stawianych im zarzutów. Najczęściej dotyczyły one nadużyć finansowych lub czerpania korzyści z pełnionych funkcji. Sądy honorowe działały wyłącznie na wniosek

⁷⁹⁹ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 111–112.

⁸⁰⁰ *Regulamin Obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, I. kadencji, druk nr 233. Zwraca na to uwagę również: G. Kulka, *Immunitet...*, s. 875.

⁸⁰¹ *Regulamin Obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja III., druk nr 34.

⁸⁰² *Regulamin Obrad Senatu uchwalony dnia 24 marca 1923 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, I. kadencji, druk nr 7.

⁸⁰³ Zwyczajem było powoływanie w skład sądu honorowego posłów ze stronnictw do których nie należały strony postępowania (A. Pragier, *Sąd nad Korfantym*, „Wiadomości” 1962, nr 13, s. 3).

pokrzywdzonego, wobec czego nie wszystkie zatargi na czci znajdowały w nich swój finał⁸⁰⁴. Najbardziej znaną sprawą w tym okresie było oskarżenie posła Wojciecha Korfatego przez posła Antoniego Langerę o nadużycia finansowe o charakterze podatkowym. Miały one polegać na korzystaniu przez z kredytów w Banku Śląskim podczas pełnienia w nim funkcji Prezesa Rady Nadzorczej tego Banku oraz pobierania subsydiów od związku przemysłowców niemieckich działających na Śląsku i w konsekwencji tego ostatniego miało to stanowić zdradę narodową. W trakcie szerokiego postępowania przed sądem honorowym, w toku którego przesłuchano wielu świadków oraz zbadano księgi i dokumenty, dowiedziono częściowej winy oskarżonego. Uwolniono go jednak od zarzutu nadużyć podatkowych oraz zdrady narodowej. Jego działania uznano za naruszające zasady moralności i dobre obyczaje kupieckie, jednak nienadające się do postępowania karnego. Równocześnie stwierdzono, że w ten sposób poseł wprowadził opinię publiczną w błąd co do motywów jakimi kierował się pełniąc swoją funkcję, w szczególności w ramach równoczesnego piastowania mandatu poselskiego oraz wykonywania obowiązków publicysty⁸⁰⁵.

Należy zauważyć, że podnoszone wcześniej zagrożenia dla praw parlamentarzystów opozycyjnych w ramach uznania swobody stosowania przez właściwą izbę przepisów immunitetowych, znalazły swoją poboczną aktualizację w ramach wykorzystywania przez środowisko Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem po zamachu majowym 1926 r. spraw honorowych „do postępowania przeciwników politycznych który mnie należeli do obozu sanacyjnego”⁸⁰⁶. W tym zakresie zdarzało się, że przedstawiciele obozu piłsudczykowski żądali satysfakcji na gruncie ustalonych zwyczajów honorowych z pominięciem parlamentarnego postępowania przed sądem honorowym. W ten sposób postąpił m.in. ówczesny były Ministra Sprawiedliwości, poseł Stanisława Car domagając się satysfakcji od posła Hermana Libermana. Poseł Herman Liberman odmówił zadośćuczynienia temu żądaniu

⁸⁰⁴ ..., s. 112–114.

⁸⁰⁵ A. Pragier, *Sąd...*, s. 3; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 228; A. Trojnar, *Wojciech Korfanty w życiu politycznym II Rzeczypospolitej w: Śląskie Miscellanea. Tom 7*, red. J. Malicki, K. Heska-Kwaśniewicz, Katowice 1994, s. 83–84. Podkreślano ponadto naganność wprowadzenia przez posła Wojciecha Korfatego opinii publicznej w błąd z uwagi na jego dotychczasową działalność na rzecz niepodległości i odbudowy państwa polskiego (A. Pragier, *Sąd...*, s. 3). Szeroko o swojej przeszłości pisze także sam zainteresowany, w swojej odezwie wystosowanej po wydaniu omówionego wyroku sądu honorowego w jego sprawie. W swojej publikacji, w świetle dodatkowych wyjaśnień w zakresie stanu faktycznego sprawy, odrzucał negatywną ocenę swojej działalności, równocześnie dokonywał ze swojej perspektywy analizy podniesionych przeciwko niemu zarzutów oraz przypisanych mu czynów (W. Korfanty, *Odezwa Wojciecha Korfatego do ludu śląskiego*, Katowice 1927, s. 3–24. Warto zwrócić uwagę, że sprawa ta miała dalej idące reperkusje zarówno dla samego zainteresowanego, jak i pozostającej pod jego przewodnictwem Chrześcijańskiej Demokracji tak na Śląsku, a przede wszystkim w Sejmie Śląskim, jak i w skali całego kraju (A. Pragier, *Sąd...*, s. 3; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 228; A. Trojnar, *Wojciech...*, s. 83–84).

⁸⁰⁶ G. Kulka, *Immunitet...*, s. 884

co doprowadziło do publikacji w „Gazecie Polskiej” w imieniu Stanisława Cara jednostronnego protokołu stwierdzającego niehonorowość posła Hermana Libermana, co ten ostatni jednak pozostawił bez jakiegokolwiek komentarza⁸⁰⁷.

Mając na uwadze cel przyjęcia w Sejmie i Senacie instytucji sądów honorowych przeznaczonych do wewnątrzparlamentarnego rozstrzygania spraw na tle zakwestionowania czci wynikłych odpowiednio między posłami albo senatorami, zasadne wydaje się przybliżenie w tym miejscu zasad postępowania honorowego w II Rzeczypospolitej Polskiej. Uzasadnia to tym bardziej wspomniana okoliczność korzystania z tego postępowania w sprawach o obrazę przez parlamentarzystów sanacji z pominięciem procedury wewnątrzparlamentarnego dochodzenia satysfakcji honorowej przez posłów albo senatorów.

Polskie zwyczaje honorowe zostały kształtowały się pod wpływem kultury Włoch⁸⁰⁸. Istniejący w okresie przed I wojną światową brak polskojęzycznych opracowań dotyczących tego rodzaju postępowania prowadził do oparcia go najczęściej na niemieckich kodeksach honorowych. Dopiero w 1919 roku ukazało się dzieło Władysława Boziewicza, w którym autor ujął zasady tradycyjnego polskiego postępowania honorowego usuwając z niego wszelkie naleciałości obce, a w szczególności niemieckie⁸⁰⁹. Zasadne w tym miejscu wydaje się przedstawienie ogólnego szkicu postępowania honorowego według tego kodeksu.

Do żądania i dawania satysfakcji honorowej byli wyłącznie mężczyźni – gentelmani⁸¹⁰, którzy z powodu: posiadanego wykształcenia (ukończenie szkoły średniej), inteligencji osobistej (inteligencja lub wybitne zdolności), stanowiska społecznego (np. poseł) lub urodzenia (szlachta), wznosili się ponad zwyczajny poziom uczciwego człowieka. Z tego grona wykluczeni byli duchowni. Wszystkie osoby honorowe były sobie równe bez względu na różnicę stanu, urodzenia, stanowiska lub majątku. Odmowa dania satysfakcji honorowej

⁸⁰⁷ *Ibidem*, s. 884–885

⁸⁰⁸ Okoliczność wykształcenia się postępowania honorowego na przestrzeni pokoleń poprzez utrwalanie tradycji i zwyczajów skutkowało brakiem jego podatności na szybkie i autorytatywne zmiany (T. Rybicki, *Zwalczanie pojedynków*, Warszawa 1930, s. 10–12).

⁸⁰⁹ W. Boziewicz, *Polski kodeks honorowy*, Warszawa–Kraków 1919, s. 1–3. Kodeks ten zyskał sobie w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej największe znaczenie i uznanie, doczekując się aż dziewięciu wydań (L. Kania, *O pojedynkach, kodeksie Boziewicza i ludziach honoru. Szkic prawnohistoryczny*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2, s. 58). Na popularność tego kodeksu w II Rzeczypospolitej Polskiej wskazywał także: G. Kulka, *Immunitet...*, s. 872.

⁸¹⁰ Stanisław Goray kodeksie honorowym swojego autorstwa opublikowanym w 1930 r. wskazał na pojawiające się ówczesnie nurty postulujące przyznanie także kobietom pełni praw honorowych. Autor ten uważał to za niewskazane, przynajmniej na ówczesnym etapie rozwoju społecznego. (S.M. Goray, *Nowy kodeks honorowy*, Poznań 1930, s. 16–17. Odmienne natomiast Jan Gumiński uważał, że wyłączenie kobiet spod „mocy obowiązującej przepisów honorowych” nie mogło być już dłużej tolerowane (J. Gumiński, *Powszechny kodeks honorowy*, Warszawa 1930, s. 11–12).

prowadziła do utraty tego statusu⁸¹¹. Brak zdolności honorowej mogła wynikać także z dopuszczenia się określonych czynów. Wszelkie wątpliwości na tym tle rozstrzygał sąd honorowy. W przypadku, w którym obrażający nie miał zdolności honorowej, sprawę należało oddać władzy państwowej bez wdrażania postępowania honorowego.

Przedmiotem sprawy honorowej była obraza i jej honorowe zadośćuczynienie. Przez obrazę należało rozumieć „każdą czynność, gestykulację, słowne, obrazowe lub pisemne wywnętrzanie się, mogące obrazić honor lub miłość własną drugiej osoby, bez względu na zamiar obrażającego”. Władysław Boziewicz stwierdzał, że wynikało z tego, że za obrazę należało uważać „nawet najdrobniejsze zadrażnienie miłości własnej obrażonego, słowem to wszystko, co on jako zniewagę uważa, nawet wówczas, gdyby osoba druga, będąca na miejscu obrażonego, nie czuła się obrażona”⁸¹². W takim przypadku pokrzywdzony powinien jednak „dokładnie i wyczerpująco uzasadnić dlaczego czuje się obrażonym”⁸¹³.

Odpowiedzialność za obrazę nie zależała od istnienia zamiaru sprawcy. Zamiar ten miał jednak wpływ na zakres odpowiedzialności. Czynna zniewaga w zasadzie nie podlegała postępowaniu honorowemu, dla którego uznawano właściwsze postępowanie karne. Równocześnie przedawnienie w postępowaniu karnym nie skutkowało brakiem możliwości dochodzenia satysfakcji na gruncie postępowania honorowego. Człowiekowi honorowemu przysługiwało prawo do natychmiastowej reakcji na czynną zniewagę⁸¹⁴. Pokrzywdzony mógł użyć wówczas każdej broni lub przedmiotu, w tym zastosować je tak przeciwko sprawcy, jak i każdej innej osobie, która zmierzałaby do przeszkodzenia mu w wyzyskiwaniu satysfakcji⁸¹⁵.

⁸¹¹ Stanisław Goray dodatkowo wskazywał, że w przypadku pominięcia przez obrażonego postępowania honorowego, a zamiast tego skierowania sprawy przez gentelmana na drogę sądową, narażał się on na odmówienie mu honorowej satysfakcji ze strony sprawcy obrazę. Podstawą do dyskwalifikacji honorowej było natomiast oddanie do sądu państwowego sprawy wyzwania gentelmana do dania satysfakcji honorowej niezależnie od jej formy (S.M. Goray, *Nowy...*, s. 37).

⁸¹² Była to podstawowa różnica pomiędzy obrazą na gruncie postępowania honorowego a prawnokarną zniewagą ocenianą według zobiektywizowanych kryteriów. Zwrócili na to uwagę m.in. prokurator wojskowy oraz sąd wojskowy w sprawie odmowy ścigania karnego czynu polegającego na sporządzeniu w postępowaniu honorowym protokołu jednostronnego (L. Kania, *O pojedynkach...*, s. 60–61).

⁸¹³ W. Boziewicz, *Polski...*, s. 11.

⁸¹⁴ Przez czynną zniewagę wydaje się, że należało uważać zniewagę fizyczną. Władysław Boziewicz bowiem odróżniał od zniewagi czynnej zniewagę słowną (W. Boziewicz, *Polski...*, s. 61).

⁸¹⁵ Postępowanie honorowe bywało także punktem odniesienia w ramach postępowań karnych w sprawach o przestępstwa pozostające w związku ze sporem o honor. W jednym z takich przypadków, w której sprawca dopuścił się zabójstwa wcześniej obrażonego przez siebie gentelmana w ramach retorsji za zakwestionowanie przez tego drugiego jego honorowości powołany w sprawie przez sąd biegły doszedł do zaskakujących konkluzji uznając napad za usprawiedliwiony pomimo złamania w jego trakcie przez sprawcę podstawowych zasad postępowań honorowych, w tym tych określonych w omawianym kodeksie Boziewicza. Szczególne wątpliwości wynikały z dojścia do takich wniosków pomimo dopuszczenia się przez sprawcę napadu w asyście innych osób, przy użyciu broni niehonorowej, rozprawiając się ze swoją ofiarą „meksykańskim sposobem”. Na te okoliczności

Za najcięższą obrazę uznawano zniewagę czynną lub zniewagę członków *familii*, jak również tę popełnioną drukiem. Publiczna krytyka funkcjonariuszy publicznych lub urzędów, o ile napisana w interesie publicznym, nie mogła stanowić podstawy wyzyskania satysfakcji, chyba że dotyczyła ona faktów życia prywatnego. Zniewagi dzieliły się na cztery gatunki. Lekką obrazę stanowiło uchybienie godności nienaruszające cześć pokrzywdzonego. Ciężką obrazą było naruszenie czci gentelmana. Bardzo ciężką zniewagą pozostawała obraza, której towarzyszyło znieważenie czynne lub zarzut przeciw honorowi obrażonego. Czwartym stopniem zniewagi była zniewaga uwłaczająca czci familii. Osoba urzędowa działająca w granicach swoich kompetencji albo wypełniająca polecenie wyższej władzy, mogła odmówić satysfakcji, jeżeli do obrazy doszło w zakresie ich urzędowania. Również członkowie sejmu byli wolni od odpowiedzialności honorowej za ich mowy sejmowe, o ile nie były one kierowane *ad personam*.

Postępowanie honorowe rozpoczynało się wybraniem przez obrażonego i sprawcę po dwóch sekundantów⁸¹⁶. Dokonywali oni na piśmie wyboru kodeksu na podstawie którego prowadzone były pertraktacje⁸¹⁷, w ramach których zmierzano do polubownego załatwienia sprawy traktując pojedynek jako ostateczność⁸¹⁸. W ramach tego sekundanci byli zobowiązani zapobiec spotkaniu orężnemu w sprawach błahych lub wynikłych z nieporozumienia.

Zgodnie z zasadami postępowania honorowego, na obrażonym ciążył obowiązek żądania satysfakcji od zaistnienia obrazy w formie poważniejszej zniewagi. Równocześnie każdy obrażający był zobowiązany dać satysfakcję honorową. Przybierała ona formę: wyjaśnień zaprzeczenia obrazie, odwołania obrazy, usprawiedliwienia lub oświadczenia honorowego, przeproszenia, czy w końcu pojedynku albo jednostronnego protokołu sekundantów. W ramach prywatnego postępowania honorowego sądy honorowe były kompetentne wyłącznie do orzekania o zdolności honorowej stron, względnie o wykładni przepisów kodeksu

powoływał się także pełnomocnik obrażonego w swojej mowie końcowej adwokat Marjan Niedzielski (K. Dynowski, *Kodeks honorowy a sąd karny (sprawa p. Z. Karnickiego-Smoleńskiego)*, Warszawa 1927, s. 11–46).

⁸¹⁶ Stanisław Goray przestrzegał przed wyznaczeniem na sekundantów zawodowych prawników, jako zbyt przywiązanych do formalistyki postępowań prawnych. Sprawy honorowe ze swojej pozaprawnej istoty powinny toczyć się możliwie szybko, bez nadmiernego przywiązania do „paragrafów”. Wspominany autor podkreślał: „Nawet prawodawstwo przewiduje w ważnych wypadkach «werdykt» sądów przysięgłych a nie zawodowych”, (S.M. Goray, *Nowy...*, s. 24–25).

⁸¹⁷ Stanisław Goray uważał, że wskazania kodeksów honorowych stanowiły raczej pewną wskazówkę co do zasad postępowania honorowego, nie określając jego ścisłego przebiegu. Zgodnie z tym założeniem taką też redakcję przyjął ten autor w kodeksie honorowym swojego autorstwa (*Ibidem*, s. 11–12).

⁸¹⁸ Według Stanisława Goraya kodeksy honorowe powinny stanowić jedynie pewną wskazówkę co do reguła postępowania honorowego. Założenie to niewątpliwie przebiegało także z redakcji komentarza jego autorstwa (*Ibidem*, s. 11–12).

honorowego. Nie załatwiały one sprawy honorowej co do istoty, co mogli uczynić jedynie sekundanci. W razie powstania pomiędzy sekundantami sporu na innym tle sekundanci obu stron powoływali jednoosobowy sąd rozjemczy. Władysław Boziewicz bowiem jednoznacznie stwierdzał, że niewłaściwym był występujący w niektórych miejscowościach zwyczaj „oddawania sprawy honorowej do załatwienia sądom honorowym”⁸¹⁹.

Oddanie sprawy do sądu honorowego następowało przy współdziałaniu sekundantów obu stron w formie zapisu w ramach którego ujmowano w pytani całość zarzutów wobec zdolności honorowej strony, z ostatecznym pytaniem o rozstrzygnięcie sprawy co do istoty. W przypadku braku współdziałania możliwe było powołanie jednostronnego sądu honorowego. W skład sądu honorowego tworzonego każdorazowo *ad hoc* wchodziło dwóch albo czterech sędziów oraz wybierany przez nich z poza siebie superarbiter. Sąd honorowy nie zajmował pozycji nadrzędnej wobec sekundantów. Orzekał on ostatecznie większością głosów wyłącznie w zakresie pytań, a jego decyzja stanowiła prejudykat dla analogicznych spraw.

W przypadku braku załatwienia sprawy polubownie, w razie dojścia do pojedynku zasadą było wystąpienie w nim przez każdą ze stron osobiście. Dopuszczalne przypadki zastępstwa w pojedynku w sposób wyczerpujący określały kodeksy. W ramach kodeksu Boziewicza instytucję tę uważano za ostateczność. Władysław Boziewicz występował ponadto przeciwko stosowaniu pojedynku w sprawach błahych. Uważał on, że pojedynek „jest nadto poważną rzeczą, by go sprowadzać do poziomu sportowej zabawy uniwersyteckiej, a nadto niebezpieczną, by nią kończyć każdą sprawę honorową”. Lekceważenie tej instytucji postrzegał jako niemiecką naleciałość w polskim postępowaniu honorowym. Równocześnie jednak w przypadku braku możliwości pokojowego zakończenia sporu, głównie z uwagi na powagę sprawy, autor ten stwierdzał, że pojedynek „winien się odbyć na warunkach ostrych, któreby nie dopuściły do obniżenia tego odwiecznego zjawiska społecznego do poziomu zabawki kilku, mniej lub więcej lekkomyślnych ludzi”⁸²⁰. Co więcej, dodawał Władysław Boziewicz, „można śmiało zaryzykować twierdzenie, że tak długo, pokaż prawna kultura naszych społeczeństw karać będzie czynną zniewagę gentelmana 24-godzinny aresztem, zamienionym na 5 koron grzywny, – tak długo istnieć będzie ten rodzaj współzrędnego sądownictwa honorowego, uzupełniającego państwowy wymiar sprawiedliwości. A zdaje się, że jeszcze czas długi”⁸²¹.

⁸¹⁹ W. Boziewicz, *Polski...*, s. 33.

⁸²⁰ W. Boziewicz, *Polski...*, s. 56.

⁸²¹ *Ibidem*, s. 1. Na niedostateczną reakcję prawnokarną na obrazę honoru gentelmana w ustawodawstwie kontynentalnym zwracali uwagę również: S.M. Goray, *Nowy...*, s. 55–56; T. Rybicki, *Zwalczanie...*, s. 2–8.

W istotniejszych sprawach pojedynkowi stanowił ostateczną niemniej dopuszczalną formę załatwienia sporu na tle honoru. Co do zasady, zdolność brania udziału w pojedynku przysługiwała każdemu posiadającemu zdolność honorową. Wybór broni pojedynkowej należał do obrażonego. Bronią honorową były: szabla, szpada albo pistolet. Warunki pojedynku w zakresie pozostawionym w odpowiednim kodeksie do swobodnego uznania stron ustalali sekundanci. Dotyczyło to w szczególności określenia warunków zakończenia pojedynku. Zalecało się unikać zawierania warunku pierwszej krwi jako sprowadzającego tę instytucję jedynie do zabawy. Znowuż zakazane było przyjmowanie warunku toczenia pojedynku aż do śmierci jednego z walczących⁸²². Śmierć strony nie była bowiem pożądana, w ramach czego wdrażano również odpowiednie środki mające stworzyć warunki dla możliwości niezwłocznego udzielenia niezbędnej pomocy medycznej ranionemu. Zabronione było jednak używanie przedmiotów, które miały na celu zwiększenie bezpieczeństwa osobistego pojedynkującego się, jak w przypadku pojedynku na pistolety – przedmiotów mogących osłabić bieg kuli.

Sam pojedynek miał ściśle określoną formułę toczoną na zasadach spotkania rycerskiego, ich przekroczenie niosło za sobą konsekwencje dla możliwości kontynuowania zajścia. Ciężkie naruszenie zasad pojedynku, w wyniku czego jedna ze stron poniosła śmierć skutkowało spisaniem protokołu, który podlegał przekazaniu władzom państwowym w celu wdrożenia ścigania za zabójstwo. Udział w pojedynku niedozwolonym według postępowania honorowego pociągał za sobą utratę zdolności honorowej wszystkich zainteresowanych. Nie dotyczyło to jedynie lekarzy pełniących swe funkcje ze względu na humanitarność. Po pojedynku sekundanci spisywali protokół stanowiący dowód honorowego zakończenia sprawy. Honorowo odbyty pojedynek niósł za sobą powagę rzeczy osądzonej wykluczając możliwość dalszego roztrząsania jakichkolwiek okoliczności dotyczący tak jego podstaw, jak i jego przebiegu.

Polskie postępowanie honorowe, w odróżnieniu przede wszystkim od niemieckiego, cechowało się zasadą pisemności. W szczególności dotyczyło to sporządzania w tej formie protokołów załatwienia sprawy honorowej czy też rozstrzygnięć sądów honorowych lub rozjemczych. Dokumenty te pozostawały niejawne. Ich upublicznienie dopuszczalne było jedynie na

Natomiast na brak likwidacji pojedynków orężnych pomimo wprowadzenia w celu ich zapobiegania specjalnych parlamentarnych sądów honorowych wskazuje: G. Kulka, *Immunitet...*, s. 877.

⁸²² Tadeusz Rybicki stwierdzał, że zakaz ten czerpał swoją genezę z normach prawa karnego niektórych ustawodawstw, które przewidywały zaostrenie sankcji karnej dla pojedynków tego typu (T. Rybicki, *Zwalczanie...*, s. 16).

podstawie klauzuli do tego upoważniającej przez honorowo zainteresowanych z wykluczeniem osób trzecich.

Z punktu widzenia prawa karnego pojedynek postrzegany był jako zachowanie społecznie szkodliwe wyczerpujący znamiona czynów zabronionych⁸²³. Znajdował on potępienie także ze strony kościoła⁸²⁴. Jako instytucja zwyczajowa natomiast uważany był za przeżytek „samopomocy anarchistycznej”⁸²⁵. Końcówka lat 20 XX wieku przyniosła serię pojedynków zakończonych śmiertelnie. Wywołało to szereg kroczych komentarzy na temat tej instytucji postulujących zaniechania jej dalszego stosowania⁸²⁶. Tomasz Rybicki stwierdzał brak wśród znanych mu na ten temat publikacji „nie znalazł się ani jeden [głos – przyp. J.G.] w obronie pojedynku”. Niezależnie od tego pojedynki były w dalszym ciągu praktykowane⁸²⁷.

Późniejsze polskie kodeksy honorowe, w tym kodeks honorowy Stanisława Goraya z 1930 r., zmierzały wprost do jak najdalej posuniętego ograniczenia pojedynków poprzez wprowadzenie możliwości odmowy dania satysfakcji w tej formie, wobec argumentów o charakterze światopoglądowym lub ideowym, w tym przede wszystkim obowiązujących zakazów kościoła. Takie działanie wiązało się jednak koniecznością z przejawienia gotowości do honorowego zadośćuczynienia obrazie na drodze polubownej⁸²⁸.

Szeroką kampanię na rzecz reformy postępowania honorowego w ramach przyznania w nim pełnej zdolności kobiet na równi z mężczyznami oraz zapobiegania pojedyńkom podjęto w 1929 r. w ramach powołanej do życia Liga Reformy Postępowania Honorowego. Protektorat nad tą organizacją objął ówczesny Pierwszy Przez Sąd Najwyższego Leon Supiński. W wyniku działalności Ligii został opracowany kodeks honorowy dostosowujący postępowanie honorowe do zmienionych warunków społecznych. W ramach tego kodeksu przede wszystkim implementowano postulaty Ligii, wprowadzono szereg definicji legalnych pojęć podstawowych dla postępowania honorowego oraz wprowadzono szeroko zakrojony

⁸²³ Warto zauważyć, że pojedynki jako „walka dwóch szlachciców w wypadku zniewagi, obrazy czci jednego przez drugiego” były zabronione pod groźbą kary już w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej (J. Bardach, *Monarchia...*, s. 291. Doszło do tego wraz z przyjęciem konstytucji z 1588 r., przewidującej karę za samo wyzwanie na pojedynek. Do tego momentu zgoda pokrzywdzonego na pojedynek uznawana była za okoliczność zwalniającą od kary w przypadku zadania śmierci lub ran w pojedynku (W. Uruszczak, *Historia...*, s. 356, 384).

⁸²⁴ K.H. Rostworowski, *Przedmowa*, w: S.M. Goray, *Nowy...*, s. 5–8.

⁸²⁵ K. Dynowski, *Kodeks...*, s. 3–8. Podobnie: J. Gumiński, *Powszechny...*, s. 11.

⁸²⁶ Jako przykład jednego z bardziej oburzającego opinię publiczną przypadku pojedynku przywoływało się pojedynek na szable stoczony przez Bogusława Miedzińskiego ze Zbigniewem Stypułkowskim, z których ten pierwszy w trakcie pojedynku piastował mandat poselski (L. Kania, *O pojedynkach...*, s. 62).

⁸²⁷ T. Rybicki, *Zwalczanie...*, s. 1–2. Także: L. Kania, *O pojedynkach...*, s. 62–63.

⁸²⁸ S.M. Goray, *Nowy...*, s. 9–13, 38–39.

obowiązek oddawania spraw o obrazę lub zniesławienie pod osąd sądów państwowych⁸²⁹. Najistotniejszą modyfikacją wprowadzonego przez Ligę w przygotowanym przez siebie kodeksie było jednak założenie o poddaniu rozstrzygania spraw zatargów na tle honoru do kompetencji sądów honorowych. Liga zdążyła więc do upodobnienia postępowania honorowego do postępowania sądowego, aczkolwiek toczącego się poza ramami sądownictwa państwowego⁸³⁰. Intencja Ligii odejścia od tradycyjnych zasad postępowania honorowego wobec oddania zatargów honorowych pod orzecznictwo konstruowanego *ad hoc* sądu honorowego orzekającego w ramach sformalizowanej procedury w wyniku której zapadał werdykt stanowił rewolucję, która skazała zamierzoną reformę na niepowodzenie⁸³¹.

Podobny efekt wydawał się wywoływać końcowy przepis § 46 kodeksu Ligii, zgodnie z którym strona zatargu honorowego miała prawo, bez ujmy na swoim honorze odrzucić wszystkie inne kodeksy oparte na zasadach odmiennych od tego kodeksu, a proponowanych przez stronę przeciwną. Wówczas brak na to zgody przeciwnika pociągał sporządzenie protokołu uznającego postępowanie honorowe za niedoszłe do skutku⁸³². W ten sposób pokrzywdzonemu pozostawała wyłącznie postępowania przed sądami państwowymi. Osobom chcącym uniknąć tej drogi i związanego z nią rozgłosu autorzy kodeksu zalecali „zawczasu uprzedzić swoich zastępców o ewentualnej swej zgodzie na poddanie się jakimukolwiek Kodeksowi Honorowemu”⁸³³.

⁸²⁹ J. Gumiński, *Powszechny...*, s. 12–14, 20–23, 26.

⁸³⁰ Wydaje się, że wpływ na to mógł mieć skład Ligii, który tworzyli prawnicy oraz przedstawiciele inteligencji. Funkcję Prezesa Ligii pełnił natomiast prokurator Sądu Najwyższego Jan Gumiński (*Ibidem*, s. 15). Podobne starania upodobnienia postępowania honorowego do arbitrażu podejmowali również inni autorzy i stowarzyszenia (T. Rybicki, *Zwalczanie...*, s. 4–8).

⁸³¹ Tak: *Ibidem*, s. 30–32. Jak podkreślali autorzy omawianego kodeksu honorowego, „zadaniem Sądu Honorowego jest obrona znieważonego honoru, nie zaś wymierzanie jakichś represji pod adresem sprawców, przeto upoważnienie Sądu Honorowego do rzucania infamji na sprawcę zniewagi, do zakazywania stosunków towarzyskich z nim lub do ogłaszania w pismach, że sprawcę uznaje się za człowieka niehonorowego, jest niewskazane” (J. Gumiński, *Powszechny...*, s. 35). Tadeusz Rybicki uważał te formy zadośćuczynienia za „dziwne błędy i słabe jeśli mają być stosowane w najcięższych wypadkach zatargów honorowych, a przecież tylko w takich są pojedynki, które kodeks zamierza zwalczyć” (T. Rybicki, *Zwalczanie...*, s. 32).

⁸³² Tadeusz Rybicki komentował przywołany § 46 następująco: „Jest to rzeczywiście bajecznie prosty sposób. Trzeba tylko aby ukazało się u nas więcej takich dowolnych «kodeksów», a postępowanie honorowe całkiem wyjdzie z użycia, bo łatwo będzie zastępować «nie zgodzić się» i sprawę tak utopić” (*Ibidem*, s. 32).

⁸³³ J. Gumiński, *Powszechny...*, s. 43–44. Korzystanie z drogi postępowania honorowego przed prywatnymi sądowymi honorowymi jako poprzedzającej wywodzenie odpowiedzialności przed sądami państwowymi miało miejsce także w początku lat 30. XX wieku. Taką ścieżkę bowiem miał zastosować Wilhelm Berger przeciwko posłowi na Sejm Śląski III kadencji Bronisławowi Hagerowi w sprawie o zniesławienie. Brak przyznania skarżącemu racji na drodze postępowania honorowego, stanowiło podstawę do wystąpienia przez Komisję Regulaminową o odmowę zezwolenia przez Sejm Śląski zezwolenia na pociągnięcie posła Bronisława Hagera do odpowiedzialności karnej w ramach wniesionego przez Wilhelma Bergera prywatnego aktu oskarżenia przed sądem państwowym. Sejm Śląski zgodnie z tym wnioskiem odmówił wydania posła (*Sprawozdanie stenograficzne z 46-go...*, t. 31–33).

W kierunku ograniczenia pojedynków zmierzało również polskie ustawodawstwo karne, ujmując w zunifikowanym Kodeksie karnym z 1932 r.⁸³⁴ uprzywilejowany typ przestępstwa zabójstwa, w ramach którego zagrożone karą zostało wyłącznie wywołanie w wyniku pojedynku skutku w postaci uszkodzenia ciała albo pozbawienia życia⁸³⁵. Co podkreślał Juliusz Makarewicz, główny autor Kodeksu karnego z 1932 r., to, że sam udział w pojedynku nie został uznawany w tym kodeksie za przestępstwo⁸³⁶. W ocenie tego autora, opis czynu zabronionego pod groźbą kary powinien być ograniczony jedynie do przestępstwa skutkowego w wyniku którego dochodzi do pozbawienia życia albo uszkodzenia ciała w jakichkolwiek rozmiarach⁸³⁷. Wacław Makowski zwracał znowuż uwagę, że autorzy Kodeksu karnego z 1932 r. wybierając zaliczenie przestępstwa pojedynku do grupy przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, zamiast na przykład do grupy przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu, uznali historyczne oraz społeczne znaczenie pojedynku, „jako uznanego aktu rozprawy honorowej”⁸³⁸. Ustalenie znamienia strony przedmiotowej sytuacji pojedynku wymagało odwołania się do norm o charakterze pozaprawnym, a to zwyczajów honorowych⁸³⁹

Konstytucja marcowa doprecyzowywała zakres immunitetu formalnego, jednoznacznie rozciągając go, w porównaniu do ustawy o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego, także na postępowania karno-administracyjne, w tym postępowania policyjno-karne⁸⁴⁰. Na tej

⁸³⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1932 r. Nr 60, poz. 571).

⁸³⁵ Artykuł 238 § 1 Kodeksu karnego z 1932 r. stanowił: „Kto w pojedynku zabija człowieka albo zadaje mu uszkodzenie ciała, podlega karze więzienia do lat 5 lub aresztu”. Artykuł 238 § 2 stwierdzał natomiast, że sekundantów sąd może uwolnić od kary. Typ podstawowy przestępstwa zabójstwa zagrożony natomiast był karą więzienia na czas nie krótszy od lat 5, karą dożywotniego pozbawienia wolności albo karą śmierci.

⁸³⁶ Wacław Makowski zwracał uwagę, że stanowiło to odmiennosć regulacji polskiej po ujednoliceniu ustawodawstwa karnego w przeciwieństwie do poprzedzającego je ustawodawstwa dzielnicowego (W. Makowski, *Kodeks karny 1932: komentarz*, Warszawa 1933, s. 536).

⁸³⁷ J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932, s. 335. W pewnym stopniu odmiennie Wacław Makowski nie wykluczał możliwości pociągania osób uczestniczących w pojedynku za usiłowanie przestępstwa z art. 238 § 1 Kodeksu karnego z 1932 r., (W. Makowski, *Kodeks...*, s. 536–537).

⁸³⁸ Zwyczajowy charakter pojedynku, w tym brak społecznych warunków dla pełnego jemu zapobiegnięciu w drodze ustawodawstwa wskazywał Tadeusz Rybicki, sam pozostając przeciwnikiem stosowania tej instytucji. Jak dodawał: „zwyczaj odwieczny wyjść może w praktyce tylko przez zwyczaj odmienny, desuetudo, co zawsze wymaga dłuższego czasu i na przestrzeni dłuższego czasu wymaga specjalnych warunków przejściowych”. Autor ten postulował przeprowadzenie reformy postępowania honorowego w ten sposób, aby o pojedynku decydowały sądy honorowe albo rada honorowa oraz, aby odbyty na tej podstawie pojedynek objęty został klauzulą bezkarności w prawie karnym. Niezależnie opowiadał się on za koniecznością dodatkowego wzmocnienia prawnej ochrony czci (T. Rybicki, *Zwalczanie...*, s. 10, 12, 16–24). Na nieskuteczność stosowania nawet drakońskich kar skierowanych przeciwko pojedynkom już od XVI w. wskazuje: L. Kania, *O pojedynkach...*, s. 45–56.

⁸³⁹ W. Makowski, *Kodeks...*, s. 534–536.

⁸⁴⁰ Uchwałą z 10 sierpnia 1923 r. Komisja Regulaminowa Senatu, a następnie 14 listopada 1923 r. Komisja Regulaminowa i Nietykalności Poselskiej Sejmu, podjęły uchwały rozciągające immunitet formalny odpowiednio senatorów i posłów na postępowania przed oficerskimi sądami honorowymi (Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 156; G. Kulka, *Immunitet...*, s. 878–879).

podstawie, w myśl art. 21 ust. 4 Konstytucji marcowej, posłowie w ramach działalności pozazawodowej nie mogli zostać pociągnięci do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej lub dyscyplinarnej bez zezwolenia Sejmu. Sejm mógł także zażądać zawieszenia tych samych rodzajów postępowań wdrożonych przeciwko osobie przed uzyskania przez nią mandatu poselskiego⁸⁴¹. Równocześnie, zgodnie z postulatami prawicy, w art. 21 ust. 3 Konstytucji marcowej, wyrażono regułę, iż bieg przedawnienia przeciw posłowi w postępowaniu karnym ulega przerwie na czas trwania mandatu poselskiego⁸⁴².

Konstytucja marcowa w art. 21 ust. 4 ujmowała także instytucję nietykalności poselskiej w ramach zakazu pozbawienia posła wolności w całym okresie trwania mandatu⁸⁴³. Rozwiązaniem mającym na celu wzmocnienie prawnych gwarancji niezależności posła wprowadzenie do tego przepisu przesłanek, pod którymi dopuszczalne było naruszenie nietykalności poselskiej przed uzyskaniem na to zgody Sejmu. Na tej podstawie można było schwytać posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego przetrzymanie było niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa⁸⁴⁴. Wówczas władza sądowa obowiązana była bezzwłocznie zawiadomić Marszałka Sejmu dla uzyskania zezwolenia Sejmu na areszt i dalsze postępowanie karne. Marszałek mógł żądać niezwłocznego uwolnienia przetrzymywanego posła⁸⁴⁵. Na co zwraca

⁸⁴¹ *Encyklopedia podręczna prawa karnego...*, s. 617; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 40–41; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 51; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 43; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 458.

⁸⁴² Józef Ciągwa postrzegał tę instytucję za chroniącą „prawa państwa i interesy osób trzecich” (J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 41). Stanisław Starzyński natomiast stwierdzał, że wprowadzenie tej instytucji „było odczuwaną wszędzie oddawna potrzebą” (S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 29). Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 21 listopada 1925 r. (ZS 24/25, LEX nr 1669679) przepis ten jako niewymagający uzgodnienia na podstawie art. 126 Konstytucji marcowej, obowiązywał od chwili ogłoszenia Konstytucji marcowej. Sąd Najwyższy podkreślił, że przepis ten miał zastosowanie zarówno do przestępstw popełnionych przed, jak i w trakcie trwania mandatu, bez względu na to kiedy postępowanie wdrożono. Instytucja przerwy biegu przedawnienia przejawiała się zarówno we wstrzymaniu biegu terminu przedawnienia, który już rozpoczął swój bieg, jak i w formie wstrzymania rozpoczęcia biegu terminu jeszcze nie rozpoczętego. Co więcej, Sąd Najwyższy wskazał, że instytucja ta ma również zastosowanie do przypadków naruszenia przez posła prawa osoby trzeciej. W doktrynie wyrażono pogląd, że do okresu przedawnienia nie należy wliczać włącznie czasu trwania mandatu, gdy poseł nie został wydawany, względnie gdy Sejm zażądał wobec niego zawieszenia postępowania. W przeciwnym przypadku, gdy postępowanie mogło się toczyć nie zauważano bowiem przeszkód do wliczenia tego czasu do okresu przedawnienia (*Encyklopedia podręczna prawa karnego...*, s. 618).

⁸⁴³ Rozciągnięcie działania immunitetu formalnego, jak i przywileju nietykalności na cały okres trwania mandatu stanowił charakterystyczną cechę regulacji polskiej w porównaniu z tą przyjmowaną w innych państwach uznających sesyjny tryb prac parlamentu (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 458; podobnie: D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 51–52).

⁸⁴⁴ *Sprawozdanie stenograficzne z 216...*, ł. 12–13; S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 29, W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 163; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 51–52; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 43–44; W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 459.

⁸⁴⁵ Zdaniem Wacława Komarnickiego w tym też przede wszystkim przejawiała się różnica pomiędzy instytucją nietykalności poselskiej określonej w ustawie o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego, która nie dopuszczała możliwości pozbawienia wolności członka Sejmu Ustawodawczego w jakimkolwiek przypadku, a regulacją immunitetu parlamentarnego ujętą w Konstytucji marcowej (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 452–453, 458–460).

uwagę Zygmunt Cybichowski, to zawężenie przesłanki możliwości ujęcia posła na gorącym uczynku jedynie do zbrodni pospolitych⁸⁴⁶, wobec czego poza zakresem tego przepisu pozostawały zbrodnie polityczne, w tym zdrada stanu⁸⁴⁷. Poza zakresem tego przepisu pozostawały ponadto czyny stanowiące wykroczenie albo występki⁸⁴⁸.

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r.⁸⁴⁹, stanowiąca normatywne następstwo dokonanego pod wodzą Józefa Piłsudskiego zamachu stanu w maju 1926 r.⁸⁵⁰, rozpoczęła przebudowę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w kierunku wzmocnienia egzekutywy względem władzy ustawodawczej⁸⁵¹. Wprowadzone nią zmiany nie dotknęły jednak sytuacji prawnej posła

⁸⁴⁶ Komisja Konstytucyjna przedstawiając Sejmowi Ustawodawczemu propozycje poprawek do projektu Konstytucji marcowej podczas jego trzeciego czytania uznała za zasadne pozostawienie w redakcji omawianego przepisu pojęcia zbrodni pospolitej, pomimo istniejącego już ówczesnie braku jednolitej jego definicji w ustawodawstwie polskim, z tym jednak założeniem, że przyjęcie definicji tego pojęcia nastąpi wraz z ujednoliceniem ustawodawstwa karnego dla całego państwa (*Sprawozdanie stenograficzne* z 216..., ł. 12–13). Brak ustalenia definicji pojęcia zbrodni pospolitej skutkowało stwierdzeniem w okólniku Ministra Sprawiedliwości No 699/III. N./23. w przedmiocie postępowania w sprawach przewidzianych w art. 21 Konstytucji (*Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości* z dnia 1 czerwca 1923 r., Nr 11, s. 250–251), iż pojęcie zbrodni pospolitej należy rozumieć *a contrario* jako obejmujące każdą zbrodnię niebędącą zbrodnią polityczną. Natomiast przez zbrodnię polityczną należało rozumieć taką, która jest skierowana przeciwko ustrojowi społecznemu lub politycznemu Rzeczypospolitej. Co natomiast symptomatyczne, tożsamej definicji zbrodni pospolitej nie ujęto w okólniku Ministra Sprawiedliwości Nr 1602/NP/31 w sprawie wniosków o zezwolenie na ściganie posłów i senatorów (*Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości* z dnia 1 kwietnia 1931 r., Nr 6, s. 84–86), którym uchylono m.in. wspomniany okólnik Ministra Sprawiedliwości No 699/III. N./23.

⁸⁴⁷ Szerzej na temat przestępstw politycznych: Z. Cybichowski, *Międzynarodowe prawo karne: kompetencja sądów do ścigania przestępstw zagranicznych*, Warszawa 1927, s. 53–59.

⁸⁴⁸ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci...*, s. 158. Wskazują na to również: W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 163; *Encyklopedia podręczna prawa karnego...*, s. 617; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 44.

⁸⁴⁹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442).

⁸⁵⁰ Na co zwrócił uwagę sam Józef Piłsudski: [Z]robiłem jedyny w swoim rodzaju fakt historyczny, że zrobiłem coś podobnego do zamachu stanu i potrafił go natychmiast zalegalizować i że uczyniłem coś w rodzaju rewolucji, bez żadnych rewolucyjnych konsekwencji” (J. Piłsudski, *O dniach przełomu i o sytuacji przed Zgromadzeniem Narodowym*, w: A. Anusz, W. Pobóg-Malinowski, 1926–1929: *przemówienia, wywiady, artykuły*, Warszawa 1930, s. 34. Analizując zgłoszone projekty zmiany Konstytucji marcowej poprzedzające Nowelę sierpniową Andrzej Gwiżdż, stwierdził, że pomimo wyrażanych wcześniej odmiennych poglądów na kwestie ustrojowe, stronnictwa opozycyjne względem obozu piłsudczykowski, faktycznie zaakceptowały nowy stan rzeczy i w swoich propozycjach przedstawiały propozycje zmian idących dalej nawet niż te przedłożone przez Rząd (A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 142–144). Wskazuje na to także: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 42–49. Co ciekawe, Stanisław Głabiński uważał, że zamach majowy nie stanowił reakcji przeciwko rządowi parlamentarnemu i nie dążył do ugruntowania w Polsce ustroju autorytarnego na wzór faszyzmu czy hitleryzmu. Pomimo to w zakończeniu swoich rozważań stwierdził jednak, że na zaaranżowanym przez Marszałka Sejmu Macieja Rataja spotkaniu stronnictw sejmowych z Józefem Piłsudskim, ten miał zainaugurować nową erę rządów. Symptomem do zmian było nieoprotestowane przez posłów użycie przez Józefa Piłsudskiego symbolicznego słowa bat, które – w ocenie Stanisława Głabińskiego – „zaciążyło złowrogo nad nowym okresem w życiu politycznym Polski” (S. Głabiński, *Wspomnienia...*, s. 550–552).

⁸⁵¹ A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926*, Lwów–Warszawa 1927, s. 44–50, 64–66, 75–76; J. Niżyński, *Streszczenie historii Polski: omówienie Konstytucji z 17 marca 1921 r. i jej zmian z r. 1926 i najżywotniejszych instytucji ustrojowych*, Lwów 1930, s. 112; S. Estreicher, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II...*, s. 15–16; W. Ronski, *Dodatek do*

i senatora w zakresie przysługującego im immunitetu parlamentarnego⁸⁵². Nowa sytuacja prawno-polityczna nie pozostawała jednak bez wpływu na praktykę stosowania przepisów immunitetowych. Miała ona wpływ na zwiększenie częstotliwości wyrażania zezwolenia na pociągnięcie posłów do odpowiedzialności, co w głównej mierze dotyczyło tych należących do

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku w brzmieniu ustalonem ustawą z dnia 2 sierpnia 1926, zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 roku, Tarnów 1932, s. 3–4; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 66–79; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 44–45. Postulaty wzmocnienia w ramach ustroju określonego Konstytucją marcową egzekutywy względem legislatury pojawiały się już od chwili jej uchwalenia. Wacław Komarnicki opowiadał się za koniecznością doprowadzenia do tego w początkowym okresie jej obowiązywania w drodze odpowiedniej praktyki, a następnie zmiany, względnie rewizji (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 584–585). O takie wzmocnienie postulowali także inni autorzy, którzy co do zasady popierali oparcie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej na wzorze francuskim. Miało to stanowić remedium na kryzys parlamentaryzmu i prowadzić do lepszego funkcjonowania państwa (A. Peretiatkowicz, *Kryzys parlamentaryzmu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1923, z. 2, s. 240–243). Antoni Peretiatkowicz ostatecznie, pod wpływem funkcjonowania systemu parlamentarnego w Polsce, zmienił swoje zdanie opowiadając się za wprowadzeniem znaczących modyfikacji w układzie pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą, faktycznie postulując oparcie ustroju na wzorze amerykańskim (A. Peretiatkowicz, *Reforma Konstytucji Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 2, s. 130*–136*). Niedomagania ustroju marcowego dostrzegał również jeden z jego głównych autorów poseł Edward Dubanowicz. Wykluczając zasadność oparcia się na wzorcu systemu prezydenckiego, postulował on wprowadzenie szeregu mechanizmów racjonalizujących funkcjonowanie ustroju parlamentarnego (E. Dubanowicz, *Rewizja...*, s. 7–79).

⁸⁵² Zwraca na to uwagę także: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 46–47. Brak dotknięcia przez Nowelę sierpniową art. 21 Konstytucji marcowej wynikał wyłącznie z nie uznania tej kwestii za niecierpiącą zwłoki. Projekt zmiany Konstytucji marcowej przedłożony Sejmowi przez Komisję Konstytucyjną w wyniku jej obrad trwających w dniach 9, 10 i 13 lipca 1926 r. uwzględniał bowiem wniosek w zakresie zawężenia immunitetu parlamentarnego (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 72–73; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 45) Józef Ciągwa wskazuje na pojawiające się już niedługo po uchwaleniu Konstytucji marcowej postulaty dotyczące wprowadzenia zmian w zakresie immunitetu parlamentarnego (*Ibidem*, s. 42). Już w dniu 26 października 1924 r. prawicowy Związek Ludowo-Narodowy podjął na swoim IV Kongresie rezolucję domagającą się reformy Konstytucji marcowej m.in. poprzez ograniczenie nietykalności poselskiej. Należy zaważyć, że dotyczyło to ograniczenia trwania nietykalności poselskiej za przemówienia i czynności poza Sejmem wyłącznie w czasie trwania sesji sejmowej oraz wyłączenia jej wobec schwywania posła na gorącym uczynku zbrodni, knować lub podżegań antypaństwowych (A. Bełcikowska, *Stronictwa i Związki Polityczne w Polsce*, Warszawa 1925, s. 92). Podobną rezolucję w grudniu 1924 r. przyjęło także Polskie Stronictwo Ludowe na swoim IV Kongresie (J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 42). O ścieśnieniu immunitetu parlamentarnego, w szczególności immunitetu materialnego w zakresie działalności poza Izbą, postulował m.in.: E. Dubanowicz, *Rewizja...*, s. 71. Ludwik Ehrlich wnosił o ścieśnienie immunitetu formalnego do absolutnej nieodpowiedzialności za głosowania w izbie lub komisjach, oraz odpowiedzialności regulaminowej przed izbą za przemówienia, odezwania się lub manifestacje w izbie lub w komisjach z możliwością odstąpienia przez izbę kompetencji do orzekania w danej sprawie na rzecz specjalnego trybunału, np. Trybunału Stanu. W pozostałym zakresie postępowanie sądowe lub administracyjno-karne na żądanie izby ulegałyby zawieszeniu na czas do wygaśnięcia mandatu, z równoczesnym zwieszeniem w tym okresie biegu przedawnienia. Na żądanie izby postępowanie miało ulegać ewentualnemu umorzeniu. W razie aresztowania posła na żądanie izby podlegał natychmiastowemu uwolnieniu, a jeżeli byłaby ona rozwiązana, zamknięta lub odroczone, żądanie w tej sprawie mogłoby wyrazić marszałek (L. Ehrlich, w: S. Bukowiecki, Z. Cybichowski, L. Ehrlich, S. Głąbiński, W. Komarnicki, L. Kulczycki, J. Makowski, A. Peretiatkowicz, S. Starzyński, *Ankieta...*, s. 420–421). Stanisław Głąbiński postulował znowuż, aby nietykalność poselska nie obowiązywała w czasie przerw w obradach sejmowych. Postulował on także, aby poseł lub senator przyznający się do programów lub celów antypaństwowych tracił mandat na podstawie orzeczenia właściwego sądu (S. Głąbiński, w: S. Bukowiecki, Z. Cybichowski, L. Ehrlich, S. Głąbiński, W. Komarnicki, L. Kulczycki, J. Makowski, A. Peretiatkowicz, S. Starzyński, *Ankieta...*, s. 423). Podobne postulaty co wspomniany autor zdawał się prezentować Stanisław Starzyński (S. Starzyński, w: S. Bukowiecki, Z. Cybichowski, L. Ehrlich, S. Głąbiński, W. Komarnicki, L. Kulczycki, J. Makowski, A. Peretiatkowicz, S. Starzyński, *Ankieta...*, s. 445). Maciej Rataj opowiadał się za potrzebą doprecyzowania i równoczesnego zawężenia zakresu immunitetu materialnego oraz – podobnie jak Stanisław Głąbiński – wnosił aby zrewidować przepis rozciągający immunitet na okres pomiędzy sesjami sejmowymi (M. Rataj, *Walka...*, s. 3).

opozycji sejmowej, w tym przede wszystkim frakcji o programach rewolucyjnych, głównie komunistycznych. W tym zakresie podczas, gdy w latach 1921–1926 Sejm na kilkaset wniosków o wydanie posłów, ten łącznie rozpatrzył lub sam wystąpił z żądaniem zawieszenia postępowania wszczętego przeciwko osobie przed uzyskaniem przez nią mandatu w 92 sprawach. Jedynie w 13 przypadkach wyraził zgodę na prowadzenie postępowania przeciwko posłowi. Już w latach 1926–1930 na około 200 wniosków, Sejm rozpatrzył około 25% z nich podejmując stosowną decyzję. Najdalej posunięta zmiana praktyki w tym zakresie dotyczyła okresu lat 1930–1935, gdy po wyborach brzeskich na 47 wniosków o uchylenie immunitetu, Sejm we wszystkich tych przypadkach wyraził stosowną zgodę⁸⁵³. Wskutek przyjęcia Noweli sierpniowej modyfikacji uległa jednak kwestia odpowiedzialności posła w zakresie tzw. niepołączalności materialnej mandatu. Zgodnie z art. 22 (art. 22 w zw. z art. 37 Konstytucji marcowej) poseł albo senator nie może na swoje ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych ani otrzymywać od Rządu koncesji lub innych korzyści osobistych. Poseł albo senator nie może również otrzymywać od Rządu żadnych odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych. Zakaz ten nie

⁸⁵³ J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 41; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 46. Jak stwierdza Andrzej Ajnenkiel, w odniesieniu do praktyki wyrażania przez Sejm zgody na pociągnięcia posłów do odpowiedzialności karnej oraz baczenia na przestrzeganie przez administrację przysługującej posłom nietykalności: „Znaczna część sejmu, w szczególności lewica systematycznie broniła zasady nietykalności parlamentarnej” (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 109). Autor ten ponadto zauważa, że również praktyka działania w tym zakresie Marszałka Sejmu Macieja Rataja cechowała się zmierzaniem do zapewnienia izbie sprawnego i efektywnego funkcjonowania, przy zachowaniu bezstronności w sprawowaniu swojej funkcji względem przedstawicieli wszystkich frakcji sejmowych, nie tylko tych których poparciem się cieszył (*Ibidem*, s. 110–111). W ocenie Andrzeja Ajnenkiela natomiast w następstwie wydarzeń maja 1926 r. poszanowanie przywilejów poselskich oraz nietykalności Sejmu doznało uszczerbku, nabierając jedynie na sile w parlamencie następnej kadencji. Nie miało to jednak równego przełożenia na posłów frakcji rewolucyjnych i pozostałych, w znaczącym stopniu oddziałując przede wszystkim na sytuację tych pierwszych (*Ibidem*, s. 127–128, 141–142, 146–150, 154). Początek kadencji Sejmu brzeskiego miał zostać zainaugurowany przemówieniem nowoobranego Marszałkiem Sejmu Kazimierza Świtalskiego, który wskazał, „że nie będzie przeciwdziałał wydawaniu posłów sądom” (*Ibidem*, s. 168). Znalazło to odbicie w praktyce wyrażania przez Sejm zgody na wszczęcie przeciwko posłom postępowania sądowego, gdzie na 47 takich wniosków, wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie, co znowu w przeważającym stopniu dotyczyło posłów rewolucyjnych (*Ibidem*, s. 179). Stanisław Car podczas swojego przemówienia na plenum Sejmu w dniu 3 marca 1931 r. stwierdził, że w maju 1926 r. zostało zniszczonych „wiele szkodliwych form poprzedniego okresu rządów sejmokracji”, w tym „sprowadzone zostało do właściwych ram konstytucyjnych prawo nietykalności poselskiej, którego nie można uważać za przywilej bezkarności osobistej posła, lecz za publiczno-prawną rękojmię wykonywania mandatu poselskiego” (S. Car, *Na drodze...*, s. 25–26. Potwierdza to zmianę praktyki stosowania przepisów immunitetowych, bowiem – jak wspomniano – Nowela sierpniowa nie wprowadziła w tym zakresie jakichkolwiek zmian normatywnych. Do czasu ich zastąpienia przez art. 41 i 42 Konstytucji kwietniowej zagadnienie immunitetu parlamentarnego budziło duże zainteresowanie zarówno doktryny, jak i polityków. Wyłącznie lewica sejmowa konsekwentnie broniła zastanego zakresu ochrony niezależności posłów w ramach przyznanego im w art. 21 Konstytucji marcowej immunitetu parlamentarnego (J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 45). W ramach wspólnego projektu rewizji Konstytucji marcowej trzech centrowych klubów parlamentarnych: Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”, Chrześcijańskiej Demokracji lutego i Narodowej Partii Robotniczej z dnia 18 lutego 1930 r., odmiennie niż w projekcie klubów lewicowych: Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów, Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, Klubu Parlamentarnego Stronnictwa Chłopskiego z dnia 4 marca 1929 r., wnioskowano o ograniczenie immunitetu parlamentarnego do działalności w Sejmie (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 95, 118; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 46).

został obarczony jakąkolwiek sankcją za jego naruszenie. Na podstawie art. 2 Noweli sierpniowej, art. 22 Konstytucji marcowej został przekształcony z *lex imperfecta* na *lex perfecta*, poprzez dodanie do niego kolejnego ustępu zgodnie z którym w przypadku naruszenia powyższych zakazów, po stwierdzeniu tej okoliczności przez Sąd Najwyższy orzeczeniem wydanym na żądanie Marszałka Sejmu lub Najwyższej Izby Kontroli, poseł tracił mandat oraz korzyści osobiste otrzymane od Rządu. Szczegóły postępowania sądowego w tej sprawie zostały oddelegowane do określenia w osobnej ustawie⁸⁵⁴.

3.5. Postulaty ograniczenia bezkarności poselskiej i senatorskiej w ideologii obozu sanacji

Po przeprowadzonym majem 1926 r. pod przywództwem Józefa Piłsudskiego zamachu stanu⁸⁵⁵ wokół jego autorytetu powstało ugrupowanie: Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, organizujące osoby różnej prominencji politycznej we wspólnym celu – wsparcia rządów sanacji oraz dążenia do zmiany konstytucji w kierunku wzmocnienia władzy Prezydenta. 28 listopada 1927 roku upłynęła kadencja pierwszego Sejmu ukonstytuowanego na podstawie Konstytucji marcowej. Wybory do Sejmu odbyły się 4 marca 1928 r. Siedem dni później przeprowadzono głosowane w wyborach do Senatu. Sanacji nie udało się uzyskać większości w żadnej z Izb⁸⁵⁶.

⁸⁵⁴ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 73, 78–79. Relację pomiędzy dodanym do art. 22 Konstytucji marcowej nowym ustępem przewidującym sankcje za naruszenie zasady niepołączalności materialnej mandatu a określającym immunitet parlamentarny art. 21 Konstytucji marcowej rozważał August Paszkudski. Autor ten uważał, że art. 22 Konstytucji marcowej stanowi o odpowiedzialności dyscyplinarnej posła, co wymagało, aby Sejm uprzednio na to zezwolił. Określony w ustępie dodanym przez Nowelę sierpniową do art. 22 Konstytucji marcowej wymóg wystąpienia w przedmiocie odpowiedzialności posła z żądaniem przez Marszałka Sejmu lub Najwyższej Izby Kontroli stanowił dodatkową przesłankę konieczną do aktualizacji odpowiedzialności posła niemniej nie znoszący przysługującego posłom immunitetu formalnego w sprawach dyscyplinarnych (A. Paszkudski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 z uwzględnieniem...*, s. 42–43).

⁸⁵⁵ W wywiadzie z dnia 24 maja 1926 r. Józef Piłsudski wskazał powody dokonanego zamachu. Symptomatyczne dla dalszego rozwoju ustroju państwa polskiego wydają się następujące jego słowa o centroprawicowym rządzie Wincentego Witosa: „Rząd ten odrazu ogłosił rząd «silnej ręki» zwracając się przede wszystkim przeciwko mnie osobiście. Decyzję wystąpienia powziąłem z wewnętrznym postanowieniem starać się jedynie o obalenie rządu, nie występując zresztą przeciwko osobie p. Prezydenta Wojciechowskiego” (J. Piłsudski, *O dniach...*, s. 30). Antoni Peretiatkowicz nazywał ustrój pomajowy „kryptodyktaturą” (A. Peretiatkowicz, *Cezaryzm demokratyczny a Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, z 4, s. 370*–371*; na funkcjonowanie takiej nazwy wśród części przedstawicieli doktryny wskazywał: S. Starzyński, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I.*, Warszawa 1931, s. 68). Andrzej Gwiżdż natomiast pisze o okresie przejściowym jako czasie postępującej faszyzacji ustroju, wskazując, że ustrój pomajowy miał charakter pozakonstytucyjny, przez co wymykający się spod możliwości jego prawniczej interpretacji (A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 146–151). Warto również odwołać się do wypowiedzi Ignacego Matuszewskiego, który wskazywał, że zamach majowy doprowadził do faktycznej zmiany ustroju Polski. „Obalona została bagnetami zasada, obowiązująca przez wieki w życiu publicznym Polski: – że władza jest podzielna. Bezrząd polski nie był nieistnieniem władzy – był tylko współistnieniem wielu ośrodków władzy” (I. Matuszewski, *Próby syntezy*, Warszawa 1937, s. 79).

⁸⁵⁶ A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 148–149; A. Ajnenkiel, *Sejmy...*, s. 86–92; A. Ajnenkiel, *Polska po przewrocie majowym. Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*, Warszawa 1980, s. 76–101, 153; A.

Zgodnie z art. 125 ust. 3 Konstytucji marcowej, drugi z rzędu wybrany na podstawie Konstytucji marcowej Sejm uprawniony był do jej rewizji w drodze własnej uchwały powziętej większością 3/5 głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Z uprawnienie tego postanowił skorzystać nowoukonstytuowany Sejm, który w dniu 22 stycznia 1929 r. na wniosek posłów Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem podjął uchwałę o przystąpieniu do rewizji konstytucji. Kolejno, 6 lutego 1929 r., Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem wniósł do Sejmu projekt zmian w Konstytucji marcowej w formie 70 poprawek, które w swoim założeniu miały urzeczywistniać idee państwowe Józefa Piłsudskiego⁸⁵⁷. Swoje projekty przedstawiła również opozycja zarówno lewica jak i prawica. Na co zwrócił uwagę Stanisław Car to, że „[j]uż pobieżna analiza tych projektów ujawnia wielką rozbieżność w poglądach poszczególnych stronnictw nie tylko na istotę, ale nawet na kierunek rewizji konstytucji”⁸⁵⁸. Różnice te szły na tyle daleko, że niemożliwe było podjęcie dyskusji nad jednym projektem, co skutkowało w ostateczności odstąpieniem od przeprowadzenia rewizji Konstytucji marcowej⁸⁵⁹.

Projekt rewizji Konstytucji marcowej zgłoszony przez posłów Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem⁸⁶⁰ wart jest krótkiego omówienia, gdyż wskazywał on główne założenia, które w późniejszym okresie miały zostać urzeczywistnione w formie nowej konstytucji⁸⁶¹. Co równie

Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 129–140; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002, s. 21. Tadeusz i Karol Rzepeccy na podstawie wyniku jaki osiągnęła lista Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem do Sejmu stwierdzali: „Sukces lista ta zawdzięcza przede wszystkim popularności nazwiska Marszałka Piłsudskiego, następnie wielkiemu poparciu władz administracyjnych, co jednak nie dało jej większości w Sejmie. Znaczna ilość mandatów zdobyta została z powodu nadużyć wyborczych [... – przyp. JG]” (T. Rzepecki, K. Rzepecki, *Sejm i senat 1928–1933. Podręcznik zawierający wyniki wyborów w województwach, okręgach i powiatach, podobizny posłów sejmowych i senatorów, statystyki i mapy poglądowe*, Poznań 1928, s. 219).

⁸⁵⁷ S. Car, *Józef Piłsudski a państwo polskie: odczyt wygłoszony w dniu 8 listopada 1930 r. w Wilnie*, Warszawa 1930, s. 40–48. Stanisław Car jednoznacznie wskazywał Józefa Piłsudskiego jako ideowego wodza obozu reformy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (S. Car, *Na drodze...*, s. 39–41). Podobnie, przestrzegając, aby reforma Konstytucji marcowej nie była dokonywana pod kątem personalnym jako tworzona dla Józefa Piłsudskiego: A. Peretiatkowicz, *Cezaryzm...*, s. 371*; S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń Komisji Konstytucyjnej*, „Przegląd Współczesny” 1931, t. 37, s. 69. Natomiast Wacław Komarnicki wskazywał, że zrozumienie procesu przebudowy ustroju pomajowego wymaga częstokroć sięgania do przemówień, wywiadów i artykułów „twórcy nowego regime’u Marszałka Piłsudskiego” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 144–148).

⁸⁵⁸ S. Car, *Józef...*, s. 40.

⁸⁵⁹ *Ibidem*, s. 39–43; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 54–56; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 23–24.

⁸⁶⁰ *Projekt zmiany Konstytucji: wniosek Klubu Sejmowego Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Włocławek 1929, s. 1–32.

⁸⁶¹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 96, 130. Projekt ten był wyrazem ideologii państwowej uniwersalistycznej upatrującej najwyższą wartość w dobru państwa, które uznawane było za wartość wyższą od wolności indywidualnej; jednostka miała obowiązek podporządkowania się dobru państwowemu (A. Peretiatkowicz, *Cezaryzm...*, s. 373*). Władysław Rostocki charakteryzuje ten projekt poprzez wskazanie na wzmocnienie w nim stanowiska Prezydenta, a także: „1) odejście od monteskiuszowskiego podziału władzy, 2) antyparlamentaryzm, 3) nadrzędność interesów państwa” (W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 22).

istotne, projekt ten nakreślał ramy pożądanego przez obóz sanacji ograniczenia immunitetu parlamentarnego⁸⁶². W projekcie tym przede zrywano z bezpośrednim wyrażeniem zasady suwerenności narodu. Naród uznano wyłącznie za źródło władzy w Rzeczypospolitej Polskiej. Dobro państwa zostało natomiast zrównane z prawem naczelnym, co wydawało się stawiać je ponad prawem stanowionym⁸⁶³. Projekt odchodził od założeń parlamentaryzmu⁸⁶⁴. Wprowadzając system władzy państwowej opartej na założeniach ustroju cesarystycznego⁸⁶⁵. Prezydent uznany został za najwyższego przedstawiciela władzy w państwie⁸⁶⁶. Jego wybór dokonywany był w wyborach powszechnych przez naród pomiędzy dwoma kandydatami. Jednym był kandydat obrany bez Zgromadzenie Narodowe, drugiego kandydata miał wskazywać ustępujący Prezydent. W przypadku, gdyby ustępujący Prezydent wskazał tę samą osobę, którą wybrało Zgromadzenie Narodowe albo, gdyby zrzekł się swojego uprawnienia, wówczas drugim kandydatem zostawała osoba, która w ostatnim głosowaniu w Zgromadzeniu Narodowym otrzymała kolejno najwyższą liczbę głosów⁸⁶⁷. Prezydent nie był odpowiedzialny

⁸⁶² Również: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 45–49. Jak stwierdza Wacław Komarnicki, dyskusja ogólna w Komisji Konstytucyjnej w dniu 11 stycznia 1930 r. nad zgłoszonymi projektami rewizji Konstytucji marcowej (ówcześnie projekty: Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, klubów lewicowych oraz Parlamentarnego Klubu Narodowego) rozpoczęła się od referatu posła Jana Piłsudskiego prezentującego projekt Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Jako trzeci z kardynalnych postulatów rewizji Konstytucji marcowej poseł Jan Piłsudski zmian wskazał „podniesienie powagi parlamentu polskiego. Środkami ku temu celowi mają być: podniesienie wieku posłów i wyborców oraz ograniczenie immunitetu poselskiego, a także wprowadzenie do Senatu części członków z nominacji Prezydenta Rzplitej” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 125).

⁸⁶³ Stanisław Łoś uważał, że jest to „deklaracja bez prawniczego znaczenia”. Równocześnie autor ten postrzegał tę klauzulę za szkodliwą, gdyż dopuszczającą interpretację, że „ponad prawami, ponad Konstytucją istnieje jakieś prawo najwyższe, superkonstytucja, prawo do «popelnienia gwałtu, ilekroć wymaga tego racja stanu», t. j. mówiąc wyrażniej, ilekroć Rząd będzie miał po temu ochotę i siłę” (S. Łoś, *Reforma...*, s. 90). Wacław Komarnicki stwierdzał, że istotą tej deklaracji jest „wyrażenie zasadniczego stanowiska autorów projektu: wysunięcia dobra Państwa ponad dobro jednostek, a co za tem idzie autorytetu władzy państwowej nad wolnością indywidualną” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 98; podobnie: W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 22).

⁸⁶⁴ Pierwszym z kardynalnych wniosków ujętych we wspomniany powyżej referat posła Jana Piłsudskiego było „danie trwalszych podstaw rządowi w państwie”. Przedstawienie tego postulatu odbyło się w ramach wypowiedzenia przez posła Jana Piłsudskiego szeregu „krytycznych uwag co do parlamentaryzmu wogóle, a polskiego w szczególności, wykazując rozbić społeczeństw na liczne partie stwierdzał potrzebę ograniczenia rząd «ultra-parlamentaryzmu rząd» przez uniemożliwienie nadużywania prawa parlamentarnej kontroli Rządu” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 125).

⁸⁶⁵ *Ibidem*, s. 109. System cesarystyczny, to system pośredni pomiędzy republiką a monarchią. Polega on na władzy jednego człowieka sprawowanej przy formalnej aprobacie narodu. „Jest to faktyczna władza jednej osoby, ale z zachowaniem formy, niekiedy pozorów demokracji. Faktyczna bowiem dyktatura jednej osoby stara się tu zawsze o uzyskanie w jakiś sposób sankcji woli narodowej” (A. Peretiatkowicz, *Cezaryzm...*, s. 367*–368*). Na wyrażenie w omawianym projekcie koncepcji cezaryzmu zwracał uwagę również: W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, r. VII, s. 231–232.

⁸⁶⁶ W oparciu o tę formułę Stanisław Łoś stwierdzał, że projekt kreował Prezydenta na najwyższego piasuna czy dzierzyciela władzy, z czego wynikać miało również domniemanie kompetencji na jego rzecz (S. Łoś, *Reforma...*, s. 90–93). Stanisław Car określał urząd Prezydenta „jako organ nadrzędny reprezentujący interesy państwa, jako całości, we wszystkich jego dziedzinach i we wszystkich przejawach” (S. Car, *Na drodze...*, s. 45).

⁸⁶⁷ Istotne wzmocnienie pozycji ustrojowej Prezydenta miało stworzyć warunku dla objęcia tego urzędu przez Józefa Piłsudskiego, który od odzyskania przez Polskę niepodległości wzbraniał się przed tym wobec przyjętej koncepcji słabej prezydentury względem organów władzy ustawodawczej – Sejmu i Senatu (J. Piłsudski, *O prawicy i lewicy w Polsce*, w: A. Anusz, W. Pobóg-Malinowski, 1926–1929..., s. 42–43). Uzasadnienie to Józef

politycznie, ponosił on wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjną za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwa karne⁸⁶⁸. Projekt przyznawał Prezydentowi nieograniczoną kompetencję do rozwiązania Sejmu i Senatu przed upływem ich kadencji, jednakże tylko jeden raz z tego samego powodu. W czasie, gdy Sejm był rozwiązany, a w razie konieczności państwowej także, gdy sesja Sejmu była zamknięta, Prezydent posiadał kompetencje do wydawania dekretów z mocą ustawy w zakresie ustawodawstwa państwowego, z wyłączeniem spraw określonych w projekcie⁸⁶⁹. Prezydent nabył także prawo weta zawieszającego. Zwróconą ustawę Sejm i Senat mogły ponownie uchwalić większością absolutną ustawowej liczby posłów i senatorów, albo przy braku takiej większości w Senacie – większością 2/3 ustawowej liczby posłów w Sejmie. W tym przypadku Prezydent miał do wyboru albo stwierdzić moc ustawy i zarządzić jej ogłoszenie, albo zarządzić rozwiązanie Sejmu i Senatu⁸⁷⁰.

Zgodnie z projektem Radę Ministrów tworzyli ministrowie pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej byłby obecny na posiedzeniu Rady Ministrów, wówczas przewodnictwo należało do niego. Prezydent mianował i odwoływał Prezesa Rady Ministrów i ministrów oraz obsadzał urzędy zastrzeżone w ustawach. Organizację oraz kompetencje Rady Ministrów podlegały określeniu przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Rada Ministrów oraz poszczególni ministrowie ponosili przed Prezydentem odpowiedzialność polityczną za swoją działalność oraz za całość powierzonych im administracji. Sejm mógł pociągnąć rząd lub poszczególnych ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej na wniosek 1/4 ustawowej liczby posłów. Wniosek w tej sprawie nie mógł zostać poddany pod obrady przed upływem 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Sejm wyrażał wotum nieufności rządowi lub ministrowi albo odmawiał udzielenia wotum zaufania absolutną większością ustawowej

Piłsudski powielił także w piśmie, w którym odmówił przyjęcia swojego wyboru na Prezydenta Rzeczypospolitej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 31 maja 1926 r. (J. Piłsudski, *Pismo do Marszałka Sejmu o nieprzyjęciu wyboru na Prezydenta Rzeczypospolitej*, w: *Pisma zbiorowe: wydanie prac dotychczasowych drukiem ogłoszonych*. Tom IX, red. K. Świtalski, Warszawa 1937, s. 33–34). Ten sam powód legł u podstaw odmowy przez Józefa Piłsudskiego kandydowania na urząd Prezydenta w 1922 r. (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego*. Tom II. Część II..., s. 94).

⁸⁶⁸ Stanisław Łoś odnosząc się do wniosku Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem złożonego w Sejmie kolejnej kadencji, który powtarzał postanowienia omawianego tutaj projektu, określił proponowany ustrój jako kreujący monarchię absolutną „z formalnem tylko ograniczeniem czasu panowania monarchy” (S. Łoś, *Reforma...*, s. 85).

⁸⁶⁹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 101–102.

⁸⁷⁰ Zdaniem Wacława Komarnickiego, sposób ujęcia w projekcie weta zawieszającego Prezydent „zbliżył się w praktyce do weta absolutnego” (*Ibidem*, s. 100–101).

liczby posłów⁸⁷¹. W przypadku wyrażenia rządowi lub ministrowi wotum nieufności Prezydent odwoływał rząd lub ministra, chyba że zarządził rozwiązanie Sejmu. Zarówno rząd jak i ministrowie ponosili odpowiedzialność konstytucyjną przed Sejmem⁸⁷².

Projekt podnosił cenzus wieku w ramach czynnego i biernego prawa wyborczego⁸⁷³. Projekt dokonywał także zmian w zakresie składu Senatu. Druga izba miała się składać ze 150 senatorów wybieranych w 2/3 przez poszczególne województwa wyborach pięcioprzymiotnikowych. Czynne prawo wyborcze posiadali wyborcy, którzy w dniu ogłoszenia wyborów ukończyli 30 lat, a bierne prawo wyborcze – 40 lat. W 1/3 senatorów miał powoływać Prezydent Rzeczypospolitej⁸⁷⁴. Charakterystyczną propozycją zmiany była intencja przekazania do kompetencji Prezydenta rozstrzyganie o ważności wyborów zaprotestowanych, co istotnie podnosiło jego pozycję ustrojową⁸⁷⁵.

Zgodnie z przywołanymi wyrażanymi postulatami przedstawicieli doktryny oraz znaczącej części polityków, istotnemu osłabieniu uległa pozycja prawnoustrojowa posła, w szczególności w zakresie przysługującego mu immunitetu parlamentarnego⁸⁷⁶. Przede wszystkim poseł został pozbawiony przymiotu reprezentanta narodu. Jako fundament wykonywania przez posła mandatu przyjęto natomiast działalność dla dobra państwa jako całości. Odzwierciedlał to tekst ślubowania poselskiego, gdzie poseł zobowiązywał się do pracy wyłącznie dla dobra państwa

⁸⁷¹ Ograniczenie czy nawet faktyczne wyłączenie parlamentarnej odpowiedzialności rządu i ministrów przed Sejmem postrzegane było jako jedno z podstawowych rozwiązań mających w założeniu uzdrowić niedomagania ustroju marcowego. Antonii Peretiatkowicz uważał jednak, że zawarte w projekcie rozwiązania nie idą wystarczająco daleko (A. Peretiatkowicz, *Cezaryzm...*, s. 372*, 374*).

⁸⁷² Jednym z postulatów Józefa Piłsudskiego było uniknięcie wpływu Sejmu na tworzenie rządu, co też wiązało się z proponowanym zwiększeniem rygorów pociągania Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem (J. Piłsudski, *O rządach sejmowych*, w: A. Anusz, W. Pobóg-Malinowski, 1926–1929..., s. 44–48).

⁸⁷³ Trzecim kardynalnym postulatem w ramach rewizji Konstytucji marcowej wskazanym w referacie posła Jana Piłsudskiego podczas dyskusji ogólnej w Komisji Konstytucyjnej w dniu 11 stycznia 1930 r. było „podniesienie powagi parlamentu polskiego. Środkami ku temu celowi mają być: podniesienie wieku posłów i wyborców oraz ograniczenie immunitetu poselskiego, a także wprowadzenie do Senatu części członków z nominacji Prezydenta Rzplitej” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 125).

⁸⁷⁴ A. Piasecki, *Zagadnienie senatu Polski współczesnej: materiały i opinie*, Warszawa 1931, s. 69.

⁸⁷⁵ Dotychczas, w myśl art. 19 Konstytucji marcowej, kompetencję w tym zakresie posiadał Sąd Najwyższy. Antonii Peretiatkowicz uważał proponowaną zmianę za refleks dyktatury, sprzeczne z zasadą praworządności. W jego ocenie, przyznanie tej kompetencji Prezydentowi mogło prowadzić do podważenia autorytetu tego urzędu, wobec uwikłania go w ten sposób w grę stronnictw politycznych (A. Peretiatkowicz, *Cezaryzm...*, s. 375*–376*). Do tej propozycji krytycznie odnosili się również: S. Łoś, *Reforma...*, s. 94–95; K. Grzybowski, w: *Ankieta...*, s. 48–49; L. Piniński, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. III...*, s. 19. Wacław Komarnicki natomiast uważał, że ta proponowana kompetencja w powiązaniu z procedurą wyboru Prezydenta miała w intencji autorów projektu „zabezpieczyć ciągłość władzy, zbliżając się do koncepcji monarchicznej” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 99).

⁸⁷⁶ Wskazuje na to także: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 45. Niedługo po zamachu majowym Józef Piłsudski krytykował „bezkarność” posłów uważając, że immunitet poselski w zasadzie tworzy dogodne warunki dla przyciągania do poselstwa osoby, które dopuściły się czynów przestępczych. W tym też upatrywał wadę ustroju marcowego (J. Piłsudski, *O rządach...*, s. 47–48).

polskiego jako całości⁸⁷⁷. W ten sposób poseł utracił samodzielną funkcję ustrojową zostając sprowadzonym jedynie do członka kolegialnego organu przedstawicielskiego, w którym wykonywał swoją funkcję – Sejm⁸⁷⁸. W konsekwencji powyższego posłowi przyznane zostały jedynie takie przywileje osobiste, jakich wymagało jego uczestnictwo w pracach Sejmu. Immunitet materialny został ograniczony wyłącznie do działalności posła w Sejmie wchodzącej w zakres wykonywania mandatu⁸⁷⁹. Zakres tego immunitetu miał zostać określony w regulaminie Sejmu. Skutkowało to oddaniem tej kwestii do uznania doraźnej większości, pozbawiając tę instytucję trwałości regulacji. Równocześnie w ten sposób zakres zawodowej działalności posła w całości podlegał swobodnemu określeniu przez Sejm⁸⁸⁰. Za przemówienia, odezwania się i manifestacje w Sejmie, posłowie odpowiadali wyłącznie przed Sejmem. W przypadku naruszenia praw osoby trzeciej mogli zostać pociągnięci do odpowiedzialności sądowej za zezwoleniem Sejmu. Co istotne, za wystąpienia sprzeczne z treścią ślubowania poselskiego albo naruszające autorytet i powagę Sejmu, poseł mógł zostać na żądanie Marszałka Sejmu albo Ministra Sprawiedliwości postawiony przed Trybunałem Stanu i orzeczeniem tego trybunału pozbawiony mandatu⁸⁸¹.

W zakresie działalności pozazawodowej, za czyny sprzeczne z prawem posłowie ponosili co do zasady odpowiedzialność na równi z pozostałymi obywatelami. Sejm mógł natomiast zażądać na czas wskazany w uchwale zawieszenia postępowania karno-sądowego, karno-administracyjnego lub dyscyplinarnego wdrożonego przeciw posłowi przed uzyskaniem mandatu⁸⁸². W ten sposób doszło do zlikwidowania przysługującego dotychczas posłom

⁸⁷⁷ Do podobnych wniosków w zakresie powiązania treści ślubowania z ograniczeniem zakresu immunitetu parlamentarnego posła wydaje się dochodzić: L. Piniński, w: *Ankieta...*, s. 19–20.

⁸⁷⁸ Jak stwierdził Stanisław Car, nowy ustrój miał opierać się na m.in. na Sejmie „złożonym z obywateli światłych i dobrem państwa kierujących, którzy, jeśli mają się stać czynnikiem twórczym, nie mogą opierać swej powagi na przywileju bezkarności, nawet wtedy, gdy dopuszczając się czynów hańbiących lub przeciwpaiństwowych” (S. Car, *Józef...*, s. 46).

⁸⁷⁹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 105.

⁸⁸⁰ Zwracał na to uwagę również Konstantym Grzybowski, pomimo jego krytycznego stanowiska wobec instytucji immunitetu parlamentarnego jako niedemokratycznej: K. Grzybowski, w: *Ankieta...*, s. 63.

⁸⁸¹ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 45–46. Instytucję tę postrzegano w doktrynie jako ograniczenie nietykalności poselskiej (immunitetu) (A. Peretiatkowicz, *Cezaryzm...*, s. 374*; L. Piniński, w: *Ankieta...*, s. 19–20; K. Grzybowski, w: *Ankieta...*, s. 62–64; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 49). Wacław Komarnicki zwracał uwagę na płynność zakresu odpowiedzialności posłów przed Trybunałem Stanu, co „musiałoby w praktyce unicestwić zasadę niezależności poselskiej” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 106). Należy zauważyć, że o wprowadzenie podobnych instytucji w ramach rewizji Konstytucji marcowe postulował prawicowy Parlamentarny Klub Narodowy, który, wobec nierozporządzenia wymaganą regulaminową liczbą podpisów (111 podpisów), swój projekt zgłosił w formie poprawek na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w marcu 1929 r. W ramach tych poprawek wniesiono o wprowadzenie sankcji za złamanie ślubowania poselskiego lub senatorskiego w postaci utraty mandatu, o czym na wniosek marszałka właściwej izby orzekł Sąd Najwyższy. Ponadto zgłoszono wniosek wprowadzający instytucję nadużycia mandatu poza właściwą izbą w wypadkach przewidzianych w ustawie, co umożliwiałoby pociągnięcie posła albo senatora do odpowiedzialności sądowej za zgodą właściwej izby (*Ibidem*, s. 95, 121).

⁸⁸² W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 105; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 45–46.

immunitetu formalnego, przy równoczesnym oddaniu Sejmowi pełnej dyskrekcji w ramach podejmowania decyzji o odpowiedzialności prawnej posłów w zakresie ich działalności wykraczającej poza wykonywanie mandatu w izbie. Powiązanie tego z możliwością swobodnego kształtowania przez Sejm zakresu działalności zawodowej posłów w drodze własnej uchwały skutkowało istotnym ograniczeniem niezależności posłów w wykonywaniu mandatu, wobec faktycznego poddania kwestii odpowiedzialności prawnej posłów w całości politycznej decyzji doraźnie ukształtowanej większości. Projekt przewidywał również, że w okresie sesji posłowie nie mogli być pozbawieni wolności. Możliwość przetrzymania posła pojawiała się w przypadku schwytania go na gorącym uczynku przestępstwa zagrożonego karą więzienia, jeżeli jego przetrzymanie było niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości albo unieszkodliwienia skutków przestępstwa, wówczas władza sądowa obowiązana była bezzwłocznie zawiadomić o tym Marszałka Sejmu dla uzyskania zezwolenia Sejmu na areszt posła. Na tej podstawie dopuszczalne było przetrzymanie posła schwytanego na gorącym uczynku przestępstwa politycznego⁸⁸³. Bieg przedawnienia przeciw posłowi w postępowaniu karnym ulegał zawieszeniu na czas, w którym postępowanie to nie mogło się toczyć. Postanowienia projektu dotyczące immunitetu parlamentarnego stosowało się również do Senatu i senatorów.

Omówiony powyżej projekt rewizji Konstytucji marcowej przedstawiony przez posłów Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem wytyczył kierunek dalszej przebudowy ustroju Polski⁸⁸⁴, który swój ostateczny kształt uzyskał 23 kwietnia 1935 r. 30 sierpnia 1930 r. na mocy orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 sierpnia 1930 r. w sprawie rozwiązania Sejmu i Senatu⁸⁸⁵ zostały rozwiązane obie izby ustawodawcze. Swoją decyzję Prezydent Ignacy Mościcki uzasadniał potrzebą naprawy zasadniczych praw rządzących Rzeczpospolitą. Jak dalej stwierdzał: „Gdy przekonałem się, że naprawy tej pomimo moich usiłowań dokonać nie potrafię za pomocą istniejącego obecnie Sejmu Rzeczypospolitej, zdecydowałem rozwiązać istniejący Sejm i Senat”. Ta wypowiedź w jaskrawy sposób ujawniała sposób postrzegania przez obóz sanacji organów przedstawicielskich oraz ich funkcji w systemie sprawowania

⁸⁸³ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 105; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 46.

⁸⁸⁴ W ocenie przedstawicieli Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, ustrój demokracji parlamentarnej miał być nieodpowiedni dla Polski. Proponowane w projekcie rozwiązania zdążające do osłabienia pozycji parlamentu przy równoczesnym istotnym wzmocnieniu egzekutywy i faktycznym skupieniu przy niej całości władzy państwowej uzasadniano „brakiem wyrobienia politycznego społeczeństwa” (A. Ajnenkiel, *Polska...*, s. 153–156).

⁸⁸⁵ Orędzie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 sierpnia 1930 r. w sprawie rozwiązania Sejmu i Senatu (M.P. z 1930 r. Nr 200, poz. 284).

władzy w państwie⁸⁸⁶. Stanowiły one jedynie fora wyrażania poglądów politycznych społeczeństwa, podrzędne wobec stojącego na czele państwa Prezydenta, w którym skupiała się jednolita władza, rozdzielona następnie według kryterium funkcji pomiędzy podległe mu organy. Ustrój ten został zbudowany na gruncie idei państwowej myśli Józefa Piłsudskiego, w oparciu o jego autorytet osobisty jako nieomylnego przywódcy, bohatera narodowego, „obywatel bez skazy”⁸⁸⁷.

Niedługo po rozwiązaniu parlamentu, doszło do wydarzeń brzeskich. W nocy z 9 na 10 września 1930 r. aresztowano dziewiętnastu byłych posłów opozycyjnych wobec obozu sanacji⁸⁸⁸. Zostali oni przewiezieni do twierdzy Brzeskiej, gdzie byli przetrzymywani w złych warunkach oraz poddawani oddziaływaniom i represjom według surowego wojskowego regulaminu więziennego. Cała akcja została przeprowadzona za wiedzą Józefa Piłsudskiego⁸⁸⁹. Doszło do niej w okresie przedwyborczym, poprzedzającym zaplanowane na dzień 16 listopada 1930 r. głosowanie do Sejmu oraz na dzień 23 listopada 1930 r. – do Senatu⁸⁹⁰. W obu wyborach

⁸⁸⁶ Trzy dni przed wspomnianym orędiem, 26 sierpnia 1930 r., Józef Piłsudski, wówczas pełniący funkcję Prezesa Rady Ministrów, udzielił wywiadu posłowi Bogusławowi Miedzińskiemu, w którym stwierdził już na samym początku: „[J]a osobiście nieraz wątpię o jakiegokolwiek wartości tak zwanych demokratycznych pojęć, a jeszcze mniej o wartości tak zwanego parlamentaryzmu, gdyż on prowadzi do musu oszukaństw i do musu życia w świecie oszukańczym”. To też prowadziło go do konkluzji, że „[za] główną troskę muszę uważać w Polsce zmianę tych prawnych zasad podstawowych, które nazywamy Konstytucją” (J. Piłsudski, *I wywiad Miedzińskiego*, w: *Pisma zbiorowe: wydanie prac dotychczasowych drukem ogłoszonych. Tom IX*, red. K. Świtalski, Warszawa 1937, s. 218).

⁸⁸⁷ S. Car, *Józef...*, s. 40–48; A. Anusz, *Słowa człowieka władzy*, w: A. Anusz, W. Pobóg-Malinowski, *1926–1929...*, s. 7–17; L. Kulczycki, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II...*, s. 99–105; W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 33–36. Warto wskazać na wypowiedź Józefa Siemieńskiego w odpowiedzi na ankietę konstytucyjną z 1931 r., gdzie wskazał, że na stanie konstytucyjnym Rzeczypospolitej jest rys, który objawia się w tym, że pomimo formalnego obowiązywania Konstytucji marcowej ponad nią istnieje siła oparta na autorytecie Józefa Piłsudskiego. Ta siła polityczna polega na tym, że pomimo istnienia porządku ustrojowego, ten faktycznie nie jest wykonywany, bowiem wszystko zależne jest od decyzji jednego człowieka, który pozostaje ostatecznym arbitrem w dziedzinach polityki i prawa. To wiązało się z brakiem siły, która mogłaby zmusić w razie ewentualnej potrzeby poddaniu się przez Józefa Piłsudskiego wymaganiom prawa (J. Siemieński, w: *Ankieta...*, s. 40–41).

⁸⁸⁸ Akcja ta była zamysłem Józefa Piłsudskiego uderzenia w przywódców opozycyjnych. Dzień po rozwiązaniu przez Sejm miał on bowiem własnoręcznie wskazać posłów, którzy po aresztowaniu mieli zostać osadzeni w Brześciu (W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza...*, s. 529).

⁸⁸⁹ W przytaczanym już wyżej wywiadzie Józefa Piłsudskiego z dnia 26 sierpnia 1930 r., w następujący sposób określał on funkcję posła: „Pan poseł, to nikczemne zjawisko w Polsce, pozwala sobie bowiem na czynności tak upokarzające – zarówno sejm, jako instytucję, jak i samych siebie, jako posłów, że powtarzam, cała praca w sejmie śmierdzi i zraża powietrze wszędzie”. Kontynuował: „Zdaniem moim, w każdym urzędzie pana posła należy usuwać za drzwi; jeżeli zaś przy tym coś im dołożą – to także nie szkodzi. Bo proszę pana, pan poseł obstawia siebie jakimś śmiesznym pojęciem o nietykalności, wtedy, gdy Konstytucja mówi tylko o nietykalności sądowej: wszystko inne, panie pośle, jest tykalne!” (J. Piłsudski, *I wywiad...*, s. 221–222).

⁸⁹⁰ A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 159–165; A. Ajnenkiel, *Sejmy...*, s. 100–103; A. Ajnenkiel, *Polska...*, s. 205–209, 214–217; A. Burda, *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983, s. 59–60; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 154–157, 169–172; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza...*, s. 528–532. Listy półkownika Wacława Kostka-Biernackiego do Józefa Piłsudskiego oraz regulamin miejsca przetrzymywania zatrzymanych zostały opublikowane oraz zaopatrzone komentarzem przez Piotra Cichorackiego (P. Cichoracki, *Dokumenty dotyczące pozbawienia wolności polityków opozycyjnych w wojskowym więzieniu w Brześciu nad Bugiem latem i jesienią 1930 r.*, „Dzieje Najnowsze” 2008, nr 4, s. 193–206).

zwycięstwo odniósł Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem uzyskując w zarówno w Sejmie, jak i w Senacie większość mandatów. Bezpartyjnemu Blokowi Współpracy z Rządem nie udało się jednak uzyskać takiej przewagi, aby zdolny był on do samodzielnej zamiany Konstytucji marcowej. Osiągnięty rezultat niemniej umożliwił w zasadzie nieskrępowane i niepodzielne sprawowanie władzy w państwie. Faktyczną siłę obozu sanacji wzmocniło dodatkowe wewnątrz rozbieżności i radykalizacja poszczególnych ugrupowań opozycyjnych⁸⁹¹

W zmienionym układzie większości w Sejmie i Senacie, w dniu 6 lutego 1931 r. do łaski marszałkowskiej Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem wniósł projekt ustawy konstytucyjnej, co do swej treści tożsamy z inicjatywą przedłożoną w Sejmie II kadencji⁸⁹². Przybrał on tym razem jednak formę kompleksowej ustawy konstytucyjnej, zamiast poprawek do Konstytucji marcowej, co w założeniu miało podkreślać całościowy charakter pożądanej przebudowy ustroju państwa⁸⁹³. Pierwsze czytanie tego projektu miało miejsce na *plenum* Sejmu w dniu 3 marca 1931 r.⁸⁹⁴. Po dyskusji przedłożona inicjatywa została przekazana do Komisji Konstytucyjnej, która swoje pierwsze posiedzenie odbyła w dniu 17 marca 1931 r. Referentem generalnym projektu został wybrany poseł Stanisław Car, który pozostał centralną postacią przebudowy ustroju państwa⁸⁹⁵. Prace nad nową konstytucyjną zostały zbojkotowane przez opozycję. Wynikało to przede wszystkim z wzięcia za ich podstawę projektu treściowo tożsamego z uprzednio już odrzuconym, jak również zważaniem na występujący brak warunków do rozpoczęcia generalnej reformy ustroju, wobec zaostrzenia w państwie

⁸⁹¹ A. Ajnenkiel, *Sejmy...*, s. 103–108; A. Ajnenkiel, *Polska...*, s. 210–214, 274–275, 378–434; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 157–179; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza...*, s. 541–543 i 565–567. Nie doprowadziło to jednak do likwidacji opozycji, która pomimo jej faktycznej pełnej majoryzacji, dopuszczona została do parlamentarnej krytyki rządzących (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 172–173, 177–178).

⁸⁹² A. Piasecki, *Zagadnienie...*, s. 76–77; S. Mackiewicz, *Czterdzieści...*, s. 74; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 130.

⁸⁹³ S. Estreicher, w: *Ankieta...*, s. 16–17; S. Car, *Referat wstępny o projekcie rewizji konstytucji ogłoszony w Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 17.III.1931*, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I...*, s. 7–8; S. Car, *Na drodze...*, s. 42; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 130.

⁸⁹⁴ Podczas swojego wystąpienia na *plenum* Sejmu poseł Stanisław Car stwierdził, że Konstytucja marcowa „nie ziściła pokładanych w niej nadziei”. Jej wadę kardynalną upatrywał on w bezkrytycznym naśladowaniu wzorców francuskich co uniemożliwiło „krystalizowanie się woli państwowej”. Doprowadziło to w efekcie do częstych zmian rządów tworzonych w oparciu o chwiejne koalicje większościowe. Późniejsza praktyka konstytucyjna skutkowała faktycznym pozbawieniem Prezydenta jego prerogatywy powoływania rządu uzależniając go w tym zakresie w pełni od woli parlamentu. Stąd też podstawowym uzasadnieniem rozwiązań zawartych w przedłożonej inicjatywie pozostawała „konieczność unormowania zakresu uprawnień władzy wykonawczej i jej stosunku do władzy ustawodawczej, tudzież potrzebę wzmocnienia władzy Prezydenta Rzeczypospolitej, aby zapewnić państwu trwałą i silną władzę wykonawczą, zdolną do twórczej pracy oraz wolną od zmiennych wpływów ugrupowań partyjnych” (S. Car, *Na drodze...*, s. 14–16, 18–19, 26).

⁸⁹⁵ S. Car, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935, s. 9–11.

antagonizmów społeczno-politycznych. Kluby opozycyjne powstrzymała się także od udziału w Komisji Konstytucyjnej oraz zaniechały zgłoszenia własnych projektów konstytucji⁸⁹⁶.

Prezentując główne założenia projektu na *plenum* Komisji Konstytucyjnej w dniu 17 marca 1931 r., poseł Stanisław Car skrytykował przyjęty w Polsce system demokracji parlamentarnej opartej na monteskiuszowskiej zasadzie podziału władz prowadzący do dysfunkcjonalności działania państwa. Za pożądane uznał istotne wzmocnienie władzy wykonawczej przy równoczesnym skupieniu w urzędzie Prezydenta całości jednolitej władzy państwowej podlegającej następnie podziałowi w ramach poszczególnych funkcji pomiędzy naczelne organy władzy państwowej⁸⁹⁷. Zauważając braku woli współpracy środowisk opozycyjnych zaproponował kontynuowanie dalszych prac Komisji Konstytucyjnej w ramach rozbicia materii konstytucyjnej znajdującej swoje rozwinięcie w projekcie na 18 zagadnień, które miały stać się przedmiotem oddzielnych referatów. W oparciu o nie oraz dotyczącą ich dyskusję, Komisja Konstytucyjna miała przygotować w dalszym toku prac tezy stanowiące wytyczne przeszłego ustroju. Wspomniane 18 zagadnień zostało ponadto zawarte w kwestionariuszu rozesłanym do znawców prawa dla celu przeprowadzenia wśród nich ankiety konstytucyjnej⁸⁹⁸. Wśród tych zagadnień, to oznaczone numerem 15 i tytułem: „Nietykalność” zasługuje na szczególną uwagę. Jego zakres podlegał dodatkowemu wewnętrznemu podziałowi na cztery rodzaje tytułowej nietykalności: a) poselską; b) sprawozdań z obrad Sejm i Senatu; c) odpowiedzialności posłów i senatorów za czynności związane z wykonywaniem mandatu; d) *incompatibilia*⁸⁹⁹. W ankiecie wzięło udział łącznie 18 przedstawicieli doktryny prawa, wśród których jedynie 11 udzieliło chociażby pośredniej odpowiedzi na temat określony

⁸⁹⁶ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 130–131; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza...*, s. 567; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 282–284; A. Ajnenkiel, *Polska...*, s. 435–437. Władysław Pobóg-Malinowski zwracał uwagę, że pomimo ograniczenia przez Józefa Piłsudskiego do minimum swojego udziału w pracach nad nową konstytucją, to w rzeczywistości zarówno projekt, jak i ostatecznie uchwaloną konstytucję, należy postrzegać za „owoc myśli Marszałka” (W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza...*, s. 567–568).

⁸⁹⁷ S. Car, *Referat...*, s. 3–11; S. Car, *Nowa...*, s. 5–14; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 131–132; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 26–27.

⁸⁹⁸ S. Car, *Referat...*, s. 11–14; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 131–132; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 46–47.

⁸⁹⁹ S. Car, *Referat...*, s. 13.

zagadnieniem 15: „Nietykalność”⁹⁰⁰. Swoje uwagi do projektu nadesłał także Episkopat Polski, który jednak nie odniósł się to tego zagadnienia⁹⁰¹.

Zarówno Ludwik Kulczycki⁹⁰² jak i Maciej Starzewski⁹⁰³, nie ujawnił swojego stanowiska w przedmiocie zagadnienia 15: „Nietykalność” w sposób bezpośredni. Zawarte w ich odpowiedziach uwagi stanowiły propozycje pożądanych zmian do wprowadzenia w Konstytucji marcowej. Brak odniesienia się przez tych autorów do zagadnienia immunitetu parlamentarnego pozwala na tej podstawie *a contrario* przyjąć, że nie uznawali oni istniejącej w tym zakresie regulacji za wymagającą modyfikacji. Swoje poparcie dla obowiązującej ówczesnie w tym zakresie regulacji wyraził już dosłownie jednej z Ojców Konstytucji marcowej – Edward Dubanowicz. Opowiedział się on jednak za wyrażoną w projekcie możliwością pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności przed sądem powszechnym za czyny sprzeczne ze ślubowaniem poselskim albo senatorskim powzięte w izbie lub poza nią⁹⁰⁴.

Ta ostatnia propozycja znalazła także uznanie u Piotra Dunin-Borkowskiego, który uważał, że posłowie i senatorowie powinni ponosić odpowiedzialność za czynności związane z wykonywaniem mandatu, o ile naruszają nimi lub przejawiają wolę naruszenia obowiązującej konstytucji poprzez propagowanie idei lub przedkładanie projektów z nią zasadniczo niezgodnych. Równocześnie jednak autor ten zmierzał do znacznego ścieśnienia zakresu nietykalności poselskiej wobec jednoznacznego określenia w projekcie zakresu kompetencji Sejmu, uznając, że z uwagi na powagę funkcji posła lub senatora w przedmiocie aresztu powinien być właściwy wyłącznie Sąd Najwyższy. Skazanie posła lub senatora powinno natomiast pociągać za sobą utratę mandatu⁹⁰⁵.

⁹⁰⁰ Zagadnienie 15: „Nietykalność” stanowiło chociażby dorozumiany przedmiot odpowiedzi następujących autorów: Stanisława Bukowieckiego, Edwarda Dubanowicza, Piotra Dunin-Borkowskiego, Zygmunta Cybichowskiego, Stanisława Estreichera, Konstantego Grzybowskiego, Jana Gumińskiego, Ludwika Kulczyckiego, Stanisława Kutrzeby, Leona Pinińskiego, Macieja Starzewskiego. W żaden sposób nie poruszyli tego zagadnienia natomiast: Władysław Grabski, Antoni Peretiatkowicz, Stanisław Starzyński, Kazimierz Zakrzewski, Władysław Abraham, Władysław Studnicki, Józef Siemieński. Należy jednak zauważyć, że Józef Siemieński wydawał się nie uznawać tego zadnienia za podstawę ustroju państwa, gdyż wyłącznie kwestie tej wagi stanowiły przedmiot jego odpowiedzi (J. Siemieński, w: *Ankieta...*, s. 40–42). Józef Ciągwa uważał, że 9 na 18 nie ustosunkowało się do punktu 15: „Nietykalność”, czego nie można traktować równocześnie jako wyraz aprobaty dla regulacji określonej w art. 21 Konstytucji marcowej (J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 47).

⁹⁰¹ *Uwagi Episkopatu Polski w przedmiocie zmiany konstytucji*, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I...*, s. 15–18; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 132–133.

⁹⁰² L. Kulczycki, w: *Ankieta...*, s. 99–127.

⁹⁰³ M. Starzewski, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. III...*, s. 21–34.

⁹⁰⁴ E. Dubanowicz, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I...*, s. 32. Ślusznie Józef Ciągwa wskazuje, że wszyscy autorzy którzy odnieśli się do zagadnienia 15: „Nietykalność” wyrazili krytyczne uwagi do regulacji ujętej w art. 21 Konstytucji marcowej (J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 47).

⁹⁰⁵ P. Dunin-Borkowski, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I...*, s. 43–44.

Podobne stanowisko wobec przedstawionego zagadnienia 15: „Nietykalność” zajął także Jan Gumiński, który opowiadał się za istotnym ograniczeniem nietykalności poselskiej, warunkując w swoich propozycjach możliwość prowadzenia postępowania karnego przeciwko posłowi w sprawach ściganych z urzędu, jak również naruszenia nietykalności posła, od poddania ich nadzorowi niezawisłego sądu. Zważając na wyrażoną w projekcie normę zakazującą jakiegokolwiek ingerencji władzy ustawodawczej w orzeczenia sądów, żądanie zawieszenia postępowania toczącego się wobec posła, niezależnie od chwili jego wszczęcia ograniczał on do postępowań karno-administracyjnych i dyscyplinarnych. Na tej samej podstawie bezpośrednio w oparciu o postanowienia konstytucji miało dochodzić z chwilą wybory osoby na posła do jego uwolnienia od stosowania wobec niego środka zapobiegawczego w postaci pozbawienia wolności. W zakresie oskarżeń prywatnoskargowych poseł miał ponosić odpowiedzialność bez jakichkolwiek ograniczeń. Autor ten oddzielnie odniósł się także do kwestii nieodpowiedzialności posła lub senatora za czynności związane z wykonywaniem mandatu. W tym zakresie przychylił się on do całości regulacji zawartej w projekcie, w tym również możliwości pozbawienia posła mandatu orzeczeniem Trybunału Stanu, także na wniosek Ministra Sprawiedliwości, wobec którego Jan Gumiński wydawał się – bez oparcia w brzmieniu projektu – ograniczać kompetencje tego naczelnego organu władzy wykonawczej do przypadków wystąpień posła poza Sejmem⁹⁰⁶

Za ograniczeniem immunitetu materialnego posła wyłącznie do jego działalności w zakresie wykonywania mandatu w Sejmie opowiadał się także Stanisław Bukowiecki⁹⁰⁷. Podobne stanowisko wydawał się zajmować Stanisław Kutrzeba, który uznawał izbę poselską za arenę swobodnej wymiany myśli politycznej społeczeństwa. Spod przyznanej posłom w tym zakresie nieodpowiedzialności za słowo wyłączał jednak przypadki czynów naruszających cześć osoby trzeciej, która – jego zdaniem – powinna mieć możliwość zwrócenia się w tej sprawie do sądu. Równocześnie autor ten opowiadał się za przyznaniem posłom wolności od więzienia śledczego, z kompetencją Sejmu żądania uwolnienia uwięzionego, jeżeli nastąpiło to w konsekwencji schwytania go na gorącym uczynku⁹⁰⁸.

Przeciwko przywilejom członków parlamentu dotyczącym ich odpowiedzialności prawnej występował Konstanty Grzybowski. Autor ten za pożądane uważał całkowite ich zlikwidowanie. Wyłącznie ze względu na silne zakorzenienie tej instytucji w systemie

⁹⁰⁶ J. Gumiński, w: *Ankieta...*, s. 92–94.

⁹⁰⁷ S. Bukowiecki, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I...*, s. 27–28.

⁹⁰⁸ S. Kutrzeba, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. III...*, s. s. 7, 9.

parlamentarnym oraz powszechne jej postrzeganie jako istotnej cechy demokracji, skutkowało ograniczeniem postulatów wysuniętych przez Konstantego Grzybowskiego wyłącznie do zniesienia zakresu tej instytucji wykraczającej poza klasyczne ramy parlamentaryzmu zachodnioeuropejskiego i anglosaskiego, a stanowiących specyficzne rozwiązania o ściśle polskim rodowodzie. W ramach immunitetu formalnego i nietykalności w sprawach karnych, autor ten postulował określenie ich temporalnego zakresu do okresu sesji, przy założeniu o skuteczności działania środków, w których efekcie poseł zostałby pozbawiony wolności od możliwości kontroli decyzji administracji przez sądy. Natomiast przywileje dotyczących odpowiedzialności prawnej posła także w sprawach innego rodzaju rozstrzygał na zasadzie konfliktu interesów bezpieczeństwa prawnego oraz możliwości niezakłóconego funkcjonowania parlamentu. Te założenia prowadziły tego autora do przedstawienia propozycji kazuistycznej regulacji obarczonej szeregiem wyjątków i wyłączeń⁹⁰⁹.

Odrębnie Konstanty Grzybowski odniósł się także do kwestii immunitetu materialnego w zakresie działalności związanej ze sprawowaniem mandatu. Bazując na wzorcach brytyjskich poparł on rozwiązania przyjęte w projekcie przedstawiając propozycje pewnych sprostowań i uzupełnień. Autor ten opowiadał się za objęciem absolutną nieodpowiedzialnością udziału posła w akcie głosowania w Sejmie. Występował za negatywnym określeniem zakresu immunitetu materialnego jako zasady nieodpowiedzialności, na rzecz przyjęcia redakcji pozytywnej odpowiedzialności posła w określonym zakresie wyłącznie przed Sejmem. Wykluczał on jako podatną na nadużycia, a przez to szkodliwą i niebezpieczną, możliwość określenia zakresu immunitetu materialnego w regulaminie sejmowym. Równocześnie, pomimo zważenia na brak w tradycji kontynentalnej, w tym i polskiej, wzorców dla przyznania izbie kompetencji do stosowania represji karnych wobec swoich członków, autor ten dopuszczał możliwość przyjęcia przepisu, wyrażającego kompetencje Trybunału Stanu, w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej, do orzekania o utracie przez posła mandatu w przypadku jego wystąpień sprzecznych z treścią ślubowania albo naruszających autorytet i powagę izby. Takie orzeczenie mogło zapaść także w przypadku nadużycia z chęci zysku przez posła lub senatora ich wpływów jako członków danej izby, względnie świadome i celowe rozpowszechnienie wiadomości objętych klauzulą tajności⁹¹⁰.

Rozwiązania przyjęte w projekcie popierał także Zygmunt Cybichowski. Autor ten niemniej uważał, że wyrażenie zasady wyłącznej odpowiedzialności posła przed Sejmem za jego

⁹⁰⁹ K. Grzybowski, w: *Ankieta...*, s. 55–60.

⁹¹⁰ K. Grzybowski, w: *Ankieta...*, s. 60–65.

przemówienia, odezwania się, tudzież manifestacje w izbie pozostaje w sprzeczności z regułą szerokiej odpowiedzialności prawnej posła za działalność sprzeczną z prawem. Postulują powiązania całości regulacji dotyczącej immunitetu parlamentarnego w jednym przepisie wydawał się zmierzać do faktycznego zniesienia immunitetu materialnego posłów w przypadku naruszenia przez niego prawa przy wykonywaniu działalności zawodowej w Sejmie⁹¹¹. Podobnie także Stanisław Estreicher, który odnosząc się ogólnie do zagadnienia immunitetu poselskiego stwierdzał konieczność ograniczenia wszelkich możliwości jego nadużywania, co miało dotyczyć przede wszystkim kwestii odpowiedzialności posła za przestępstwa, ale także braku objęcia immunitetem materialnym wystąpień poselskich *mala fide* oraz ponoszeniem przez posła odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za czyny sprzeczne z treścią ślubowania⁹¹². Także Leon Piniński, pomimo swojego stosunkowo krytycznego stanowiska wobec całości projektu, popierał przyjęte w nim rozwiązania zmierzające do ograniczenia możliwości nadużywania immunitetu parlamentarnego. Za zbyt daleko idącą uznawał on jednak instytucję odpowiedzialności posła przed Trybunałem Stanu za wystąpienie sprzeczne z treścią ślubowania poselskiego albo naruszające autorytet i powagę Sejmu. Swoje zastrzeżenia wiązał on niemniej przede wszystkim z okolicznością przyznania kompetencji do pociągnięcia posła do tej odpowiedzialności przez Ministra Sprawiedliwości albo grupę posłów, jako umożliwiających nadużywanie tej instytucji w walkach politycznych. Autor ten niemniej dopuszczał możliwość przyznania kompetencji do występowania z wnioskiem w tej sprawie do Trybunału Stanu przez Marszałka Sejmu w ramach daleko idącego wzmocnienia jego władzy dyscyplinarnej⁹¹³.

Prace Komisji Konstytucyjnej rozpoczęte referatem wstępnym posła Stanisław Cara trwały w okresie dwóch sesji zwyczajnych Sejmu III kadencji w latach 1931/1932 oraz 1932/1933. Na kolejnych cotygodniowych posiedzeniach poszczególni referenci przedstawiali swoje opracowania, nad którymi następnie przeprowadzano dyskusję podsumowywaną przez posła Stanisława Cara jako referenta generalnego. W ich toku przepisy dotyczące immunitetu parlamentarnego nieuległy istotnym zmianom, niemniej zagadnienie odpowiedzialności

⁹¹¹ Z. Cybichowski, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II...*, s. 12

⁹¹² S. Estreicher, w: *Ankieta...*, s. 24.

⁹¹³ L. Piniński, w: *Ankieta...*, s. 19–20. Mając na uwadze wielość odpowiedzi, w których autorzy ujawniając swoje stanowisko wobec zagadnienia 15: „Nietykalność” nie występowali przeciwko odpowiedzialności posłów przed Trybunałem Stanu orzekającym w przedmiocie utraty przez nich mandatów, za wadliwą należałoby uznać opinię Wacława Komarnickiego, że propozycja ta nie znalazła uznania wśród uczestników ankiety (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 137). Wręcz przeciwnie. przedstawione odpowiedzi wydają się właśnie w istotnym stopniu ujawniać pozytywną ocenę tej instytucji, nawet wśród tych autorów, którzy nie zmierzali do całkowitego zniesienia immunitetu parlamentarnego.

posłów przed Trybunałem Stanu ujęto odmiennie, tak że jej przesłankami było dopuszczenie się wystąpienia sprzecznego z treścią ślubowania poselskiego albo zawierającego znamiona przestępstwa ściganego z urzędu zamiast naruszającego autorytet i powagę Sejmu⁹¹⁴. W ten sposób całość wystąpień poselskich podporządkowano warunkowi ich niesprzeczności z normami prawnokarnymi. Skutkowało to dalej idącym ograniczeniem zakresu gwarancji niezależności posła w wykonywaniu mandatu. Wiąże się to szczególnie silnie z pozostawieniem kompetencji do winienia wniosku w tej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości jako członka rządu.

Podczas kolejnej sesji zwyczajnej Sejmu zwołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej od dnia 31 października 1933 r.⁹¹⁵, Komisja Konstytucyjna nie przystąpiła do wyczerpania całości z 18 referatów, poprzestając na przedstawieniu przez referenta generalnego posła Stanisława Cara 63 „Tezy Konstytucyjne”, przedstawiające zarys projektu przyszłej konstytucji. Uprzednio, już 14 grudnia 1933 r. tezy te zostały zaprezentowane przez posła Stanisława Cara na posiedzeniu plenarnym Klubu Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem⁹¹⁶. Komisja Konstytucyjna zaakceptowała „Tezy Konstytucyjne” większością głosów na posiedzeniu w dniu 18 stycznia 1934 r. polecając referentowi generalnemu złożyć sprawozdanie z jej prac na *plenum* Sejmu, do czego doszło w dniu 26 stycznia 1934 r.⁹¹⁷ Zgodnie ze swoim pierwotnym stanowiskiem, opozycja odmówiła współpracy nad zgłoszonymi tezami. Wobec ich nieformalnego charakteru, wychodzącego poza regulaminowy tryb postępowania w Sejmie z projektami ustaw, opozycja zdecydowała się nie wziąć udziału w dyskusji nad ich merytorycznymi rozwiązaniami ograniczając swoje wystąpienia jedynie do zwięzłych deklaracji. Wśród nich za proroczą należy uznać tę zawierającą ostrzeżenie, że próba obejścia poprzez zgłoszenie „Tez Konstytucyjnych” wymagań konstytucyjnych i regulaminowych dla procedury zmiany ustawy zasadniczej stanowiłoby pogwałcenie prawa. Po ogłoszonej przerwie w obradach opozycja nie powróciła na salę plenarną. Poseł Stanisław Car zważając na brak woli współpracy pozostałych klubów w dziele przebudowy ustroju postawił wniosek o uznanie „Tez Konstytucyjnych” za projekt konstytucji. Równocześnie postanowił on o zmianie druku sejmowego z: „Tezy Konstytucyjne” na: „Ustawa

⁹¹⁴ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 140–141, 143–144; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 46–49.

⁹¹⁵ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 października 1933 r. w sprawie zwołania Sejmu na sesję zwyczajną (M.P. z 1933 r. Nr 250, poz. 265).

⁹¹⁶ *Tezy konstytucyjne*, w: S. Car, *Na drodze...*, s. 157–175.

⁹¹⁷ S. Car, *Nowa...*, s. 14; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 155–158; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 37–38. Równolegle do prac nad „Tezami Konstytucyjnymi” nieoficjalnie opracowywano również całościowy projekt nowej konstytucji (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 182–183; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 284–285; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 33–37).

Konstytucyjna”, a poszczególne tezy ubrać w formę kolejnych artykułów. Przeciwno temu wnioskowi zaprotestował jedyny obecny wówczas na *plenum* Sejmu poseł opozycyjny – Stanisław Stroński, który ponownie wskazał, że podjęte działania naruszają art. 125 Konstytucji marcowej oraz regulamin Sejmu. Na to referent projektu odpowiedział wnioskiem o uzupełnienie porządku dziennego i skrócenie postępowania legislacyjnego dotyczącego projektu. Obecni na sali posłowie Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem przychyłili się do wniosków posła Stanisława Cara i uchwalili poprzez powstanie kolejno w drugim i trzecim czytaniu *en bloc*, bez zliczania poszczególnych głosów, przedstawiony Sejmowi projekt nowej ustawy zasadniczej⁹¹⁸.

Uchwalony przez Sejm w dniu 26 stycznia 1934 r. projekt konstytucji została przesłany do Senatu dopiero pod koniec sesji zwyczajnej przełomu lat 1933 i 1934. Skutkowało to jego rozpatrzeniem dopiero podczas kolejnej sesji zwyczajnej. Okoliczności związane z uchwaleniem projektu konstytucji w Sejmie nie zyskały aprobaty Józefa Piłsudskiego, który polecił zachowanie w toku prac legislacyjnych w Senacie całości wymagań proceduralnych, w tym przyjęcia niezbędnych poprawek. Referenta senackiej Komisji Konstytucyjnej senator Wojciech Rostworowski zgłosił projektu konstytucji 46 propozycji z mian z czego jedynie 3 miały charakter merytoryczny, a dotyczyły: oddania regulacji składu Senatu w całości do ustawodawstwa zwykłego, usunięcie przymiotnika proporcjonalności jako współokreślającego charakter wyborów do Sejmu oraz likwidacji gwarancji dla istnienia autonomii województwa śląskiego. W dalszym toku prac senackich do projektu zgłoszono dodatkowe poprawki dotyczące gwarancje prawa obywatela do sądu oraz ochrony nietykalności osobistej, mieszkania i korespondencji. Po długiej dyskusji na *plenum* w dniu 16 stycznia 1935 r. przy dezaprobie opozycji Senat większością 74 głosów przeciw 24 uchwalił konstytucję zgodnie z wnioskami senatora referenta. Następnie projekt konstytucji podlegał rozpatrzeniu przez Komisję Konstytucyjną Sejmu w dniach 28 lutego i 7 marca 1935 r., gdzie stał się ponownie przedmiotem krytyki ze strony opozycji⁹¹⁹. Po przyjęciu zaproponowanych przez Senat zmian

⁹¹⁸ S. Car, *Na drodze...*, s. 201–202; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 158–160; A. Ajnenkiel, *Sejmy...*, s. 114–116; A. Ajnenkiel, *Polska...*, s. 438–440; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 182–184; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza...*, s. 568–569; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 288–290; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 38–40; W.T. Kulesza, *Ustawa...*, s. 27–29. Władysław Rostocki dosadnie nazywa procedurę uchwalenia Konstytucji kwietniowej w Sejmie zamachem stanu. Przypomina również precedens Konstytucji 3 maja 1791, która również została przyjęta ze złamaniem postanowień obowiązującego regulaminu sejmowania, a także z naruszeniem innych praw. Zdaniem tego autora, również w drodze zamachu stanu (W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 40–41).

⁹¹⁹ Referent generalny poseł Stanisław Car miał w swoim sprawozdaniu na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 28 lutego 1935 r. stwierdzić, że w nowej konstytucji projektodawcy m.in. zmierzają „do ukrócenia szkodliwego w swych skutkach dla Państwa sejmowładztwa” oraz „do zniszczenia nieodpowiedzialnej, a zaborczej w swych ambitnych dążeniach oligarchji sejmowej” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 166).

większością głosów członków Komisji, projekt konstytucji został rozpatrzony na *plenum* Sejmu w dniu 23 marca 1935 r. Po dwunastogodzinnej burzliwej debacie za przyjęciem przedstawionych przez Senat poprawek opowiedziało się 260 przeciw 139 posłów. Wobec nieuzyskania większości 2/3 głosów, wymaganych zgodnie z art. 125 ust. 1 Konstytucji marcowej, posłowie opozycji złożyli protesty przeciwko uznaniu przez Marszałka Sejmu głosowania za skuteczne z uwagi na uchwalenie zaproponowanych przez Senat zmian większością głosów, jak tego wymaga art. 35 ust. 3 Konstytucji marcowej. Zarówno sprzeciwy ustne, jak i zarzuty pisemne do protokołu, zostały odrzucone przez większość sejmową. W ślad za tym, miesiąc później, w Sali Rycerskiej Zamku Królewskiego, odbył się uroczysty akt podpisania nowej konstytucji przez Prezydenta Ignacego Mościckiego. Następnego dnia jej tekst został opublikowany w Dzienniku Ustaw⁹²⁰.

3.6. Autorytaryzm ustroju kwietniowego a zakres parlamentarnego immunitetu materialnego

Zagadnienie proceduralnej poprawności uchwalenia Ustawy Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁹²¹ stanowiło przedmiot zainteresowania i krytyki tak ówczesnych, jak i aktualnych przedstawicieli nauki prawa. Wystąpienia w tym zakresie co najmniej nadużyć dopatrywali się także stronnicy Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Również sam Józef Piłsudski kwitował, że nowa ustawa zasadnicza została przyjęta „dowcipem i trikiem”⁹²². Niezależnie od podnoszonych zastrzeżeń, Konstytucja kwietniowa faktycznie obowiązywała i począwszy od jej wejścia w życie w dniu ogłoszenia określała ustrój państwa polskiego. Niewątpliwie zamykała ona okres przemian rozpoczętych zamachem stanu dokonany w maju 1926 r.⁹²³ W swoich podstawowych założeniach Konstytucja kwietniowa stanowiła negację systemu

⁹²⁰ S. Car, *Nowa...*, s. 14–15; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 161–170; A. Ajnenkiel, *Sejmy...*, s. 116; A. Ajnenkiel, *Polska...*, s. 440; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 184–185; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza...*, s. 569–572; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 290–297; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 41–43; W.T. Kulesza, *Ustawa...*, s. 29–33.

⁹²¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

⁹²² S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, rok VIII, s. 4–5; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 7–8; A. Ajnenkiel, *Sejmy...*, s. 115–116; A. Ajnenkiel, *Polska...*, s. 439–440; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 290–291, 296–297; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 41; W.T. Kulesza, *Ustawa...*, s. 9, 30.

⁹²³ M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne nad projektem konstytucji Wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 103–104; M. Starzewski, *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych (20 lutego 1919 – 10 stycznia 1934)*, Kraków 1934, s. 13–23; S. Car, *Na drodze...*, s. 7–12, 146, 149; S. Car, *Nowa...*, s. 7–17; W. Makowski, *Rzeczpospolita. Co każdy obywatel o Państwie i Konstytucji wiedzieć powinien*, Warszawa 1935, s. 14–15; W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 249; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 10–11, 14, 80–88, 91–109, 124–174; I. Matuszewski, *Próby...*, s. 127–135; A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku*, Lwów–Warszawa 1935, s. 3, 6–7; K. Zakrzewski, *Państwo liberalne – państwo całkowite – Państwo Polskie*, „Pion” 1935, nr 15, s. 4–5; W.T. Kulesza, *Ustawa...*, s. 9–10; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 43, 73.

marcowego zrywając z podstawowymi zasadami na których ten się opierał⁹²⁴. Dotyczyło to przede wszystkim odejściem od zasady suwerenności narodu⁹²⁵, parlamentaryzmu, a w jego ramach supremacji Sejmu, a także monteskiuszowskiej koncepcji trójpodziału władzy⁹²⁶.

W ustrój kwietniowym za nosiciela suwerenności upatrywano samo państwo, w którego ramach ludność skupiona na określonym terytorium podlegała władzy wykonywanej przez jego

⁹²⁴ Stanisław Car stwierdzał: „Pierwotne nasze zamierzenia [Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem – przyp. J.G.] szły w tym kierunku, aby naprawić tylko błędy dotychczasowego ustroju; w miarę jednak głębszego wnikania w istotę zagadnień, przyszliśmy do przekonania, że na tej podstawie, na jakiej jest oparta konstytucja marcowa, nowego ustroju budować niepodobna; postanowiliśmy przeto przebudowę rozpocząć od podstaw, gdyż konstytucja marcowa nie zadowalała nas w swych najistotniejszych założeniach” (S. Car, *Na drodze...*, s. 147). Antonii Deryng zaliczał Konstytucję marcową do grupy konstytucji powojennych, które w sposób krańcowy przejęły założenia liberalizmu i demokracji, „doprowadzając nieledwie do bezużytecznego absurdu politycznego liberalną, a raczej już aspołeczną i apañstwową organizację własnego państwa” (A. Deryng, *Akty...*, s. 82).

⁹²⁵ A. Ławniczak, *Ewolucja pojęcia „naród” w polskich konstytucjach*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CC” 1992, nr 1290, s. 145–149, 152. Poseł Stanisław Car w swoim przemówieniu na *plenum* Sejmu w dniu 3 marca 1931 r. stwierdził, że Konstytucja kwietniowa nie tworzy ani dyktatury, ani ustroju cesarystycznego, czerpiących „swą moc z woli arbitralnej”, lecz władza opiera się „na prawie, jednakowo obowiązującym zarówno organa władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej” (S. Car, *Na drodze...*, s. 27). Wypowiedź ta nie neguje, tak twierdzenia o odejściu w Konstytucji kwietniowej od postrzegania narodu jako nosiciela suwerenności, jak i zbudowania systemu sprawowania władzy na koncepcji skupiającej całość władzy państwowej w jednostce stojącej na czele państwa. Niewątpliwie bowiem także ustrój autorytarny dąży do legitymizacji swojego funkcjonowania w prawie.

⁹²⁶ S. Car, *Na drodze...*, s. 10, 42–46, 145–149; S. Car, *Czynnik równowagi w nowej konstytucji: przemówienie wygłoszone na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu dnia 14 grudnia 1934 r.*, Warszawa 1935, s. 3–16; S. Car, *Nowa...*, s. 5–17; A. Deryng, *Akty...*, s. 100–102; A. Piasecki, *Zasady nowej konstytucji*, Kraków 1934, s. 12–13; S. Starzyński, *Analiza...*, s. 5–6; I. Matuszewski, *Próby...*, s. 135–136; W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 225–227, 239–240, 242–244, 249–250; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 155–170, 175–177, 189–195; A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 3–8, 19, 24–25; S. Rogoż, *Nowa Konstytucja i demokracja*, „Pion” 1935, nr 15, s. 6–7; J. Braun, *Kilka myśli o Konstytucji kwietniowej*, Warszawa 1937, s. 9–10; K.W. Kumaniecki, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 27–28, 73–74.

organy⁹²⁷. Jego ustawę zasadniczą stanowiącą statut organizacyjny państwa⁹²⁸ otwierał tak zwany dekalog, czyli pierwsze dziesięć artykułów określających podstawowe założenia ideowo-aksjologiczne ustroju kwietniowego⁹²⁹. Podstawą na której opierał się ustrój społeczny określany Konstytucją kwietniową była zasada solidaryzmu, czyli koncepcję wysuwającą na pierwszy plan zasadę współdziałania i współzależności wszystkich jednostek tworzących wspólnie społeczeństwo w celu budowy, utrzymania i rozwoju dobra wspólnego, czyli państwa polskiego⁹³⁰.

Zerwanie przez Konstytucję kwietniową z założeniami państwa liberalnego, przyznającego pierwszeństwo interesom indywidualnym nad interesami zbiorowości, prowadziło do przyjęcia przez nią uniwersalistycznej koncepcji praw i obowiązków obywatelskich, wyrażającej się w zespoleniu jednostki z państwem, a dokładniej na oparciu „stosunku jednostki i społeczeństwa do Państwa na obowiązkach wypływających z funkcji społecznej członków

⁹²⁷ S. Car, *Na drodze...*, s. 187–188; W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 3–13; W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 225–227; J. Braun, *Kilka...*, s. 10–12; K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 27–30; I. Matuszewski, *Prawda o Konstytucji kwietniowej*, Nowy Jork 1945, s. 20–21; R. Mojak, J. Sobczak, *Ewolucja polskiego prawa konstytucyjnego w latach 1918–1945*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 63–65. Wskazuje na to bezpośrednio August Paszkudzki pisząc: „W miejsce zasady suwerenności Sejmu z «Małej Konstytucji» – w miejsce suwerenności Narodu z Konstytucji marcowej – wysuwa nowa Konstytucja, jako najwyższą wartość – wspólne dobro wszystkich obywateli – Państwo” (A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 7). Wacław Makowski stwierdzał ponadto, że „nie należy utożsamiać pojęcia społeczeństwa z pojęciem narodu, naród bowiem jest grupą społeczną o charakterze historycznym, grupą trwałą, niezmienną w ciągu pokoleń, obejmującą zarówno ludzi żyjących, jak i ich przodków i potomków, – społeczeństwo natomiast jest aktualną żywą zbiorowością, która może być narodowo jednolita, ale może także składać się z grup narodowo różnych, albo też obejmować tylko część większej narodowej całości”, (W. Makowski, *Państwo społeczne*, Warszawa 1936, s. 19). Na te cechy narodu zwracał uwagę również Ignacy Matuszewski, wiążąc ściśle interes państwa i interes narodu, podporządkowując ten drugi w ten sposób w pełni rozkazom władzy wykonywanej w imieniu tego pierwszego (I. Matuszewski, *Próby...*, s. 15–33). Ścisły związek, a wręcz uzależnienie narodu od posiadania własnego państwa podkreślał także: R. Dmowski, *Myśli nowoczesnego Polaka*, Warszawa 2013, s. 140–169. Równocześnie brak podkreślenia narodowego charakteru państwa w Konstytucji kwietniowej skutkowało odrzuceniem w jej ramach wszelkiego rodzaju nacjonalizmów (A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 312–313). Zauważał to także Władysław Rostocki przypisując autorstwo tej koncepcji Władysławowi Leopoldowi Jaworskiemu z okresu prac Ankiety w 1928 r. (W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 20, 32). Władysław Rostocki równocześnie zauważał, że przeciwko samoistnemu odwołaniu się do narodu jako źródła władzy w Rzeczypospolitej Polskiej w projekcie konstytucji Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem z 1931 r. występował Episkopat Polski, uznający Boga za jedyne źródło ostatecznej władzy (*Ibidem*, s. 29–30).

⁹²⁸ Tak: W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 177; podobnie: S. Car, *Na drodze...*, s. 155–156.

⁹²⁹ I. Czuma, *Konstytucja kwietniowa a pojmowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1935, z. 4, s. 172*–174*; S. Car, *Czynnik...*, s. 6–16; A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 3, 7; W. Makowski, *Wspólne dobro wszystkich obywateli*, „Pion” 1935, nr 15, s. 2; W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 221–222; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 177–188; S. Starzyński, *Analiza...*, s. 7–8; I. Matuszewski, *Próby...*, s. 135–136; J. Braun, *Kilka...*, s. 6–16; K. Grzybowski, *Zasady Konstytucji kwietniowej: komentarz prawniczy do części I. ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937, s. 1, 15–21; A. Peretiatkowicz, *Studia prawnicze*, Poznań 1938, s. 140–141.

⁹³⁰ A. Deryng, *Akty...*, s. 100; A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 7, 8, 18; A. Peretiatkowicz, *Polska deklaracja konstytucyjna z 1935 r.*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, z. 4, s. 272–273; W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 66–69; K. Zakrzewski, *Państwo...*, s. 4–5; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 391–392; K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 28–29.

zbiorowości, a ustalanych przez Państwo”⁹³¹. Wacław Komarnicki rozwijał szerzej to zagadnienie tłumacząc: „Z zasady zespolenia obywateli z państwem wynika uwydatnienie

⁹³¹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 187. Podobnie: S. Car, *Na drodze...*, s. 154–156; W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 12–13; A. Mycielski, *Rola jednostki w polskim systemie konstytucyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1939, z. 3, s. 243*–245*, 247*–248*.

Na odejście w Konstytucji kwietniowej od założeń państwa liberalnego w stronę państwa totalitarnego, mniej lub bardziej jednoznacznie wskazywali: K. Zakrzewski, *Państwo...*, s. 4–5; S. Car, *Czynnik...*, s. 6; J. Braun, *Kilka...*, s. 14–15; K. Górski, *Wychowanie personalistyczne*, Poznań 1936, s. 223–224. Ustrój pomajowy, zwłaszcza od wyborów brzeskich 1930 r., odpowiadał opisowi ustroju totalnego autora koncepcji państwa społecznego, którego założenia miała realizować Polska pod rządami sanacji opartego o formułę (za przykładem hitleryzmu niemieckiego): „wódz tworzy ideę, idei służy partja, partja tworzy państwo, państwo obejmuje naród; stąd wódz, partja, państwo i naród stanowią jedność” (W. Makowski, *Państwo...*, s. 32–41). Zwracał na to uwagę Antoni Deryng uznając, że projekt Konstytucji kwietniowej wyrażał tożsame tendencje polityczne co faszyzm i hitleryzm (A. Deryng, *Akty...*, s. 81). Niemniej zdaniem Andrzeja Ajnenkiela zważanie w art. 5 Konstytucji kwietniowej na znaczenie jednostki w państwie, stanowiło czynnik „wyraźnie inaczej sytuujący myśl polityczną i praktykę sanacji w porównaniu z reżimami i ideologiami totalitarnymi, zarówno o brunatnym, czarnym, jak i czerwonym zabarwieniu” (A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 299). Współcześnie natomiast Władysław Tadeusz Kulesza nazywa Józefa Piłsudskiego „*de facto* dyktatorem” (W.T. Kulesza, *Ustawa...*, s. 10). Oryginalne w tym zakresie stwierdzenie zawarł w swoim opracowaniu Ignacy Matuszewski podejmując się obrony Konstytucji kwietniowej przed atakami na nią po II Wojnie Światowej. Na końcu swoich rozważań stwierdził on rzecz następującą: „[W] Polsce zaszło, raz na tysiąclecie zachodzące zjawisko, że ustrój jej ukształtował się zgodnie z wolą dyktatora, który nie chciał być dyktatorem”. Oczywiście mowa była o Józefie Piłsudskim (I. Matuszewski, *Prawda...*, s. 40). Autor ten w innym miejscu po śmierci Józefa Piłsudskiego pisał, że bez względu na treść obowiązującej w Polsce konstytucji „o sprawach istotnych [... – przyp. JG] stanowił Piłsudski zawsze”. W kontekście zamachu majowego dodawał, że próba sprzeciwienia się woli Józefa Piłsudskiego w dziedzinie obrony narodowej zmusiła go „do powrotu ze świadomego i dobrowolnego w Sulejówku wygnania, do ujawnienia jak dalece rozstrzygającym czynnikiem ustrojowym w Polsce jest On sam [... – przyp. JG]”. Podsumowując swoją myśl stwierdzał, że do śmierci Józefa Piłsudskiego „żyliśmy w atmosferze Wielkiego Człowieka. Nie był to system prawny, lecz była to mocniejsza od wszelkich systemów rzeczywistość. Chwila obecna jest przełomowa dlatego przede wszystkim, iż Wielkiego Człowieka musimy zastąpić organizacją. Miejsce czynnika z tytułu autorytetu wielkości rozstrzygającego dla wszystkich w Państwie – zajęło obecnie prawo” (I. Matuszewski, *Próby...*, s. 172). Na funkcjonujący w Polsce mit mesjanizmu oraz istnienie wodza, zwracał uwagę: K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 104–105. W tym kontekście Wacław Komarnicki uznawał za decydujące w zakresie tego czy ustrój kwietniowy pozostanie niejako pośrednim pomiędzy państwem liberalnym a państwem totalnym będzie miał rzeczywisty układ stosunków społeczno-politycznych. Autor ten jednak opowiadał się za potrzebą oznaczenia w Konstytucji kwietniowej granic „autorytatywności nowego ustroju” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 188, 196, 391). W jego ocenie bowiem: „U podstaw koncepcji Prezydenta Rzplitej, zrealizowanej w Konstytucji kwietniowej, leży zasada Wodza, jako męża stanu, obdarzonego wyjątkową indywidualnością, przerastającego swą miarą współczesne pokolenie. Ta koncepcja była miarodajna zarówno dla przyjęcia zasady koncentracji władzy w ręku Prezydenta, jak i całkowitej jego nieodpowiedzialności” (*Ibidem*, s. 252–253). Warto również zwrócić uwagę, że Antoni Peretiatkowicz, który jako pierwszy pisał o cezaryzmie demokratycznym, wskazywał na zachowywane w ustroju tego typu jedynie pozorów demokracji oraz występujących w nim tendencji do całkowitego przekreślenia wolności obywatelskich w kierunku przekształcenia ustroju ku totalitaryzmowi. Oznacza, to że wadliwe jest odróżnianie ustroju cezarystycznego od totalitarnego, gdyż totalitaryzm może stanowić pewnego rodzaju rozwinięcie cezaryzmu. Przywołany autor stwierdzał, że Konstytucja kwietniowa nie jest „wyrazem idei państwa totalnego, jakkolwiek zawiera pewne momenty w tym kierunku”. Ustrój określony Konstytucją kwietniową Antoni Pereiatkowicz określał mianem solidaryzmu elitarnego, względnie cezaryzmu liberalnego, jako cezaryzmu nieprzekreślającego całości praw obywatelskich. Zwracał on jednak uwagę na istotne znaczenie zwyczajów czy faktycznego stosowania konstytucji i wymogu wykładni Konstytucji kwietniowej „w duchu lojalności politycznej oraz praworządności” (A. Peretiatkowicz, *Studia...*, s. 135–148). Ustrój kwietniowy nazywano natomiast mianem ustroju autorytatywnego (K. Zakrzewski, *Państwo...*, s. 4–5; W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 249–250; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 10–11, 14, 88, 91, 109, 157, 192, 196, 251–252, 254, 312, 324, 391, 415). Natomiast od początku lat 70. XX wieku używano określenia: „autorytarny” (E. Gdulewicz, *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Annales UMCS” 1974, Sectio G, t. XXI, s. 2; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 73; W.T. Kulesza, *Ustawa...*, s. 10, 33–36, 41–47; W.T. Kulesza, *Państwa autorytarne międzywojennej Europy, jako zbiór. Uwagi wstępne*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3, s. 69–81; P. Sarnecki, *Głowa państwa w obu polskich konstytucjach kwietniowych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 298–230).

przez Konstytucję obowiązków obywatelskich. Nie posiadanie podmiotowych praw przez jednostki, jako podmioty odrębne, ale spełnienie przez jednostki swych funkcji społecznych czyli obowiązków obywatelskich jest podstawą stosunków między obywatelami a Państwem”⁹³². Z powyższego wynika nadrzędność celów państwa względem interesów jednostki związanej z nim węzłem przynależności, czyli obywatelstwa⁹³³.

Niektórzy z ówczesnych autorów szli dalej stwierdzając, że zespolenie jednostki z państwem powinno wyrażać się w zupełnym zjadaniu dążeń i celów jednostki, społeczeństwa i państwa tak, że państwo nie musi wymuszać posłuchu dla swoich praw, gdyż jednostka całkowicie zinternalizowała zasady aksjologiczne oraz aksjomaty na których to państwo się opiera⁹³⁴. W tym kierunku wydawał się iść Wacław Makowski pisząc: „Będąc podstawą ideową państwa [dziesięć pierwszych artykułów Konstytucji kwietniowej – JG], niejako katechizmem obywatelskim, muszą one wejść głęboko w świadomość społeczną, więcej jeszcze, muszą one stać się treścią poczucia obywatelskiego Polaków, treścią ich wiary i wytyczną ich czynów. Nietylko tam gdzie trzeba będzie zastanawiać się nad znaczeniem jakiegoś przepisu ustawowego, właściwe jego zrozumienie będzie to, które będzie zgodne z zasadami deklaracji ideowej – ale i miarą każdego czynu społecznego będzie jego zgodność z temi zasadami”⁹³⁵.

Również Maciej Starzewski na gruncie analizy przepisów Konstytucji kwietniowej w brzmieniu ustalonym przez Sejm w trzecim czytaniu wskazywał, że prawa obywatelskie w niej ujęte „nie mogą zwracać się przeciwko Państwu i pozwalać jednostkom na bezwzględne opancerzanie się przeciwko niemu”. Jednostka bowiem nie posiada „w zasadzie żadnych środków przy pomocy, których można byłoby ich dochodzić”. Autor ten kontynuował: „Gwarancje konstytucyjne są dziełem Państwa, które stanowiąc je, pośrednio tylko ma na oku

⁹³² W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 394.

⁹³³ W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 68–69; S. Car, *Czynnik...*, s. 7–9; A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 7, 8, 16; W. Sławek, *Własnym wysiłkiem pójdzie naród ku odrodzeniu*, „Pion” 1935, nr 15, s. 1; W. Makowski, *Wspólne...*, s. 2; K. Zakrzewski, *Państwo...*, s. 4–5; J. Braun, *Kilka...*, s. 13–15; K. Grzybowski, *Zasady...*, s. 36–45, 79–82; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 390; R. Mojak, J. Sobczak, *Ewolucja...*, s. 65. W tym kontekście można przywołać słowa cesarza rzymskiego Marka Aurelego: „Co państwu nie jest szkodliwe nie przynosi szkody i obywatelowi” (K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 110).

⁹³⁴ K. Grzybowski, *Zasady...*, s. 22–23. W ten właśnie Stanisław Car zdawał się postrzegać demokrację jako „zespolenie z państwem szerokich warstw społeczeństwa – oraz zapewnienie wszystkim obywatelom równych szans w zdobywaniu uprawnień do wpływania na bieg spraw publicznych” (S. Car, *Na drodze...*, s. 151).

⁹³⁵ W. Makowski, *Wspólne...*, s. 2. Ignacy Matuszewski stwierdzał, że obóz sanacji ma na celu nie tylko przebudowę ustroju, lecz także „przebudowę psychiki polskiej”, a przeprowadzana wraz z przyjęciem Konstytucji kwietniowej rewolucja nie ma charakteru jedynie prawnopaństwowego, lecz jest „duchowa, nie tylko techniczna, lecz i psychiczna, nie tylko prawna, lecz, co najważniejsze, i moralna”. Autor ten dodawał ponadto, że uchwalenie nowej ustawy zasadniczej otwarło nowy okres, w którym najważniejszym zadaniem będzie „stworzenie nowego człowieka i nowego społeczeństwa przez wydobywanie tych cnót i przytłumienie tych wad, jakie zawiera w sobie psychika polska” (I. Matuszewski, *Próby...*, s. 133–137).

korzystać jednostek, troszczy się zaś przede wszystkim o własną siłę, świadome, że czerpać ją może tylko z twórczości jednostek i grup ich, oraz, że klimatem tej twórczości jest swoboda. Lecz samo tylko stopień tej swobody odważa i wymierza [... – przyp. JG] Gwarancje konstytucyjne posiadają to właśnie znaczenie: są przede wszystkim skrępowaniem przez Konstytucję zwyczajnego ustawodawcy pewnymi zasadami, wyjęciem z pod jego kompetencji zmiany tych zasad, narzuceniem mu pewnych nakazów i zakazów. Państwo nie kapituluje bynajmniej ustanawiając gwarancje przed jakimiś własnymi, wrodzonymi prawami jednostki, przeciwnie, zachowuje nadal pełnię władzy ścieśniania, czy rozszerzania pierwotnie określonych szrank. Żąda jednak, by to następowało przy zastosowaniu postępowania rewizyjnego, powolniejszego, ostrożniejszego, zapewniającego wyższą dojrzałość rezultatów”⁹³⁶.

Przedstawione założenia aksjologiczne oraz cele do których zmierzał ustrojodawca przyjmując Konstytucję kwietniową wyznaczają konieczny kontekst interpretacyjny poszczególnych instytucji ustrojowych nią określanych. Przede wszystkim dotyczy to odrzucenia założeń państwa liberalnego wspartego na zasadach suwerenności narodu, parlamentaryzmu oraz wolności jednostki, jak i wynikającej z nich służebnej roli państwa. Toteż w szczególności przekładało się na postrzeganie organów przedstawicielskich jedynie jako platform wyrażania opinii społecznej, co wiązało się z istotną degradacją ich pozycji ustrojowej, przy równoczesnym pozbawieniu poszczególnych ich członków abstrakcyjnego przymiotu przedstawicieli narodu. Znowuż te tendencje natomiast pociągało za sobą osłabienie statusu prawnego posłów i senatorów, w tym w szczególności w ramach przysługujących im gwarancji prawnych dla nieskrępowanego wykonywania mandatu⁹³⁷.

⁹³⁶ M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 11–13. Na odejście w Konstytucji kwietniowej od koncepcji uznających istnienie praw przyrodzonych na rzecz postrzegania państwa za dawcę wszelkich praw człowieka i obywatela, wskazuje również: M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 169. Jedną z konsekwencji takiego postrzegania stosunku jednostki do państwa było uznanie, że posiadanie przez jednostkę praw wyborczych ma swoją funkcję społeczną i nie jest wykonywane w interesie wyborcy, a społeczeństwa. Oznaczało to „zerwanie z doktryną rewolucji francuskiej równego i przyrodzonego prawa wyborczego”. Równocześnie z uwagi na odjęcie narodowi przymiotu piastuna władzy zwierzchniej z równoczesnym skupieniu jej w osobie Prezydenta wynika, że akt wyborczy przestał być „aktem władzy zwierzchniej wykonywanej przez naród” (A. Deryng, *Zasady nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, nr 1, s. 25*–26*).

⁹³⁷ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 177–180; K. Grzybowski, *Zasady...*, s. 20–21; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 49–52; A. Ławniczak, *Ewolucja...*, s. 148–149; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 52–57; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 46–51. Co podkreślał Stanisław Car, założeniem twórców Konstytucji kwietniowej było, aby nie stanowiła ona „suchego kontraktu prawniczego”, stąd też część ściśle prawną poprzedzono swego rodzaju „deklaracją praw” określającą „podstawy przyszłego ustroju, z których będą czerpać swe źródło instytucje prawne, rozwinięte szczegółowo w dalszych rozdziałach Konstytucji i ustawodawstwie zwykłym” (S. Car, *Czynnik...*, s. 6). Na silne oddziaływanie zasad ustrojowych określonych w „dekalogu” zwracał uwagę również: W. Makowski, *Wspólne...*, s. 2.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, na czele państwa stał Prezydent Rzeczypospolitej. Stanowił on czynnik nadrzędny, stojący ponad pozostałymi naczelnymi organami państwa, które to znajdowały się pod jego zwierzchnictwem⁹³⁸. Wskutek tego stawał się niejako uosobieniem, personifikacją państwa, a w ślad za tym realnym nosicielem jego suwerenności⁹³⁹. W Konstytucji kwietniowej republikańska zasada suwerenności narodu⁹⁴⁰ została przedstawiona zasadzie jednowładztwa, w ramach której jednolita i niepodzielna władza państwowa podlegała skupieniu w osobie Prezydenta, czyli zasadzie monarchicznej⁹⁴¹.

Na Prezydencie Rzeczypospolitej spoczywała odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy państwa⁹⁴². Konsekwencją tego było zwolnienie go od odpowiedzialności za akty urzędowe. Za czyny niezwiązane ze sprawowaniem urzędu Prezydent mógł zostać pociągnięty do

⁹³⁸ K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 29–31, 39; W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 24–26; K. Grzybowski, *Zasady...*, s. 33–35; S. Car, *Czynnik...*, s. 9–10; S. Car, *Nowa...*, s. 10–12. Stanisław Car podkreślał, że projekt Konstytucji kwietniowej nie urzeczywistnia założeń ustroju prezydenckiego USA uznając, że Prezydent „nie ma być tylko najwyższym przedstawicielem władzy wykonawczej [... – przyp. JG], lecz ma być głównie i przede wszystkim Głową Państwa, reprezentantem najwyższej władzy państwowej, która jest jednolita i niepodzielna [... – przyp. JG]” (S. Car, *Na drodze...*, s. 56).

⁹³⁹ A. Deryng, *Akty...*, s. 100–102; K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 29–31, 39; W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 225–227; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 214, 254; J. Braun, *Kilka...*, s. 10–12; E. Gdulewicz, *Zasada...*, s. 5–6; R. Mojak, J. Sobczak, *Ewolucja...*, s. 66; A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 43. R. Mojak, *Ewolucja polskiego konstytucjonalizmu w okresie II Rzeczypospolitej*, w: *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, red. A. Korobowicz, Lublin 1996, s. 87–88. Antoni Paszkudzki wskazywał, że „stanowisko Prezydenta Rzplitej w Państwie ma charakter suwerenny” (A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 19; A. Deryng, *Akty...*, s. 15). Bezpośrednio o pozycji Prezydenta w ustroju kwietniowym mówił Stanisław Car: „W naszej koncepcji Prezydent Rzeczypospolitej nie ma być szefem egzekutywy ma być natomiast głową państwa; on ma ucieleśniać, personifikować suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej. On i nikt inny” (S. Car, *Na drodze...*, s. 188). Antonii Deryng bezpośrednio wskazywał na zerwanie w Konstytucji kwietniowej z zasadą suwerenności narodu, a przeniesieniem przymiotu suwerenności na Prezydenta (A. Deryng, *Akty...*, s. 100–102).

⁹⁴⁰ Wacław Komarnicki uważał zasadę suwerenności narodu (zwierzchnictwa narodowego), obok idei wolności politycznej, za podstawowe pojęcia właściwe „psychice narodowej polskiej”, która wypływa z „jej wiekowych przeżyć historycznych”. Autor ten uznawał, że idee te „muszą działać kształtująco i w twórczości ustrojowej polskiej i po odzyskaniu niepodległości wyciskać swe znamię na konstytucjach Polski współczesnej” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 13).

⁹⁴¹ W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 227–237; M. Starzewski, *Od sejmowładztwa...*, s. 18–19; M. Starzewski, *Z zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, nr 3, s. 381*–385*; S. Starzyński, *Analiza...*, s. 8–9; K. Górski, *Wychowanie...*, s. 221–223; K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 39; A. Peretiatkowicz, *Studia...*, s. 145; R. Balicki, A. Ławniczak, *Tradycja...*, s. 414–417, 421. W tym miejscu warto zwrócić uwagę tutaj także na trafną uwagę Hansa Kelsena, który wskazywał, że autokracja w której istnieje organ ukształtowany na wzór obieralnego cesarza odwołuje się do fikcji przedstawicielstwa narodowego, aby ukryć jej despotyczny charakter oraz podobieństwo tego organu do monarchii dziedzicznej (H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936, s. 105–107).

⁹⁴² Zdaniem Juliusza Brauna odrzucenie zasady pochodzenia władzy w państwie od narodu zakładało odwołanie się do koncepcji pochodzenia władzy od Boga. Skutkowało to postrzeganiem piastuna urzędu Prezydenta jako pomazańca bożego, odpowiadającego wyłącznie przed stwórcą (J. Braun, *Kilka...*, s. 10–12). Również Wacław Komarnicki przyrównywał zasadę prawnej nieodpowiedzialności Prezydenta do koncepcji monarchicznych odwołujących się do pojęć transcendentnych (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 252). Na sprzeczność zasady nieodpowiedzialności Prezydenta w ustroju kwietniowym z „tradycją Konstytucyj republikańskich” oraz wynikającego z tego zbliżenia Prezydenta do monarchii zwracał uwagę: M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 20.

odpowiedzialności dopiero po zakończeniu pełnienia swojej funkcji⁹⁴³. W tym zakresie należy zauważyć, że pomimo ogólnego wymogu kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta przez Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, to Prezydentowi został przyznany szeroki zakres prerogatyw, za korzystanie z których nie mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności⁹⁴⁴. Co więcej, „koncentracja władzy w ręku jednostki nie znajduje w Konstytucji kwietniowej odpowiednika w formie indywidualnej odpowiedzialności prawnej, jak w systemie prezydenckim w postaci *impeachment*”⁹⁴⁵.

Brak możliwości pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej, miało zerwać „z martwą literą prawa”, jak również nadać szczególne znaczenie przymiotom moralnym piastuna najwyższego urzędu w państwie⁹⁴⁶. Składając przed objęciem urzędu przysięgę Prezydent podkreślał swoją odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy państwa⁹⁴⁷. W ramach odrzucenia zasady suwerenności narodu, Prezydent nie odwoływał się w swojej przysiędze do narodu, lecz do chrześcijańskiego Boga⁹⁴⁸. Z treści przysięgi ponadto wynikała pozycja Prezydenta jako zwierzchnika państwa, za to państwo odpowiedzialnego⁹⁴⁹.

⁹⁴³ Nadawało to Prezydentowi „quasi-monarsze stanowisko osobiste” (*Ibidem*, s. 20). Taka forma odpowiedzialności Prezydenta została przyjęta ze względu na „*prestige* Państwa” (S. Car, *Czynnik...*, s. 15).

⁹⁴⁴ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 191–192, 219–224. Nieodpowiedzialność Prezydenta związana była z zerwaniem z republikańską koncepcją postrzegania go wyłącznie jako jednego z organów władzy wykonawczej. W świetle Konstytucji kwietniowej, Prezydent stanowił czynnik zwierzchni i nadrzędny niebędący organem władzy, lecz pozostający faktycznym podmiotem suwerennym (A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 24–25; podobnie: E. Gdulewicz, *Zasada...*, s. 17–20). Na suwerenny charakter władzy Prezydenta zwracał uwagę również: W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 229. Stanisław Car uważał, że wyłączenie odpowiedzialności Prezydenta w zakresie jego prerogatyw wynika z istoty decyzji, których one dotyczą, a których „nie da się ująć w żadne karby przepisów normujących”. Natomiast ich „trafność zależeć będzie od instynktu politycznego tego czynnika, któremu naród okazał zaufanie, powołując go do sprawowania najwyższych funkcji w państwie [... – przyp. JG] [D]opiero w rozwoju wypadków, z perspektywy historycznej można będzie ocenić, czy były one słuszne i czy odpowiadały interesom kraju” (S. Car, *Na drodze...*, s. 115–116).

⁹⁴⁵ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 251. Antoni Deryng zwracał natomiast uwagę, że jedynie „władza sprawowana we własnym imieniu może być nieodpowiedzialna”. Za taką odpowiedzialność nie można uznać odpowiedzialności przez własnym sumieniem, Bogiem czy też opinią publiczną lub historią. Autor postulował potrzebę objęcia aktów Prezydenta kontrasygnaturą ministerialną. Uważał on, że „[w]prowadzenie pojęcia prerogatywy do ustroju republikańskiego [... – przyp. JG] nie zdaje się być właściwym” (A. Deryng, *Akty...*, s. 6–16, 47–49, 64–69, 110–112).

⁹⁴⁶ W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 24–26; A. Piasecki, *Zasady...*, s. 13–14; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 201. Natomiast zdaniem Stanisława Cara odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta jest konstrukcją sztuczną i „niemożliwą do zastosowania nie ze względu na osobę Prezydenta Rzeczypospolitej, ale ze względu na powagę Państwa” (S. Car, *Czynnik...*, s. 14).

⁹⁴⁷ Zdaniem Karola Górskiego zawarte w przysiędze prezydenckiej odwołanie się do Boga związane było z postrzeganiem go jako źródłem pochodzenia władzy (K. Górski, *Wychowanie...*, s. 219–220; podobnie: P. Sarnecki, *Głowa...*, s. 307).

⁹⁴⁸ A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 34–35.

⁹⁴⁹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 212. Brak zawarcia w przysiędze prezydenckiej odwołania do narodu krytykował Wacław Komarnicki. Stwierdzał on, że „wszystkie przesłanki, na których opierała się w pierwotnej koncepcji B. B. władza Prezydenta Rzplitej, w obecnym projekcie nie istnieją, można więc stwierdzić, że władza jego oderwana została od tej podstawy, na której miała się opierać. Bez tej podstawy, gdy Prezydent nie jest ani

Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej wybierało Zgromadzenie Elektorów. Ustępującemu Prezydentowi przyznano prawo wskazania innego kandydata na ten urząd. Akt ten był stanowił prerogatywę Prezydenta. Upodobniało to w istotnym stopniu urząd państwa do monarchii⁹⁵⁰. Jeżeli Prezydent nie skorzystał ze swojego uprawnienia, wówczas głową państwa zostawał kandydat przedstawiony przez Zgromadzenie Elektorów. W odmiennym przypadku, wyboru pomiędzy dwoma kandydatami dokonywano w głosowaniu powszechnym⁹⁵¹. W razie wojny okres urzędowania Prezydenta przedłuża się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. Prezydentowi jako gwarantowi ciągłości władzy państwowej została przyznana dodatkowo prerogatywa do wyznaczenia, w razie wojny, swojego następcy na wypadek opróżnienia urzędu przed zawarciem pokoju⁹⁵².

Prezydent jako czynnik nadrzędny i suwerenny, a zarazem centralny element ustroju kwietniowego, posiadał kompetencje w zakresie zahamowania próby zmiany Konstytucji kwietniowej przez Izby Ustawodawcze. Zgodnie z art. 80 ust. 4 tej Konstytucji, Prezydent mógł w ciągu 30 dni od dnia otrzymania uchwalonego przez Izby Ustawodawcze projektu ustawy zmieniającego konstytucję zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które może nastąpić nie wcześniej niż w następnej kadencji. Nawet wówczas, gdyby Izby

mandatariuszem narodu, ani nie jest przedstawicielem najwyższej władzy w państwie, ani nie sprawuje zwierzchnictwa wspólnie z przedstawicielstwem narodowym, skupia on w swym ręku władzę państwową i jest zwierzchnikiem państwa. Tak pojęta władza jego traci charakter republikański. Nie jest ona również cezaryzmem demokratycznym, jak w koncepcji projektu z 1929 r. lecz oparta zostaje na zasadzie monarchicznej” (W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 231). Podobne wnioski można wyciągnąć z opisu pozycji ustrojowej Prezydenta przez: K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 29–31; S. Starzyński, *Analiza...*, s. 8–9; E. Gdulewicz, *Zasada...*, s. 6–8, 17–18.

⁹⁵⁰ Stanisław Car odpierając zarzuty nawiązywania przez system wyboru Prezydenta do elekcji *virilim* ostatecznie uznał, że rzeczywiście jest to instytucja podobna, aczkolwiek w formie zastosowanej w Konstytucji kwietniowej nie doprowadzi ona do negatywnych skutków znanych z okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej (S. Car, *Czynnik...*, s. 15). Na podobieństwo sposobu wyboru Prezydenta do ustroju monarchicznego wskazywali również: M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 44–45, 56–58; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 201–202; A. Peretiatkowicz, *Studia...*, s. 146.

⁹⁵¹ Taki sposób elekcji prezydenta miał zapewnić „wybór na to stanowisko mężów stanu miary nieprzeciętnej, o wyraźnie zarysowanej indywidualności” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 201; podobnie: W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 24–25). August Paszkudzki wskazywał, że głosowanie powszechne należało postrzegać jako ostateczność w przypadku gdyby nie doszło do porozumienia pomiędzy Prezydentem a Zgromadzeniem Elektorów co do osoby kandydata, a faktycznie osoby, która urząd ten obejmie. Ogół obywateli w tym przypadku występował wyłącznie w roli rozjemcy i arbitra (A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 22; podobnie: W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 234; K.W. Kumaniecki, *Ustrój polityczny Polski. Konstytucja kwietniowa i system wyborczy (sejmowy, senacki, prezydencki): tekst i studjum*, Kraków 1937, s. 124). Co więcej, ogół obywateli nie wpływał na wybór Prezydenta pośrednio przez wybory elektorów, gdyż Zgromadzenie Elektorów składało się z 80 osób, w tym 5 wirylistów oraz 75 elektorów wybranych w 2/3 przez Sejm a w 1/3 przez Senat (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 203). Mając to na uwadze Antonii Deryng zauważał, że faktycznie ustępujący Prezydent miał „decydujący wpływ na wybór osoby swego następcy” jako uprawniony do wyznaczenia swojego kandydata, jak i posiadający pośredni wpływ na wybór kandydata przez Zgromadzenie Elektorów. Znacznie utrudniona wobec tego była zmiana Prezydenta na osobę „choćby najgodniejszą, o ile nie cieszy się ona zaufaniem ustępującego Prezydenta” (A. Deryng, *Akty...*, s. 112–113).

⁹⁵² M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 44–45; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 211–212.

Ustawodawcze ponownie uchwaliły projekt bez zmian, Prezydent miał do wyboru podpisać ustawę albo rozwiązać Sejm i Senat. Prezydent mógł niezależnie od tego zastosować weto konstytucyjne również w razie uchwalenia ustawy zmieniającej konstytucję następnie przez Sejm trzeciej z kolei kadencji⁹⁵³.

Istotnym *novum* wprowadzonym przez Konstytucję kwietniową było to, że w czasie, gdy urząd Prezydenta był opróżniony, jego funkcje sprawował w zastępstwie Marszałek Senatu, a jeżeli Senat był rozwiązany – Marszałek rozwiązanego Senatu. Korzystał on ze wszystkich uprawnień związanych z urzędem Prezydenta. Miało to dodatkowo podkreślać utratę przez Sejm „dominującego stanowiska politycznego w Państwie, a w szczególności przewagi nad Senatem”⁹⁵⁴.

Pod zwierzchnictwem Prezydenta pozostawało sześć organów pomiędzy które zostały podzielone funkcje państwa: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy i Kontrola Państwa, z równoczesnym wysunięciu na pierwsze miejsce tego pierwszego⁹⁵⁵. Na rzecz Rządu zostało zastrzeżone domniemanie kompetencji w zakresie kierowania sprawami państwa niezastrzeżonymi dla innych organów władzy⁹⁵⁶. Jego organizacja podlegała określeniu w drodze dekretu Prezydenta. Prezes Rady Ministrów i ministrowie ponosili odpowiedzialność polityczną przed Prezydentem, który mógł ich odwołać w każdym czasie, według swobodnego uznania⁹⁵⁷.

⁹⁵³ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 227, 437–438; E. Gdulewicz, *Zasada...*, s. 14; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 310–311. Odmienne założenia natomiast leżały u podstaw odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta w Konstytucji marcowej, gdzie przesłankę tej odpowiedzialności w formie pogwałcenia konstytucji należało postrzegać jako zabezpieczenie ustroju przed zamachem Prezydenta na ustawę zasadniczą w celu jej obalenia (W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 290–291).

⁹⁵⁴ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 210. Na wysunięcie Marszałka Senatu na drugą po Prezydencie osobę w państwie zwracał uwagę: M. Starzewski, *Stanowisko Senatu w Konstytucji 23 kwietnia 1935 r.*, Warszawa 1936, s. 3. Możliwość zastępstwa Prezydenta przez Marszałka Senatu dopuszczano już na etapie prac nad Konstytucją kwietniową w oparciu o projekt Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Pierwotnie projekt ten przewidywał zastępstwo Prezydenta przez Prezesa Rady Ministrów. Stanisław Car stwierdził jednak, że „gdyby Senat uległ głębszemu przeobrażeniu, zastępstwo Prezydenta Rzplitej mogłoby być poruczone marszałkowi senatu” (S. Car, *Na drodze...*, s. 88).

⁹⁵⁵ M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 15; M. Starzewski, *Kilka dalszych zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 3, s. 243*–244*; S. Starzyński, *Analiza...*, s. 17; K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 41; W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 25–27; L. Krajewski, *Rząd według Konstytucji kwietniowej*, Warszawa 1937, s. 3–4, 12–13; A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 8–9, 24–25; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 255; E. Gdulewicz, *Zasada...*, s. 9–11.

⁹⁵⁶ A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 38–39; W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 28.

⁹⁵⁷ S. Starzyński, *Analiza...*, s. 15–16, 33; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 225–226. Zdaniem Ignacego Matuszewskiego, rolą Prezydenta było regulowanie działania całego państwa. W ramach ustroju kwietniowego nie miał on rządzić, lecz swobodnie rozstrzygać o tym, kto ma tego dokonywać (I. Matuszewski, *Próby...*, s. 139–144).

Sejm w sprawowaniu funkcji kontrolnej wobec Rządu mógł żądać ustąpienia Rządu lub ministra. Wniosek w tej sprawie mógł zostać zgłoszony wyłącznie podczas sesji zwyczajnej, a głosowanie nad nim nie mogło odbyć się na posiedzeniu, na którym ten wniosek zgłoszono. Jeżeli za wnioskiem Sejm opowiedział się zwykłą większością głosów, a Prezydent w ciągu trzech dni nie odwołał Rządu lub ministra ani też nie rozwiązał Izb, wówczas wniosek rozpatrywał na najbliższym posiedzeniu Senat. Jeżeli Senat wypowiedział się za wnioskiem uchwalonym przez Sejm, wówczas Prezydent odwoływał Rząd lub ministra, chyba że rozwiązywał Sejm i Senat⁹⁵⁸. Wobec tego, faktyczna zdolność Sejmu do pociągania Rządu lub poszczególnych ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej była iluzoryczna. Decyzja w tym względzie każdorazowo pozostawała w ramach swobodnego uznania Prezydenta⁹⁵⁹. Prezes Rady Ministrów i ministrowie ponosili odpowiedzialność konstytucyjną przez Trybunałem Stanu, do której pociągnąć mógł ich Prezydent albo Sejm i Senat w Izbach Połączonych większością 3/5 głosów przy *quorum* równym połowie ustawowej liczby członków Izb Połączonych.

Funkcję ustawodawczą w państwie sprawował Sejm. Celem jednoznacznego zerwania z tzw. sejmokracją wskazano, że funkcje rządzenia państwem nie należą do tego organu⁹⁶⁰. Senat jako druga Izba Ustawodawcza posiadał kompetencje w zakresie rozpatrywania budżetu oraz projektów ustaw uchwalonych przez Sejm. Uczestniczył on również w wykonywaniu kontroli nad długami Państwa oraz brał udział, na równi z Sejmem, chociaż bez prawa inicjatywy, w sprawach dotyczących: żądania ustąpienia Rządu lub Ministra, powtórnego uchwalaniu ustaw po prezydenckim wecie ustawodawczym, zmiany konstytucji oraz uchylania zarządzeń wprowadzających stan wyjątkowy⁹⁶¹.

Sejm składał się z posłów pochodzących z wyborów czteroprzymiotnikowych. Kadencja Sejmu trwała pięć lat. Sejm mógł być rozwiązany przed upływem kadencji przez Prezydenta za

⁹⁵⁸ W tym zakresie Prezydent pełnił rolę arbitra w sporze pomiędzy Izbami Ustawodawczymi a Rządem (W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 31).

⁹⁵⁹ M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 67–69; M. Starzewski, *Stanowisko...*, s. 3; M. Starzewski, *Z zagadnień...*, s. 369*–371*; K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 49; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 190; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 304; W.T. Kulesza, *Ustawa...*, s. 42. Zdaniem Stanisława Cara jedną z podstawowych wad systemu parlamentarnego stanowiła znaczna niestabilność rządów oraz kreacja ich składów w oparciu o kompromisy. Remedium na to, poza odejściem od tego systemu, miało być istotne ograniczenie zdolności parlamentu do odwoływania rządu z równoczesnym jednoznacznym wskazaniem na ponoszenie przez ministrów odpowiedzialności politycznej przed Prezydentem (S. Car, *Na drodze...*, s. 89–98, 101–104).

⁹⁶⁰ S. Car, *Czynnik...*, s. 9; S. Starzyński, *Analiza...*, s. 17–18; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 321–322; L. Krajewski, *Rząd...*, s. 4.

⁹⁶¹ W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 37.

wskazaniem powodu⁹⁶². Sejm obradował na sesjach zwoływanych przez Prezydenta. Prezydent został zobowiązany do zwołania sesji zwyczajnej najpóźniej w listopadzie każdego roku. Czas trwania sesji zwyczajnej został oznaczony na minimalnie cztery miesiące, co odpowiadało faktycznie maksymalnemu terminowi uchwalenia budżetu przez Izby Ustawodawcze. Jego wcześniejsze przyjęcie skutkowało aktualizacją kompetencji Prezydenta do zamknięcia sesji⁹⁶³. Miało to zapobiegać ewolucji systemu sesyjnego w permanentny⁹⁶⁴. Jak dodawał Wacław Komarnicki: „Ograniczenie to jest wyrazem upadku politycznego znaczenia polskiego parlamentu, a także i zmniejszenia jego kompetencji, które mogą być wykonywane częściowo i przez Prezydenta Rzplitej (ustawodawstwo dekretowe, wykorzystywane przez dotychczasową praktykę w szerokich rozmiarach)”⁹⁶⁵.

W skład Senatu wchodził senatorowie w 1/3 powoływani przez Prezydenta⁹⁶⁶, a w 2/3 pochodzący z wyborów. Kadencja Senatu rozpoczynała się i kończyła jednocześnie z kadencją Sejmu. Dalsza regulacja w zakresie liczby oraz sposobu powoływania senatorów, względnie określenia kategorii osób, którym przysługiwać będzie bierne i czynne prawo wyborcze, zostało przekazane do uregulowania w ordynacji wyborczej do Senatu⁹⁶⁷.

Konsekwentnie w ślad za zrezygnowaniem z wyrażenia w Konstytucji kwietniowej zasady suwerenności narodu poseł został pozbawiony przymiotu jego przedstawiciela⁹⁶⁸. Znaczenie

⁹⁶² Obowiązek wskazania powodu rozwiązania Sejmu miał jedynie znaczenie polityczne, gdyż brak było zastrzeżenia, że ciała ustawodawcze mogą być rozwiązane tylko raz z tego samego powodu (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 225, 297). Zdaniem Stanisław Cara: „Ze stanowiska rewizyjnego zagadnienie to nie wymaga obszerniejszego omówienia, gdyż zostało ono celowo i zadawałajacą rozstrzygnięte przez nowelę konstytucyjną z dnia 2-go sierpnia 1926 r.” (S. Car, *Na drodze...*, s. 141–142).

⁹⁶³ Przekształcało to każdorazowo sesję zwyczajną w budżetową (M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 36; S. Starzyński, *Analiza...*, s. 21, 36–37).

⁹⁶⁴ S. Car, *Na drodze...*, s. 122–130.

⁹⁶⁵ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 299

⁹⁶⁶ Zdaniem Stanisława Cara, prerogatywa w zakresie powoływania przez Prezydenta 1/3 senatorów miała swoją genezę „w chęci umożliwienia pracy dla państwa jednostkom, które, nie szukając rozgłosu, nie mają szans zwyciężenia w wyborach, a jednak ich obecność w izbie ustawodawczej może być pożyteczną ze względu na ich wiedzę, talenty lub znajomość życia” (S. Car, *Czynnik...*, s. 13).

⁹⁶⁷ Tak szeroka delegacja ustawowa pozostawiała możliwość wprowadzenia w życie koncepcji Walerego Sławka utworzenia Legionu Zasłużonych, czyli elity obywateli, osób poświęcających się pracy na rzecz państwa, których szczególnym uprawnieniem było posiadanie praw wyborczych do Senatu (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 150–154, 170–174, 195, 279, 292–296, 404–405; K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 105–108, 111–114; K.W. Kumaniecki, *Ustrój...*, s. 113–115; S. Starzyński, *Analiza...*, s. 25–26; M. Starzewski, *Stanowisko...*, s. 3; M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 91–94; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 36–37; W.T. Kulesza, *Ustawa...*, s. 21–22, 29–31, 36–37; J. Czajkowski, *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 65–68, 74.

⁹⁶⁸ M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 76; A. Deryng, *Akty...*, s. 78–80, 85–91, 95–96; A. Deryng, *Zasady...*, s. 25*–26*; A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 70–71; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 310; E. Gdulewicz, *Zasada...*, s. 12–13. Zgodnie z założeniem postrzegania Sejmu jako platformy wyrażania opinii społecznej w kwestiach politycznych Wacław Makowski omawiając istotę przedstawicielstwa poselskiego rezygnuje z nazwania posła przedstawicielem narodu zamiast tego w sposób opisowy stwierdzając, że poseł jest wybierany przez obywateli, aby wziął „udział w ich imieniu w zbiorowej pracy nad dobrem całego Państwa”

tego zabiegu przejawiało się przede wszystkim w pozbawieniu posła samodzielnej pozycji ustrojowej na rzecz uznania go jedynie za członka Izby Ustawodawczej⁹⁶⁹. Brak samodzielnej pozycji ustrojowej przełożył się przede wszystkim na zakres przysługującego posłowi przywileju nietykalności oraz immunitetu⁹⁷⁰. Postanowienia określające pozycję ustrojową posła oraz dotyczące przysługującego mu immunitetu stosowało się odpowiednio do senatorów.

Sama instytucja immunitetu „ma na celu zapewnienie swobodnego funkcjonowania parlamentu poprzez zabezpieczenie jego członków od ograniczeń ich wolności osobistej ze strony administracji i sądów”⁹⁷¹. Jak stwierdzał Wacław Komarnicki, „działanie członka parlamentu wchodzące w zakres wykonywania przezeń mandatu, a więc będące jego czynnościami urzędowymi, z natury swej nie mogą podlegać badaniu innych organów, jak administracja i sądu, i o ile nie wykraczają poza ich konstytucyjny zakres muszą być wolne od wszelkiej kontroli i pozostawione swobodnemu uznaniu danego członka parlamentu, bądź poddane kontroli ze strony parlamentu. Wymaga tego konstrukcja parlamentu, jako odrębnego organu państwowego i postulat zapewnienia mu (względnej) niezależności”⁹⁷².

Konstytucja kwietniowa doprowadziła do istotnego ograniczenia zakresu immunitetu parlamentarnego poddając go równocześnie szczegółowej regulacji⁹⁷³. W doktrynie wyrażono także pogląd o poszukiwaniu w ramach ewolucji instytucji immunitetu parlamentarnego odpowiedniego określenie jego granic, a to przede wszystkim w celu wyeliminowania negatywnych następstw jego zbyt szerokiego zakresu⁹⁷⁴. Niewątpliwie, nadużycia immunitetu parlamentarnego prowadzą do obniżenia powagi prawa i autorytetu samego parlamentu

i dlatego, wybierając posła szukać muszą takiego człowieka, któryby mógł zdawać sobie sprawę z potrzeb całego Państwa i mógł skutecznie dla dobra całego Państwa pracować” (W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 35).

⁹⁶⁹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 310. Sejm natomiast utracił swoje niezwisłe stanowisko. Pozbawiono go charakteru przedstawicielstwa narodowego oraz podporządkowano zwierzchnictwu Prezydenta (W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 227, 242–244). Na pozbawienie Sejmu i Senatu charakteru organów stanowiących wyobrażenie zwierzchniej władzy narodu i sprowadzenie ich pozycji ustrojowej do organów kolegialnych o ściśle określonym zakresie działania, zwracał uwagę: A. Deryng, *Zasady...*, s. 26*. Warto zwrócić uwagę na wypowiedź Stanisława Cara, który za wadę ustroju marcowego uważał brak „czynnika hierarchicznie wyższego” względem Sejmu (S. Car, *Na drodze...*, s. 150). Władysław Tadeusz Kulesza zwraca uwagę na przełożenie się pozycji ustrojowej Izb Ustawodawczych opisanej w projekcie Konstytucji kwietniowej na regulacje dotyczące immunitetu parlamentarnego (W.T. Kulesza, *Ustawa...*, s. 24–25; podobnie: D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 52–53, 55, 57). Władysław Rostocki natomiast zauważał zbieżność istotnego ograniczenia immunitetu poselskiego z odpowiednimi wskazaniem Józefa Piłsudskiego (W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 67).

⁹⁷⁰ W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 244–245; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 55; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 47–50.

⁹⁷¹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 312.

⁹⁷² *Ibidem*, s. 312–313.

⁹⁷³ A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 306.

⁹⁷⁴ Tak: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 52.

niemniej – jak słusznie zauważa Wacław Komarnicki – regulacja immunitetu parlamentarnego musi zapewniać odpowiednią gwarancję swobodnego funkcjonowania parlamentu i jego członków, gdyż immunitet parlamentarny „istnieje nie w interesie jednostek, lecz powszechnym”⁹⁷⁵. Wąski zakres immunitetu parlamentarnego równocześnie przekłada się na obniżenie autorytetu oraz prestiżu tak parlamentu jako całości, jak i poszczególnych posłów i senatorów. Częstokroć taki zabieg służy ponadto jako jedno z narzędzi wykorzystywanych w ramach walki politycznej przez obóz rządzący z parlamentarną reprezentacją opozycji⁹⁷⁶.

Ogólną zasadę w tym zakresie określał art. 41 ust. 1 Konstytucji kwietniowej stanowiąc, że posłowie korzystają tylko z takich rękojmii nietykalności, jakich wymaga ich uczestnictwo w pracach Sejmu⁹⁷⁷. Miało to służyć zapewnieniu możliwości wykonywania mandatu jednak wyłącznie w niezbędnych granicach działalności ściśle parlamentarnej⁹⁷⁸. Przez uczestnictwo w pracach Sejmu należało rozumieć uczestnictwo w posiedzeniach plenarnych Sejmu oraz udział w pracach komisji, do których poseł został powołany⁹⁷⁹. W rzeczywistości jednak posłowie objęci zostali przywilejem nieodpowiedzialności wyłącznie za czynność głosowania jako immanentnie związaną z funkcjonowaniem parlamentu jako ciała zbiorowego. Za swoją działalność zawodową w pozostałym zakresie ponosili oni odpowiedzialność. Za treść wygłoszonych w Sejmie przemówień lub zgłoszonych wniosków i interpelacji oraz za niewłaściwe zachowanie się podczas obrad posłowie odpowiadali tylko przed Sejmem, według przepisów jego regulaminu. Co szczególnie istotne z punktu widzenia niezależności posła

⁹⁷⁵ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 313. Hans Kelsen uważał, że instytucja immunitetu stanowi przeżytek, którego utrzymanie w republice parlamentarnej nie ma uzasadnienia. Co więcej, stwierdzał on, że w instytucji immunitetu formalnego nie można upatrywać „środka obrony mniejszości przed samowolą większości, w myśl zmiany treści, której podlega w republice demokratycznej wiele instytucji, przyjętych z monarchii konstytucyjnej. Chociażby z tego względu, że taka obrona jest niemożliwa póty, póki większość może stanowić o wydaniu posła ścigającym go władzom” (H. Kelsen, *O istocie...*, s. 58–59).

⁹⁷⁶ D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 54–55; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 50–51.

⁹⁷⁷ Wskazywało to wyraźnie na cel przyznania posłom immunitetu (M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 76). Sejm uważano bowiem za organ mający pozostać forum wyrażania opinii publicznej (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 183). Sformułowanie wskazujące na tę rolę Sejmu znalazło się w projekcie Konstytucji kwietniowej uchwalonej przez Sejm 26 stycznia 1934 r. Jak stanowił art. 26 tego projektu: „Sejm jest organem Państwa, odzwierciedlającym opinię publiczną [... – przyp. JG]” (*Nowa Konstytucja Polska uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 26 stycznia 1934 roku*, Warszawa 1934, s. 12). Pomimo przejęcia Sejmu przez obóz sanacji, na jego forum ujawniły się różnego rodzaju partykularyzmy przede wszystkim o charakterze zawodowym i regionalnym, prowadząc częstokroć do żywiołowych debat, sporów i krytyki pod adresem rządu (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 206–210, 214–215).

⁹⁷⁸ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 52–53; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 47.

⁹⁷⁹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 314; art. 24 *Regulaminu Sejmu uchwalonego dnia 5 października 1935 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV, druk nr 2. W zakresie w jakim odnosiło się to do senatorów: art. 24 *Tymczasowego Regulaminu Senatu uchwalonego dnia 5 października 1935 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV., druk nr 2. Wacław Komarnicki do czynności poselskich dokonywanych na plenum lub komisjach zaliczał: 1) wygłaszanie przemówień, 2) zgłaszanie wniosków i interpelacji, 3) głosowanie, 4) zachowanie się posła na terenie parlamentu: „okrzyki, wznoszone przez niego, przerywanie mówcom i t. p.” (W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 314).

w wykonywaniu mandatu, to objęcie zasadą odpowiedzialności także treści zgłoszonych wniosków i interpelacji, co ingerowało w zdolność do nieskrępowanego wykonywania przez niego ustrojowych funkcji Sejmu w zakresie ustawodawstwa oraz kontroli nad rządem⁹⁸⁰. W powyższym zakresie poseł ponosił odpowiedzialność o charakterze dyscyplinarnym⁹⁸¹.

Władzę dyscyplinarną na posiedzeniach właściwej Izby wykonywał właściwy marszałek. Na posiedzeniach komisji – przewodniczący komisji oraz właściwy marszałek orzekający jako instancja odwoławcza. Ponadto marszałkowi przysługiwała władza dyscyplinarna na obszarze należącym do właściwej Izby poza salą obrad plenarnych lub komisji⁹⁸². Zakres przysługujących marszałkowi lub przewodniczącemu komisji środków dyscyplinarnych, w tym możliwych do zastosowania kar dyscyplinarnych, został określony w rozdziałach V. części IV Regulaminu Sejmu z 1935 r.⁹⁸³ i Regulaminu Senatu z 1935 r.

Podobnie jak w dotychczasowych regulaminach Sejmu oraz Regulaminie Senatu z 1923 r., także i Regulamin Sejmu z 1935 r. oraz Regulamin Senatu z 1935 r. przewidywały powołane sądów honorowych. Nowa regulacja odmiennie niż w przypadku dotychczasowej nie poddawała ich właściwości wyłącznie zagadnienia zakwestionowania czci jednego posła przez innego posła, względnie senatora przez innego senatora, lecz nazywając sąd honorowy sądem marszałkowskim przyznawały określała go kompetentnym w zakresie orzekania w sprawach o czyny nieliczące z honorem i godnością odpowiednio posła albo senatora⁹⁸⁴.

⁹⁸⁰ A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 71–72; K.W. Kumaniecki, *Nowa...*, s. 51.

⁹⁸¹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 314; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 49; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 53; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 47.

⁹⁸² W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 314.

⁹⁸³ Marszałek Sejmu mógł przywołać mowę do rzeczy, jeżeli w przemówieniu odbiega on od przedmiotu obrad. Jeżeli mówca po powtórnym przywołaniu do rzeczy nie zastosuje się do tego wezwania, Marszałek mógł odebrać mu głos. Karami dyscyplinarnymi były: 1) przywołanie do porządku, 2) przywołanie do porządku z zapisaniem do protokołu, 3) wykluczenie z posiedzenia. Przywołanie do porządku z zapisaniem do protokołu skutkowało utratą przez posła 5% diet miesięcznych. Wykluczenie z posiedzenia natomiast powodowało utratę przez posła połowy diet miesięcznych – jeżeli wykluczenia dokonał samodzielnie Marszałek, całości diety – jeżeli wykluczenia dokonał Sejm. Do wykluczenia posła przez Sejm dochodziło, gdy wykluczony poseł niezwłocznie nie opuścił Sali obrad albo powrócił na tę salę – wówczas był on wykluczony na dwa dalsze posiedzenia. Przewodniczący komisji mógł natomiast przywoływać mowę do rzeczy oraz stosować kary dyscyplinarne w postaci: 1) przywołania do porządku, 2) przywołania do porządku z zapisaniem do protokołu, 3) wykluczenia z jednego posiedzenia.

⁹⁸⁴ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 315; G. Kulka, *Immunitet...*, s. 875; D. Górecki, *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 81. W tym miejscu można zauważyć, że sądy marszałkowskie rozpoczęły swoją działalność we Francji już w II połowie XVI w., a w pełni ukonstytuowały się w II połowie XVII w. Były one właściwe do merytorycznego rozstrzygania spraw o obrażę, a zobowiązujące obrażającego do wygłoszenia odpowiedniej formuły w obecności marszałków Francji. Następnie przekształciły się one w faktyczne sądownictwo karne w sprawach obrazy honoru (T. Rybicki, *Zwalczanie...*, s. 29). Co warto zauważyć, to utrzymanie instytucji sądu honorowego również w regulaminie Rady Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej, któremu poświęcono całą część V. i 12 ze 104 jego artykułów. Zawarte w nim rozwiązania wzorowane były na odpowiedniej regulacji Regulaminu Sejmu z 1935 r. (Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21

Sąd marszałkowski składał się z Prezesa oraz wiceprezesów wybranych przez właściwą Izbę oraz sędziów powołanych przez strony spośród jej członków. Izba wybierała rzecznika sądu marszałkowskiego oraz jego zastępcę. Rzecznik, gdy sprawa tego wymagała, przeprowadzał wstępne dochodzenie i występował przed sądem marszałkowskim w charakterze oskarżyciela, działając wówczas na prawach strony. Poseł albo senator, którego zarzut dotyczył mógł powołać obrońcę spośród członków właściwej izby. Postępowanie przed sądem marszałkowskim wszczynał marszałek właściwej Izby: a) na wniosek rzecznika sądu marszałkowskiego, b) na wniosek posła, którego zarzut dotyczy, c) na wniosek posła, stawiającego zarzut. Oznacza, to że postępowanie przed sądem marszałkowskim, w odróżnieniu od dotychczasowego stanu prawnego, mogło się toczyć również z urzędu⁹⁸⁵. Postępowanie przed sądem marszałkowskim nie podlegało zasadzie dyspozycyjności stron. Uznając zarzuty za udowodnione sąd marszałkowski mógł: 1) wytknąć innemu niewłaściwość postępowania, 2) udzielić nagany, 3) udzielić nagany połączonej z zakazem uczestniczenia w pracach Sejmu w określonym przedziale czasu⁹⁸⁶, 4) orzec, że winny nie jest godzien piastowania mandatu. Sąd marszałkowski nie był jednak władny pozbawić posła albo senatora mandatu⁹⁸⁷.

Od wyłącznej odpowiedzialności dyscyplinarnej posła albo senatora odpowiednio przed Sejmem albo Senatem w ramach przysługującego mu immunitetu materialnego przewidziano dwa wyjątki. W myśl art. 41 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, za wystąpienia sprzeczne z obowiązkiem wobec państwa polskiego albo zawierające znamiona przestępstwa ściganego z urzędu poseł albo senator mógł być uchwałą właściwej Izby albo na żądanie Marszałka Sejmu lub Ministra Sprawiedliwości oddany pod sąd Trybunału Stanu, który orzekał w przedmiocie pozbawienia go mandatu. Drugim wyjątek stanowiła możliwość pociągnięcia posła albo

lutego 1940 r. o zatwierdzeniu Regulaminu Rady Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 1940 r. Nr 44, poz. 17). Na podstawie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1939 r. o powołaniu Rady Narodowej (Dz. U. z 1939 r. Nr 104, poz. 1008), członkom Rady Narodowej nie został przyznany jednak żadnego rodzaju immunitet, ani formalny, ani materialny (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 240–241, 245–246; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 50–51; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 51). Na co zwraca uwagę Józef Ciągwa omawiając zagadnienie immunitetu parlamentarnego w Sejmie Śląskim, to faktyczna irrelevantność tej instytucji wobec ustalonej w Sejmie Śląskim IV kadencji, po wyborach z 1935 r., homogeniczności politycznej jego składu osobowego (J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 248–249).

⁹⁸⁵ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 315.

⁹⁸⁶ Regulamin Senatu z 1935 r. nie przewidywał kary oznaczonej nr 3, co oznacza, że senacki sąd marszałkowski nie mógł udzielić nagany połączonej z zakazem uczestniczenia w pracach Senatu w określonym przedziale czasu.

⁹⁸⁷ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 315; G. Kulka, *Immunitet...*, s. 876.

senatora za zezwoleniem odpowiednio Sejmu albo Senatu do odpowiedzialności sądowej w przypadku naruszenie przez niego podczas obrad właściwej Izby praw osoby trzeciej⁹⁸⁸.

W ramach pierwszego wyjątku słusznie Józef Ciągwa zauważa, że nie statuuje on w jakimkolwiek zakresie immunitetu, w tym rozumieniu, że nie wynikają z niego jakiekolwiek uprawnienia posła albo senatora⁹⁸⁹. Przeciwnie, określana nim instytucja prowadzi do poszerzenia odpowiedzialności posła i senatora w zakresie podważającym jego niezależność w wykonywaniu mandatu⁹⁹⁰. W pełni w tym zakresie należy zgodzić się z Wacławem Komarnickim, który stwierdzał, że kompetencja członka Rządu do występowania z wnioskiem o pociągnięcie posła albo senatora do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu stanowi „bardzo daleko idące ograniczenie immunitetu parlamentarnego, podważa ono w sposób istotny niezależność Sejmu i Senatu, dając Rządowi do rozporządzenia w momentach ostrych konfliktów z parlamentem niezmiernie drastyczny środek presji na Izby i ich członków”⁹⁹¹. Podobnie uważał także Leon Piniński, który dopuszczając ewentualną możliwość uznania tego rodzaju odpowiedzialności posła w ramach dalekiego rozszerzenia władzy dyscyplinarnej Marszałka Sejmu, wykluczał jednoznacznie możliwość przyznania kompetencji do pociągania posła do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Ministrowi Sprawiedliwości, jak i grupie posłów. Zarówno bowiem w pierwszym jak i drugim przypadku instytucja ta mogłaby być nadużywana w ramach walki politycznej, z tym że w pierwszym przypadku – prowadzonej przez obóz prezydencki, w drugim – większość parlamentarną⁹⁹².

Nie wydaje się zasadne kwestionowanie postrzegania odpowiedzialności posła albo senatora przed Trybunałem Stanu jako mającej charakter konstytucyjny⁹⁹³. Rację ma Wacław Komarnicki podważając zdolność członka parlamentu do samoistnego naruszenia konstytucji w ramach działalności w wykonaniu funkcji Sejmu albo Senatu jako organów zbiorowych⁹⁹⁴. Niemniej tego rodzaju działalność wiąże się wyłącznie z aktem głosowania objętego absolutnym immunitetem nieodpowiedzialności. Odmienne natomiast właściwość Trybunału Stanu dotyczyła indywidualnej działalności posła albo senatora w ramach wykonywania

⁹⁸⁸ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 314–315; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 49–50; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 53; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 49–50.

⁹⁸⁹ J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 50.

⁹⁹⁰ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 316–317; J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 41; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 50; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 53; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 50.

⁹⁹¹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 317. Podobnie: M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 77–78; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 53.

⁹⁹² L. Piniński, w: *Ankieta...*, s. 19–20.

⁹⁹³ O swoistej odmianie odpowiedzialności konstytucyjnej w tym kontekście pisze: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 50.

⁹⁹⁴ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 316. Podobnie: D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 54.

mandatu. Jak zauważa sam wspomniany autor, jej podstawę stanowiły wystąpienia posła albo senatora we właściwej Izbie. Pojęcie wystąpień, w ramach uwzględnienia dyrektyw wykładni systematycznej, należy natomiast odnosić do brzmienia art. 41 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, obejmując nim przemówienia, zgłoszone wnioski i interpelacje oraz niewłaściwe zachowanie się podczas obrad⁹⁹⁵. W ten sposób poseł albo senator odpowiadał za działania własne w ramach naruszenia przysługującego mu mandatu, określonego przede wszystkim brzmieniem ślubowania poselskiego⁹⁹⁶, w tym zwłaszcza powszechnego, a względem posłów i senatorów kwalifikowanego, obowiązku wierności wobec państwa polskiego⁹⁹⁷.

Treść tego obowiązku nie wyczerpywała się w zakazie łamania prawa, względnie w lojalności wobec państwa rozumianej jako jego niezdradzaniu⁹⁹⁸. Zdaniem Wacława Komarnickiego obowiązek ten posiadał treść pozytywną i „polegał na oddaniu się obywatela Państwu t. j. oddaniu swych sił i środków na rzecz utrzymania bytu i rozwoju Państwa. Odróżnia on obywateli od cudzoziemców, których obowiązuje w stosunku do obcego państwa, w jakim przebywają lub z którym wchodzi w stosunku, jedynie lojalność czyli postępowanie z dobrą wiarą, nieszkodzenie temu państwu w sposób podstępny”⁹⁹⁹. Podobnie także Konstanty Grzybowski definiując pojęcie wierności wskazywał: „Jest ona pozytywnym stanowiskiem uczuciowym wobec Państwa, ogarniającym całą jednostkę, we wszystkich jej działaniach tak, że jednostka czuje się jednością z podmiotem, któremu winna jest wierność, że unika nawet takich działań, które – choć formalnie zgodne z prawem – niemniej mogłyby przynieść szkodę

⁹⁹⁵ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 316. Tak również: J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 50.

⁹⁹⁶ August Paszkudzki podkreślał, że Konstytucja kwietniowa nie stanowi, że posłowie są przedstawicielami narodu i sprawują oni mandat wolny, lecz „główny nacisk kładzie na świadomość obowiązku wierności wobec Państwa i troskę o jego godność, zwartość i moc” (A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 71). Stanisław Starzyński natomiast zwracał uwagę na wprowadzoną zmianę treści ślubowania poselskiego. Podczas, gdy zgodnie z art. 20 Konstytucji marcowej, poseł zobowiązywał się „rzetelnie pracować wyłącznie dla dobra Państwa Polskiego, jako całości”, to w myśl art. 39 Konstytucji kwietniowej odwoływał się on do „obowiązku wierności wobec Państwa Polskiego” (S. Starzyński, *Analiza...*, s. 22–23).

⁹⁹⁷ Podobnie: A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 15. Zdaniem Wacława Komarnickiego, wystąpienia sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec państwa polskiego stanowiły wystąpienia sprzeczne z żywotnymi interesami państwa. Daleko idącą nieprecyzyjność tej przesłanki autor ten jednak uzasadniał okolicznością ciążenia na posłach i senatorach kwalifikowanego obowiązku dbałości o dobro Państwa. Równocześnie zauważał, że w chwilach zaostrenia antagonizmów politycznych mogła być nadużywana w celu stawiania przed Trybunałem Stanu parlamentarzystów opozycyjnych wobec obozu sprawującego władzę (W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 316).

⁹⁹⁸ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 394–395.; K. Grzybowski, *Zasady...*, s. 54; W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 60–61.

⁹⁹⁹ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 395.

Państwu, że np. nie dąży do takiej, choćby legalnej, zmiany porządku prawnego, która mogłaby naruszyć całość Państwa, jego trwałość i jego stanowisko”¹⁰⁰⁰.

Orzeczenie Trybunału Stanu nie miało charakteru sankcji rozumianej jako dolegliwości za popełniony czyn karygodny, lecz stanowiła konsekwencję naruszenia treści mandatu, bowiem dotyczyła zakresu działalności parlamentarzysty wyłączonej spod odpowiedzialności karnej, z zastrzeżeniem możliwości ponoszenia takiej odpowiedzialności za naruszenie praw osoby trzeciej. Równocześnie pozbawienie posła albo senatora mandatu nie prowadziło do aktualizacji możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej za działalność ściśle zawodową. W przypadku aktualizacji przesłanek odpowiedzialności, zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu¹⁰⁰¹, Trybunał Stanu obligatoryjnie orzekał pozbawienia mandatu poselskiego albo senatorskiego. Zakazane natomiast było wszczęcie postępowania przeciwko posłowi albo senatorowi w przypadku wygaśnięcia jego mandatu albo upływu kadencji Izby, podczas której dopuścił się on zarzucanego mu czynu.

W przedmiocie pozbawienia mandatu poselskiego albo senatorskiego nie orzekała także właściwa Izba, względnie jej organ, kompetencje w zakresie inicjowania procedury przed Trybunałem Stanu posiadał ponadto organ władzy wykonawczej pochodzący z powołania Prezydenta – Minister Sprawiedliwości. To znowuż pozbawiało tę odpowiedzialność charakteru ściśle dyscyplinarnego.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że odpowiedzialność parlamentarzystów przed Trybunałem Stanu została pomyślana jako mająca na celu łagodzenie treści ich wypowiedzi¹⁰⁰². Równocześnie jej zakres w rzeczywistości prowadził do zaprzeczenia funkcji immunitetu określonego w art. 41 ust. 2 Konstytucji kwietniowej. Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji kwietniowej miał on realizować zasadę korzystania przez posłów tylko z takich rękoi nietykalności, jakich wymaga ich uczestnictwo w pracach Sejmu, co należy rozumieć jako rękoi koniecznych do prawidłowego wykonywania mandatu. Całość merytorycznej działalności parlamentarnej w formie przemówień, zgłaszanych wniosków i interpelacji, jak i

¹⁰⁰⁰ K. Grzybowski, *Zasady...*, s. 54–55. Już na gruncie Konstytucji marcowej Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 25 listopada 1925 r. (KR 392/25, LEX nr 1630794) stwierdził, że „postawienie wniosku o uchwalenie rezolucji na wiecu, aby posłowie ruszyli do Sejmu polskiego zwrócili się do zagranicy (do Ligi Narodów) o przeprowadzenie plebiscytu w «Galicji Wschodniej», celem wyjaśnienia jej przynależności państwowej; nawet jeżeli nie wypełnia znamion czynu zbrodni zdrady głównej, „to w każdym razie wykracza przeciw obowiązkowi wierności dla Rzeczypospolitej, określonego w art. 89 Konstytucji [... – przyp. JG]”.

¹⁰⁰¹ Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 1936 r. Nr 56, poz. 403).

¹⁰⁰² A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 189.

zachowania się podczas obrad¹⁰⁰³, została natomiast poddana pod rygor możliwości utraty mandatu, tak w przypadku dopuszczenia się przestępstwa ściganego z urzędu, niezależnie od jego wagi, jak i naruszenia nieostrego zakresowo obowiązku wierności wobec państwa polskiego. Powyższe skutkowało faktycznym zlikwidowaniem niezależności posła w zakresie jego działalności zawodowej, będącego każdorazowo podporządkowanym woli czynników dzierżących władzę w określonym układzie politycznym. To natomiast czyniło przynależny posłom immunitet parlamentarny instytucją fikcyjną. Stąd też nie wydaje się zasadne ograniczanie konsekwencji naruszenia w ten sposób niezależności Izby Ustawodawczych, jak i poszczególnych ich członków wyłącznie w ramach relacji pomiędzy poszczególnymi organami władzy, lecz należy to rozciągnąć także na ograniczenia jakiejkolwiek zdolności do występowania przez posłów albo senatorów przeciwko przedstawicielom lub doktrynie polityczno-prawnej obozu sanacji będącego dawcą ustroju kwietniowego. Każda bowiem inicjatywa w zakresie tworzenia prawa lub wypełnienia innych funkcji Sejmu lub Senatu została poddana odpowiedzialności w ramach której możliwe było wyeliminowanie ze składu właściwej Izby jednostki podważającej założenia polityczno-ideologiczne tego środowiska. Twierdzenie to wydaje się znajdować wzmocnienie biorąc pod uwagę treść art. 10 Konstytucji kwietniowej, w którym stwierdzono, że żadne działanie nie może stać w sprzeczności z celami państwa, wyrażonymi w jego prawach¹⁰⁰⁴. W razie oporu Państwo stosuje środki przymusu. Gwarantowało to trwałość ustalonego układu prawno-politycznego wykluczającego możliwość skutecznego wywierania wpływu na sprawy publiczne przez jednostki prezentujące odmienne poglądy niż te dające się pogodzić ze spetryfikowaną w Konstytucji kwietniowej wizją ustrojową państwa polskiego¹⁰⁰⁵. Słusznie wobec tego Maciej Straszewski krytycznie komentował art. 10 Konstytucji kwietniowej w brzmieniu ustalonym w trzecim czytaniu w Sejmie stwierdzając, że przepis ten „nosi jak gdyby refleks «praworządności rewolucyjnej», czy też świeżo u naszych sąsiadów zachodnich odkrytego «niemieckiego prawa», – skoro chce mierzyć wartość działań jakimiś celami, nie zaś poprostu prawem, jaknajszerzej pojętem i dającym wyraz dobru zbiorowemu”. Dalej dodawał: „Jest rzeczą oczywistą, że w dziejach

¹⁰⁰³ Tak również wydawał się postrzegać zakres immunitetu parlamentarnego posłów i senatorów w ramach ich parlamentarnej działalności zawodowej: J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 41.

¹⁰⁰⁴ Karol Górski zapytywał, „czy cele państwa są wyrażone w prawach, czy w pierwszym rozdziale konstytucji, jakby należało się spodziewać?” Poszukując samodzielnie odpowiedzi stwierdzał: „Zdaje się, iż ustawodawcom chodziło o podkreślenie zasady posłuszeństwa dla spraw, wyrażonej już w art. 6, sformułowanie jednak nie jest szczęśliwe i może nasuwać wątpliwości przy wykładzie” (K. Górski, *Wychowanie...*, s. 234).

¹⁰⁰⁵ K. Grzybowski, *Zasady...*, s. 79–82; A. Deryng, *Zasady...*, s. 25*–26*; W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 68–69; R. Mojak, *Ewolucja...*, s. 84–85. Za symptomatyczne należy uznać odwołanie się przez Konstantego Grzybowskiego przy omawianiu znaczenia art. 10 Konstytucji kwietniowej do przemówienia Benito Mussoliniego z dnia 26 listopada 1922 r. (K. Grzybowski, *Zasady...*, s. 79).

pojawiają się niejednokrotnie działania zbawcze dla zbiorowości, a nie mieszczące się w ramach istniejącego prawa. Te jednak muszą pozostać poza prawniczą oceną. Konstytucja zaś jest tekstem prawnym i ma za zadanie dostarczyć prawnych probierzy wartości. Skoro zaś takimi probierzami mogą być tylko normy, nie zaś cele, nie powinna Konstytucja kusić się o ujęcia pozaprawniczych z natury swojej zjawisk. W przeciwnym bowiem razie wypacza swój charakter regulatora życia i pozornie stawiając siebie jako jego regułę, otwiera wrota dla samowoli, umożliwiając jej legitymowanie się najbardziej indywidualnie interpretowanymi celami”¹⁰⁰⁶.

Drugim wyjątkiem od wyłącznej odpowiedzialności dyscyplinarnej posła albo senatora w zakresie jego działalności zawodowej była możliwość pociągnięcia go za zezwoleniem odpowiednio Sejmu albo Senatu do odpowiedzialności sądowej za naruszenie przez niego praw osoby trzeciej podczas obrad właściwej Izby. W tym zakresie nie doszło do zmiany stanu prawnego względem tego określonego w art. 21 Konstytucji marcowej, poza dostosowaniem zakresu tego wyjątku do znacznie węższego immunitetu materialnego posła albo senatora. Poseł albo senator mógł poza tym zostać w tym przypadku pociągnięty do odpowiedzialności sądowej w ramach całości jego zawodowej działalności parlamentarnej. Również w tym miejscu należałoby powielić wyrażone uprzednio twierdzenia co do zakresu podmiotów których praw naruszenie skutkowało aktualizacją możliwości wyzyskania odpowiedzialności sądowej posła albo senatora. Bez wątpienia spod pojęcia osoby trzeciej powinno się wyłączyć członka tej samej Izby, której członek dopuścił się naruszenia praw w zakresie swojej działalności zawodowej. Na to też w sposób jednoznaczny wskazuje Wacław Komarnicki, pisząc: „Nazwą «osoby trzeciej» oznacza Konstytucja osoby, nie należące do składu danej Izby”¹⁰⁰⁷. Taki pogląd wspiera także przyjęta przez Sejm i Senat regulacja sądów marszałkowskich, a to wobec ich właściwości do rozstrzygania sporów na tle naruszenia czci pomiędzy członkami właściwej Izby. Wprowadzone zmiany ustrojowe natomiast z mniejszą stanowczością pozwalają na powielenie poglądu o powinności objęcia immunitetem materialnym także działalności przez którą doszło do naruszenia przez posła albo senatora praw osoby, wobec której wykonuje on swoje kompetencje własne, względnie kompetencje właściwej Izby. Treść, szeroko omówionego powyżej, pierwszego wyjątku od wyłącznej odpowiedzialności dyscyplinarnej posła albo senatora za działalność zawodową, w powiązaniu z poglądami autorów ankiety konstytucyjnej, którzy w zakresie tego rodzaju działalności odwoływali się do

¹⁰⁰⁶ M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 8–9.

¹⁰⁰⁷ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 318. Do podobnych wniosków dochodził również Stanisław Starzyński, chociaż jego pogląd nie został wyrażony w sposób równie kategoryczny (S. Starzyński, *Analiza...*, s. 23).

dobrobytu tradycji parlamentaryzmu angielskiego, skłania do przyjęcia, że także w przypadku naruszenia praw osób wobec, których poseł albo senator wykonywał swoje własne kompetencje, względnie brał udział w wykonywaniu kompetencji właściwej Izby, poseł albo senator nie ponosił w tym zakresie odpowiedzialności sądowej. W przypadku przekroczenia przez posła albo senatora granic wolności działalności parlamentarnej mógł on bowiem każdorazowo podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w wielu przypadkach, tym w ramach uznania, że dopuścił się on przestępstwa w zakresie użycia przemocy lub groźby bezprawnej w celu wywarcia wpływu na działanie organu władzy, względnie znieważenia funkcjonariusza publicznego, albo innego karygodnego zachowania, być pozbawiony mandatu mocą orzeczenia Trybunału Stanu. Należy bowiem przypomnieć, że w ramach właściwości sądów marszałkowskich, w tym działających *ex officio* w przypadku zachowania posła albo senatora nieliczącego z jego honorem lub godnością, organy te mogły orzec, że winny nie jest godzien piastowania mandatu. Wobec braku kompetencji sądów marszałkowskich do wywołania skutku w postaci wygaśnięcia mandatu, wydaje się, że w ten sposób dochodziło także do aktualizacji przesłanki wystąpienia przez uprawniony podmiot z wnioskiem do Trybunału Stanu o orzeczenie w przedmiocie utraty przez posła albo senatora piastowanego przez niego mandatu. W ten sposób odpowiedzialność posła albo senatora ograniczała się do odpowiedzialności konstytucyjnej w ramach naruszenia treści przysługującego mu mandatu. Stanowisko zakładające możliwość dodatkowej aktualizacji w tym zakresie odpowiedzialności sądowej posła albo senatora nie wydaje się natomiast znajdować uzasadnienia.

Posłowie i senatorowie faktycznie utracili immunitet formalny¹⁰⁰⁸. Za swoją działalność niezwiązaną z uczestnictwem w pracach Sejmu albo Senatu odpowiadali na równi z innymi obywatelami¹⁰⁰⁹. Sejm albo Senat mógł jednak zażądać zawieszenia do czasu wygaśnięcia mandatu sądowego postępowania karnego, postępowania administracyjnego albo postępowania dyscyplinarnego wszczętego odpowiednio przeciw posłowi albo senatorowi przed albo po uzyskaniu przez niego mandatu¹⁰¹⁰. W tym okresie wstrzymaniu ulegał bieg

¹⁰⁰⁸ Tak również: J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 41; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 48. Dariusz Górecki uważał, że immunitet formalny posłów i senatorów przyjął w Konstytucji kwietniowej specyficzna postać (D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 55). Pogląd ten zasadnie zakwestionował: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 48.

¹⁰⁰⁹ Jak stwierdzał Stanisław Car: „Polska nowa, Polska dnia jutrzejszego – musi zbudować swój ustrój na spiżowych podstawach mocnej władzy państwowej, zabezpieczającej jej ład wewnętrzny i stanowisko wśród narodów świata; zamiast bezkarności, kryjącej się pod szańcem wszelkiego rodzaju immunitetów – musi oprzeć pracę publiczną na odpowiedzialności indywidualnej jednostki [... – przyp. JG]” (S. Car, *Na drodze...*, s. 11).

¹⁰¹⁰ Na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 grudnia 1936 r. (III K 1666/36, LEX nr 364655), to obowiązek sądu przeprowadzenia postępowania karnego w przypadku braku wyrażenia przez Sejm żądania zawieszenia postępowania. Oznaczało to, że ani sąd, ani oskarżyciel, nie byli zobowiązani do uzyskania zgody

okresu przedawnienia w postępowaniu karnym albo postępowaniu dyscyplinarnym. Posłom i senatorom nie przysługiwał także przywilej nietykalności¹⁰¹¹. Zgodnie z postulatami wyrażonymi w ramach ankiety konstytucyjnej, wyłącznie w przypadku, gdy do zatrzymania doszło nie z nakazu sądu i to tylko w czasie trwania sesji, poseł albo senator podlegał niezwłocznemu uwolnieniu na żądanie właściwego marszałka¹⁰¹². Oznaczało to, że w innym przypadku do zwolnienia zatrzymanego mogło dojść jedynie w ramach żądania właściwej Izby zawieszenia postępowania¹⁰¹³. Pozbawienie posłów i senatorów immunitetu formalnego oraz nietykalności, przy pozostawieniu możliwości żądania zawieszenia postępowania, względnie żądania zwolnienia zatrzymanego, zmierzało do odwrócenia dotychczasowej reguły wyrażającej domniemanie konieczności obecności każdego pojedynczego posła albo senatora dla prawidłowego funkcjonowania parlamentu. To bowiem do swobodnej decyzji odpowiedniej Izby, względnie jej marszałka, a w konsekwencji ustalonej większości, zostało pozostawione ostateczne rozstrzygnięcie o sytuacji prawnej każdego pojedynczego członka parlamentu. Obie instytucje nie zostały więc ukształtowane jako służące pojedynczemu posłowi albo senatorowi, lecz istniejące w interesie właściwej Izby. Posłowie i senatorowie w zakresie swojej działalności pozaparlamentarnej podporządkowani zostali bowiem, co do zasady, ogólnym regulacjom w zakresie prawa materialnego i procesowego¹⁰¹⁴.

Dalsze cztery lata funkcjonowania ustroju kwietniowego w niepodległym państwie polskim oraz następujący po nich okres II wojny światowej nie dostarczają materiału istotnego dla zagadnienia rozważanego w niniejszej rozprawie doktorskiej¹⁰¹⁵. Konstytucja kwietniowa jako podstawowy akt prawny mający urzeczywistniać myśl ustrojową Józefa Piłsudskiego wszedł w życie na niedługo przed śmiercią Marszałka stanowiącego centralną postać wokół której organizowało się całe życie społeczno-polityczne państwa¹⁰¹⁶. Lata poprzedzające wojnę

Sejmu na prowadzenie w tym zakresie postępowania karnego. Nie byli oni także zobowiązani do uzyskania od Sejmu zrzeczenia się uprawnienia do żądania zawieszenia postępowania. W przypadku braku odpowiedniego żądania, sąd był zobowiązany rozpoznać sprawę i orzec co do *meritum*.

¹⁰¹¹ W tym przypadku Dariusz Górecki ponownie błędnie stwierdza, że Konstytucja kwietniowa, jedynie ograniczyła nietykalność, a nie ją zlikwidowała (D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 55).

¹⁰¹² W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 318–319; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 50; J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 41; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 55; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 47–48.

¹⁰¹³ Zwracał na to uwagę: W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 319.

¹⁰¹⁴ M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 78–79; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 318–319; D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 55; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 47–49.

¹⁰¹⁵ Przepisy art. 41 i 42 Konstytucji kwietniowej obowiązywały w tym okresie w niezmienionym kształcie. Natomiast w okresie II wojny światowej wobec nieistnienia Sejmu i Senatu immunitet parlamentarny pozostawał instytucją martwą (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 240–241, 245–246; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 50–51; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 51).

¹⁰¹⁶ Zdaniem Walerego Sławka, po śmierci Józefa Piłsudskiego, to Konstytucja kwietniowa miała zastąpić jego autorytet, a przez to wyznaczać ramy funkcjonowania ustroju państwa, czego dotychczas dokonywał doraźnie sam Józef Piłsudski (W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 83).

cechowały się istotnymi perturbacjami wewnętrznymi w państwie, jak i w samym obozie sanacji. Wewnętrzne rozgrywki w obozie rządzącym doprowadziły do dokonanej w drodze faktów przebudowy ustroju, polegającej na powstaniu urzędu „pierwszej osoby po Prezydencie Rzeczypospolitej”, a któremu to wbrew zasad Konstytucji kwietniowej zostali podporządkowani wszyscy funkcjonariusze państwa z Prezesem Rady Ministrów na czele¹⁰¹⁷. Na piastuna tego „urzędu” został powołany w drodze pisma okólnego Prezesa Rady Ministrów generała Felicjana Sławoja Składkowskiego¹⁰¹⁸, budujący się na przywódcę obozu piłsudczyków, Generalny Inspektor Sił Zbrojnych generał Edward Rydz-Śmigły, który niedługo

¹⁰¹⁷ Podobnie zmiany ustroju w drodze faktów dokonanych z pominięciem formalnej procedury zmiany Konstytucji kwietniowej dokonano poprzez zawarcie tzw. „umowy paryskiej”, w której Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Władysław Raczkiewicz zobowiązał się wykonywać w ścisłym porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów przepisy Konstytucji kwietniowej uprawniające Prezydenta do samodzielnego działania. Zobowiązanie to miało z woli ówczesnego Prezydenta rozciągać się także na jego następcę, którym został wyznaczony generał Kazimierz Sosnkowski (*Przemówienie Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Monitor Polski” 1939, nr 271–276, s. 1). Zobowiązanie Prezydenta Rzeczypospolitej znalazło potwierdzenie również w odezwie Rządu, w której wskazano na zgodne pojmowanie przez Prezydenta i Rząd zobowiązania do ścisłego porozumienia przy podejmowania decyzji w sprawach ważnych (*Odezwia Rządu z dnia 18 grudnia 1939 r. do ogółu społeczeństwa w Kraju*, „Monitor Polski” 1939, nr 277–284, s. 1). Oba powyższe akty miały charakter deklaracji politycznych stwarzających przestrzeń dla utworzenia Rządu Jedności Narodowej z generałem Władysławem Sikorskim jako Prezesem Rady Ministrów. W którego skład tego Rządu weszli zarówno przedstawiciele sanacji, jaki i opozycji. W doktrynie brak było zbieżności poglądów co do zgodności „umowy paryskiej” z Konstytucją kwietniową. Niemniej biorąc pod uwagę ducha Konstytucji kwietniowej „umowę paryską” należałoby postrzegać jako prowadzącą do zmiany ustroju państwa. Dokonanie tego z pominięciem procedury zmiany Konstytucji kwietniowej skutkowało jej naruszeniem. Częściowo zagadnienie to ujawniło się w trakcie konfliktu pomiędzy Prezydentem a premierem latem 1940 r., kiedy to Prezydent zdecydował o dymisji Prezesa Rady Ministrów powołując się na poczynione przez siebie w „umowie paryskiej” zastrzeżenie wykonywania swoich prerogatyw w ścisłym porozumieniu, aczkolwiek w ramach Konstytucji kwietniowej, z czego Prezydent wywodził, że w razie braku porozumienia, podjęcie ostatecznej decyzji należała do niego. Ostatecznie jednak Prezydent zmuszony był ponownie powierzyć misję tworzenia rządu generałowi Władysławowi Sikorskiemu, jednak dokonał tego nie cofając uprzednio udzielonej mu dymisji. Dalsze kryzysy rządowe również miały za swoją podstawę przede wszystkim rozbieżności w zakresie wykładni obopólnych zobowiązań Prezydenta i Premiera zaciągniętych na mocy „umowy paryskiej”. To natomiast w konsekwencji prowadziło do postępującego ograniczania władzy Prezydenta w sposób jawnie sprzeczny z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji kwietniowej. Ograniczenia te wynikały ponadto z rzeczywistego uzależnienia decyzji Prezydenta od zdania stronnictw politycznych skupionych wokół Rządu Jedności Narodowej, początkowo jedynie tych pozostających na emigracji, później również tych w kraju. Do naruszenia Konstytucji kwietniowej dochodziło ponadto poprzez stopniowe odbieranie Wodzowi Naczelnemu kompetencji w zakresie dysponowania siłami zbrojnymi z równoczesnym przekazywaniem ich na rzecz ministra spraw wojskowych (ministra obrony narodowej), względnie Prezesa Rady Ministrów i Rządu (A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 248–250; W. Rostocki, *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Lublin 1988, s. 11–37, 46–81, 86–87, 99–110, 126–145, 146–165; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 102–125, 127–203, 207–223). Umowa paryska zachowała swoją moc wiążącą również po dymisji Stanisława Mikołajczyka z funkcji Prezesa Rady Ministrów 24 listopada 1944 r., jak i po cofnięciu uznania Rządowi na uchodźstwie przez Wielką Brytanię i USA w dniu 5 lipca 1945 r. (W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 226–277, 280–283).

¹⁰¹⁸ *Pismo okólne Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1936 r.*, „Monitor Polski” 1936, nr 163, s. 8.

później został mianowany marszałkiem Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰¹⁹, stając się przez to faktycznym sukcesorem Naczelnego Wodza Józefa Piłsudskiego¹⁰²⁰.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 lit. b oraz art. 24 Konstytucji kwietniowej, w razie wojny okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej przedłuża się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. Prezydent Rzeczypospolitej, w ramach korzystania ze swojej prerogatywy, osobnym aktem ogłoszonym w gazecie rządowej wyznacza wówczas swojego następcę na wypadek opróżnienia urzędu przed zawarciem pokoju. W przypadku objęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej przez jego następcę, okres jego urzędowania trwa do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. Powyższa kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej pozwoliła na pełne utrzymanie ciągłości państwowości polskiej podczas II wojny światowej, jak również stanowiła podstawę dla późniejszego funkcjonowania na emigracji urzędu Prezydenta na uchodźctwie, jak i pochodzącego z jego powołania Rządu¹⁰²¹. Od 1973 r. dotyczyło to ponadto Rady Narodowej pełniącej funkcję Izby Ustawodawczych na uchodźctwie¹⁰²². Organy te działały aż do momentu przekazania insygniów władzy przez ostatniego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźctwie Ryszarda Kaczorowskiego w dniu 22 grudnia 1990 r. Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Lechowi Wałęsie. Niezależnie od powyższego Konstytucja kwietniowa nie stanowiła podstawy budowy ustroju Polski powojennej. Brak jest również podstaw do uznania bezpośredniej ciągłości prawnoustrojowej pomiędzy II Rzeczpospolitą Polską a III Rzeczpospolitą Polską, przy pominięciu okresu Polski Ludowej. Wspomniany akt przekazania insygniów władzy można wobec tego postrzegać jedynie jako mający charakter ściśle symboliczny¹⁰²³.

¹⁰¹⁹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej mianujące Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych gen. br. Edwarda Śmigłego-Rydza Marszałkiem Polski (M.P. 1936 nr 262 poz. 462).

¹⁰²⁰ W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza...*, s. 567–599, 613–622, 629–647, 660–665; R. Mojak, *Ewolucja...*, s. 88–89; A. Ajnenkiel, *Sejmy...*, s. 121–128; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 200–216; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 316–322; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 83–98.

¹⁰²¹ Od 1983 r. funkcjonujący jako Rządu Jedności Narodowej (W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 273–274).

¹⁰²² W okresie od czerwca 1954 r. do lipca 1972 r. na emigracji istniał dualizm władzy wynikający z wykształcenia się obozu opozycyjnego wobec Prezydenta na uchodźctwie Augusta Zalewskiego. Podział na dwa osobne ośrodki władzy został zlikwidowany w 1973 r. Proces zjednoczenia rozpoczął się w 1970 r., a nabrał rozpędu po śmierci Prezydenta na uchodźctwie Augusta Zalewskiego w dniu 7 kwietnia 1972 r. Jego następcą został którego następcą Stanisław Ostrowski. Należy zwrócić uwagę, że swoją legitymację do kontynuacji władzy secesjoniści wywodzili także z Konstytucji kwietniowej, odrzucając jednak jej legalne instytucje ustrojowe, a w zamian tworząc organy władzy państwowej *ad hoc* – zamiast urzędu Prezydenta – Radę Polityczną przekształconą w Radę Trzech, zamiast Rządu – Egzekutywę Zjednoczenia Narodowego oraz zamiast Rady Rzeczypospolitej – Radę Jedności Narodowej. W tym samym okresie trzeci ośrodek władzy skupiony wokół Stanisława Mikołajczyka, który nie posiadał jednak jakiegokolwiek skuteczności działał w USA (*Ibidem*, s. 252–266).

¹⁰²³ L. Okulicki, *Ostatni Rozkaz Dzienny Dowódcy Armii Krajowej*, „Biuletyn Informacyjny” 1945, nr 3, s. 1–2; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 5; K. Działocha, *Wstęp*, w: K. Działocha, J. Trzeński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977, s. 19–37; K. Kersten, *Narodziny systemu*

4. Socjalistyczna wizja gwarancji prawidłowego wykonywania mandatu

4.1. Parlamentarny immunitet materialny jako rodzima instytucja ustrojowa w okresie kształtowania ustroju ludowego na ziemiach polskich

W styczniu 1942 r. powstała Polska Partia Robotnicza¹⁰²⁴. Głosiła ona hasła wali z okupantem oraz odbudowy państwa polskiego w myśl założeń ideologii komunistycznej. W swoim programie zmierzała do urzeczywistnienia suwerenności ludu pracującego¹⁰²⁵, oparcia ustroju społeczno-politycznego na przodującej roli klasy robotniczej oraz rozwoju stosunków międzynarodowych na gruncie ścisłej przyjaźni i sojuszu z Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich¹⁰²⁶. Na terenach znajdujących się pod okupacją Polska Partia Robotnicza podejmowała próby zorganizowania wali narodowowyzwoleńczej, a w następstwie objęcia

władzy. *Polska 1943–1948*, Warszawa 1987, s. 46–47, 70–71, 102–103; W. Rostocki, *Stosowanie...*, s. 7–19, 32–33, 38–39, 64–70, 109–110, 126–127, 130–137, 147–148, 162–165; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II...*, s. 239–264; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 323, 326–333, 336–350; R. Mojak, *Ewolucja...*, s. 90–91; W. Skrzydło, *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 147; R. Kaczorowski, *Przedmowa*, w: W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. I–III; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 73–74, 99–102, 125–127, 148–149, 171, 176, 178–180, 183, 186–192, 200–210, 218–223, 233–284; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 329. Funkcjonowanie najwyższych władz państwowych na uchodźctwie po cofnięciu przez Wielką Brytanię i USA uznania dla Rządu na uchodźctwie w dniu 5 lipca 1945 r. szeroko opisuje: W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 233–278. Pewne wątpliwości mogą wiązać się z zasadnością korzystania przez kolejnych Prezydentów na uchodźctwie z kompetencji do wyznaczania swoich następców w oparciu o art. 13 ust. 2 lit. b i art. 24 Konstytucji kwietniowej także w latach następujących po zakończeniu II wojny światowej. W tym przypadku wydaje się, jednak że należałoby przede wszystkim kierować się określonym w art. 24 Konstytucji kwietniowej terminem obowiązywania pełnomocnictw kolejnych Prezydentów na uchodźctwie do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju, do czego formalnie w ramach Konstytucji kwietniowej nigdy nie doszło (*Ibidem*, s. 239–240, 260–261).

¹⁰²⁴ Projekt pierwszej odezwy programowej Polskiej Partii Robotniczej został opracowany w ZSRR przez grupę polskich komunistów. Za aprobatą władz Międzynarodówki Komunistycznej założyli oni Grupę Inicjatywną Polskiej Partii Robotniczej, której większość członków przedostała się na przełomie lat 1941 i 1942 na terytorium Polski. 5 stycznia 1942 r. w Warszawie na Żoliborzu przy ul. Krasińskiego 18 odbyło się spotkanie założycielskie Polskiej Partii Robotniczej, na którym zatwierdzono ostateczny kształt odezwy partii, która stanowiącym jej podstawy dokument programowy (*1942, styczeń [ok.10], Warszawa – Pierwsza odezwa programowa PPR*, w: *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. M. Malinowski, Warszawa 1984, s. 55–56).

¹⁰²⁵ Polska Partia Robotnicza już u swego powstania jednoznacznie opowiedziała się za koncepcją doktryny marksizmu-leninizmu o konieczności powiązania wali narodowowyzwoleńczej z równoczesnym społecznym podźwignięciem proletariatu (*1942, [luty–marzec], Warszawa – Artykuł dotyczący założeń programowych i organizacyjnych PPR oraz jej stosunku do Międzynarodówki Komunistycznej*, w: *Polska Partia...*, s. 57–58; M. Rybicki, *Sytuacja polityczna przed wyborami i w początkach kadencji Sejmu ustawodawczego*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław 1977, s. 25–26).

¹⁰²⁶ Tożsame postulaty Polska Partia Robotnicza głosił ustami Władysława Gomułka w ramach jego wstąpienia w imieniu zjednoczonego Bloku Stronnictw Demokratycznych przed wyborami w 1947 r. (W. Gomułka, *Aby wygrać bitwę z wrogiem. Przemówienie wygłoszone na wiecu przedwyborczym w Sosnowcu 15 grudnia 1946 r.*, „Głos Ludu” 1946, nr 345, w: W. Gomułka, *Artykuły i przemówienia. Tom II: styczeń 1946 – kwiecień 1948*, Warszawa 1964, s. 294–295; W. Gomułka, *Walka o demokrację – to walka o pokój światowy. Przemówienie na konferencji rad zakładowych w Sosnowcu 15 grudnia 1946 r.*, „Głos Ludu” 1946, nr 345 w: W. Gomułka, *Artykuły...*, s. 306–319).

sterów nadania dalszego kierunku odradzającej się Polski powojennej¹⁰²⁷. W tym celu wystąpiła do polskiej Delegatury Rządu na Kraj o połączenie sił przy tym zastrzeżeniu, że ze składu wspólnego Rządu wykluczeni zostaliby przedstawiciele obozu sanacji. Drugim z warunków było odrzucenie Konstytucji kwietniowej jako źródła legitymacji do występowania w imieniu państwa polskiego. Propozycja ta spotkała się z odmową Rządu w Londynie dając Polskiej Partii Robotniczej asumpt do zajęcia wronich wobec niego pozycji, jak również przedsięwzięcia działań mających na celu jego zdyskredytowanie w oczach opinii publicznej w kraju. Następnie w dniu 25 kwietnia 1943 r. ZSRR zawiesił stosunki dyplomatyczne z polskimi władzami na emigracji, co stworzyło Polskiej Partii Robotniczej warunki dla rozpoczęcia budowy struktur władzy państwowej na terenie okupowanej Polski¹⁰²⁸. W tym celu przystąpiono do rozmów z innymi organizacjami demokratycznymi oraz zadecydowano o utworzeniu organu stanowiącego polityczną reprezentację narodu – powołanej w noc sylwestrową z dnia 31 grudnia 1943 r. na dzień 1 stycznia 1944 r. – Krajowej Rady Narodowej. Jej przewodniczącym został Bolesław Bierut. Krajowa Rada Narodowa nawiązywała w swoich postulatach do programu Polskiej Partii Robotniczej¹⁰²⁹. Występowała ona przeciwko polskim władzom w Londynie negując ich opartą na Konstytucji kwietniowej legitymację do rządzenia¹⁰³⁰. Pomimo swojego rewolucyjnego charakteru Krajowa Rada Narodowa w swoich rozwiązaniach ustrojowych nawiązywała do demokratycznych urządzeń opartych na zasadach Konstytucji marcowej¹⁰³¹. Następnie, na mocy ustawy z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu

¹⁰²⁷ 1942, styczeń [ok.10], Warszawa – Pierwsza odezwa programowa PPR..., s. 51–55; 1942, [luty–marzec], Warszawa – Artykuł dotyczący założeń programowych i organizacyjnych PPR oraz jej stosunku do Międzynarodówki Komunistycznej..., s. 56–59.

¹⁰²⁸ R. Balicki, A. Ławniczak, *Instytucjonalne...*, s. 81–82; R. Balicki, A. Ławniczak, *Polska Ludowa jako przypadek prawno-polityczny*, w: *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga Jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiątą rocznicę Urodzin Profesora Mariana Kallasa*, red. nauk. D. Makiła przy współpr. M. Wilczek-Karczewskiej, Warszawa 2018, s. 43–44. Oficjalną przyczyną zawieszenia stosunków dyplomatycznych były działania podjęte przez rząd polski po ogłoszeniu w dniu 12 kwietnia 1942 r. przez hitlerowskie Niemcy odkrycia w Katyniu masowych grobów oficerów polskich. Przede wszystkim dotyczyło to wystąpienia przez rząd polski do Międzynarodowego Czerwonego Krzyża o przeprowadzenie w tej sprawie śledztwa. Na tej podstawie ZSRR posądził polskie władze o kolaborację z Niemcami (K. Kersten, *Narodziny...*, s. 23–24; W. Rostocki, *Stosowanie...*, s. 110–111; L. Antonowicz, *Tożsamość państwa polskiego w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 9, s. 7–8).

¹⁰²⁹ Z. Jarosz, *Rozwój ustroju państwowego Polski Ludowej w latach 1944–1952*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 30.

¹⁰³⁰ Polska Partia Robotnicza stanowiła podstawowy czynnik w powstaniu oraz późniejszej działalności i funkcjonowaniu Krajowej Rady Narodowej w okresie do zebrania się Sejmu Ustawodawczego (J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa jako organ przedstawicielski*, w: *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976, s. 108–109).

¹⁰³¹ Co podkreśla Lech Antonowicz, oparcie legitymacji do sprawowania władzy na podstawie rewolucyjnej nie prowadziło do przekreślenia ciągłości państwowości polskiej, która zachowała swoją tożsamość pomiędzy II Rzeczpospolitą Polską a Polską Ludową (L. Antonowicz, *Tożsamość...*, s. 7–9).

Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego¹⁰³² został powołany do życia Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działający jako organ wykonawczy na terenach wyzwolanych przez wojska radzieckie spod okupacji niemieckiej¹⁰³³. Faktyczne znacznie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego było znaczenie większe i jako organ działający w okresie rewolucji był on „faktycznym kierownikiem politycznym podjętego dzieła wyzwolenia dalszych ziem polskich i budowy państwowości ludowej [... – przyp. JG]”¹⁰³⁴.

Fundamentalnym dla budowy nowego ustroju Polski powojennej aktem o charakterze politycznym był ogłoszony dnia 22 lipca 1944 r. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego¹⁰³⁵. W jego wstępie odwołano się do współpracy Wojska Polskiego z Armią Czerwoną podczas wyzwolenia Polski spod okupacji niemieckiej. Następnie stwierdzono, że jedyną legalną władzą w Polsce jest powołana przez naród Krajowa Rada Narodowa, która skupiła w swoim składzie reprezentantów wszystkich polskich stronnictw demokratycznych. Potępiono rząd w Londynie i jego Delegaturę na Kraj, stwierdzając, że pozostają one samozwańcze i nielegalne, wobec oparcia swojej legitymacji na bezprawnej, faszystowskiej Konstytucji kwietniowej. Mając to na uwadze, wraz z wyzwoleniem, w Polsce musi powstać legalny ośrodek władzy, dlatego Krajowa Rada Narodowa powołała Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego „jako legalną tymczasową władzę wykonawczą dla kierowania walką wyzwolenczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej”¹⁰³⁶.

¹⁰³² Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. z 1944 r. Nr 1, poz. 1).

¹⁰³³ K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 5–7; J. Pawłowicz, *Krajowa Rada Narodowa w okresie okupacji*, w: *Krajowa...*, s. 15–48; A. Ajnenkiel, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. I. Zarys stosunków politycznych*, w: *Krajowa...*, s. 49–50; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Manifest Lipcowy*, w: *Krajowa...*, s. 63–69; J. Trzcíński, *Stanowisko partii politycznych w sprawie obowiązywania Konstytucji marcowej*, w: K. Działocha, J. Trzcíński, *Zagadnienie...*, s. 18–39; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 15–91; W. Rostocki, *Stosowanie...*, s. 110–113; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 336–341, 351–356, 360–362; W. Orłowski, *Prawo konstytucyjne w okresie Krajowej Rady Narodowej 1944–1947*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 71–72; M. Pietrzak, *Druga Rzeczpospolita*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 649–651, 661–663.

¹⁰³⁴ A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II...*, s. 68–69.

¹⁰³⁵ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17. III. 1921 r.)*, Kraków 1947, s. 7; A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze ku nowej konstytucji). II.*, Kraków 1948, s. 3–7; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 7–8; A. Ajnenkiel, *Odbudowa...*, s. 49; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II...*, s. 71–79; Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 32; W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3, s. 14; R. Balicki, A. Ławniczak, *Polska...*, s. 43–44. Tekst Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego dostępny jest w: *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, w: *Pierwsze dokumenty odrodzonej Polski*, Kraków 1945, s. 5–12. Dzień ogłoszenia tego aktu – 22 lipca 1944 r. – uznaje się za umowną datę odrodzenia się Polski jako państwa demokracji ludowej (W. Gomułka, *Położyliśmy mocne fundament pod gmach Polski Ludowej. Przemówienie na manifestacji pierwszomajowej w Katowicach 1 maja 1946 r.*, „Trybuna Robotnicza” 1946, nr 119, w: W. Gomułka, *Artykuły...*, s. 102).

¹⁰³⁶ *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego...*, s. 6. Zdzisław Jarosz stwierdzał, że stosunek pomiędzy Krajową Radą Narodową a Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego opierał się na zasadach

Za podstawę swojego działania Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego przybrały Konstytucję marcową, jedyną obowiązującą i legalnie uchwaloną konstytucję¹⁰³⁷. W Manifestie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego ponadto stwierdzono, że aż do czasu uchwalenia przez obrany w pięcioprzymiotnikowych wyborach Sejm Ustawodawczy nowej konstytucji obowiązywać będą podstawowe założenia Konstytucji marcowej¹⁰³⁸. Dalej określono także podstawowe zasady, na którym ma oprzeć się ustrój odbudowującego się państwa¹⁰³⁹.

Dodatkowego wyjaśnienia wymaga ujęte w Manifestie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego stwierdzenie, że „Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie Konstytucji z 17 marca 1921 roku, jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie. Podstawowe założenia Konstytucji 17 marca 1921 r. obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali jako wyraziciel woli narodu nową konstytucję”¹⁰⁴⁰. Wbrew możliwej interpretacji nie wynikało z niego

systemu komitetowego, w ramach którego zarówno organizacja jak i działalność tego drugiego w pełni zależała od decyzji pierwszego – pełniła rolę jego komitetu wykonawczego (Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 46–47). Potrzebę uchwalenia nowej konstytucyjni uzasadniano ówczesnie: potrzebą określenia ustroju Polski na wzór państwa socjalistycznego; koniecznością uznania Polskiej tradycji narodowej oraz przyznawanej w niej naczelnej roli konstytucji tak jako aktu prawnego, jak i symbolu tożsamości i niepodległości narodowej; potrzebą stworzenia źródła legitymacji do wykonywania władzy na terytorium kraju i przeciwstawieniu jej pełnomocnictwom, na które powoływał się obóz emigracyjny (A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Sejm Ustawodawczy...*, s. 293–296).

¹⁰³⁷ W doktrynie panowała początkowo rozbieżność poglądów w zakresie źródła obowiązywania Konstytucji marcowej po 1944 r. Ostatecznie ustalił się pogląd o tym, że podstawą tą jest wola ustrojodawcy rewolucyjnego, wyrażona formalnie w Manifestie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. Dokument ten nie stanowił aktu prawnego rangi konstytucyjnej, lecz pewnego rodzaju deklarację władzy rewolucyjnej. Równocześnie zawarte w nim odwołanie się do działania Krajowej Rady Narodowej i Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego na podstawie Konstytucji marcowej należało traktować jako wskazanie na wzór ukształtowania ich organizacji oraz funkcjonowania, nie legitymację wykonywania przez nie władzy (K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 7–9, 12–16; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II...*, s. 71–77; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. III. Podstawy prawne systemu organów państwowych w okresie Krajowej Rady Narodowej*, w: *Krajowa...*, s. 79–83; M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 37; K. Działocha, *Źródła prawa dotyczące Sejmu Ustawodawczego*, w: *Sejm Ustawodawczy...*, s. 51–52; K. Działocha, *Stanowisko nauki prawa w sprawie obowiązywania Konstytucji marcowej*, w: K. Działocha, J. Trzeciński, *Zagadnienie...*, s. 100–110; J. Trzeciński, *Wpływ Konstytucji marcowej na ustawodawstwo Polski Ludowej*, w: K. Działocha, J. Trzeciński, *Zagadnienie...*, s. 133–136).

¹⁰³⁸ Z tego postanowienia Konstanty Grzybowski wywodził, że: „1) przyszła konstytuanta będzie pierwotnym organem narodu, nie związanym przy uchwalaniu Konstytucji przepisami proceduralnymi artykułu 125 Konstytucji marcowej, 2) przyszła Konstytuanta będzie jednoizbowa, 3) przyszła Konstytucja będzie uchwalona przez Naród pośrednio, a nie bezpośrednio, chyba, że Sejm sam zadecyduje poddać uchwaloną przez siebie Konstytucję pod głosowanie ludowe” (K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 9).

¹⁰³⁹ *Ibidem*, s. 7–14; A. Ajnenkiel, *Odbudowa...*, s. 49–50; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II...*, s. 70–79; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 336–350, 356–361, 367; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 338–341.

¹⁰⁴⁰ *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego...*, s. 6. Zdaniem Stefana Rozmaryna uznanie Sejmu Ustawodawczego za „wyraziciela woli narodu” stanowiło o utrzymaniu przez Manifest Polskiego Komitetu

opowiedzenie się przez władze rewolucyjne za integralnym obowiązywaniem całości Konstytucji marcowej, lecz wyłącznie jej podstawowych założeń. To znowuż skutkowało rozbieżnością ocen co do zakresu i charakteru stosowania poszczególnych postanowień Konstytucji marcowej w nowym ustroju¹⁰⁴¹. Praktyka lat 1944–1952 prowadzi natomiast do wniosku o faktycznym nieobowiązywaniu wówczas ani Konstytucji marcowej w całości, ani nawet jej „podstawowych założeń” czy zasad na których się opierała. Skuteczność Konstytucji marcowej dotyczyła bowiem wyłącznie tych jej przepisów, co do których zawarto odesłania w odpowiednich aktach prawnych względnie tych których treść bezpośrednio do tych aktów inkorporowano bez dodatkowego odwołania się do odpowiednich przepisów Konstytucji marcowej¹⁰⁴².

Zamanifestowanie przez Krajową Radę Narodową oraz Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego swojego przywiązania do Konstytucji marcowej miało stworzyć warunki dla przejścia władzy w wyzwolanej Polsce. Wyłącznie bowiem w przypadku uznania Konstytucji kwietniowej za faszystowską i nielegalną, a wobec tego nieobowiązującą, możliwe było uniknięcie zarzutu, że wystąpienie przeciwko rządowi emigracyjnemu stanowiło zamach stanu. W ten sposób objęcie władzy w kraju poczytywane było za odsunięcie od niej uzurpatorów swoją legitymację opierających na akcie przyjętym z pogwałceniem praw narodu¹⁰⁴³. Odwołanie się przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w swoim Manifestie do założeń Konstytucji marcowej miało ponadto podkreślać wolę kształtowania w Polsce powojennej

Wyzwolenia Narodowego zasady zwierzchnictwa narodu (S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 320).

¹⁰⁴¹ K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 9–14; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II...*, s. 75–77; K. Działocha, *Wstęp...*, s. 5–17; K. Działocha, *Stanowisko...*, s. 98–131; W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała...*, s. 15–17. Odmienne natomiast Andrzej Mycielski był zdania, że omówiony fragment Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego stanowił podstawę dla uznania obowiązywania Konstytucji marcowej w sposób ciągły w całym swoim brzmieniu jako nigdy skutecznie nie uchylonej. Równocześnie autor ten uważał, że w drodze faktów dokonanych wygaśnięciu uległa część jej postanowień, w tym między innymi dotycząca Senatu (A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Konstytucja...*, s. 7–8). Z uwagi natomiast na sprzeczność z zasadami ustroju Polski Ludowej zmian wprowadzonych w Konstytucji marcowej mocą Noweli sierpniowej autor ten uważał, że ich moc obowiązywania wygasła (A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 3–5).

¹⁰⁴² J. Trzcíński, *Wpływ...*, s. 143; Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 32–35. Na brak pełnego przejścia przez Małą konstytucję z 1947 r. zasad ustroju państwa ludowego zwracał uwagę Kazimierz Biskupski, dodając: „Zasady te były jednak w pełni realizowane przez praktykę Sejmu Ustawodawczego” (K. Biskupski, *Przedmowa*, w: *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór tekstów*, oprac. J. Zakrzewska, Warszawa 1952, s. XV).

¹⁰⁴³ K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 5–14; K. Działocha, *Wstęp...*, s. 5–9; J. Trzcíński, *Stanowisko...*, s. 32–35, 47–51; W. Góra, *Powstanie władzy ludowej w Polsce*, Warszawa 1972, s. 77; F. Ryszka, *Ideowo-polityczne podstawy przemian*, w: *Polska Ludowa 1944–1950. Przemiany społeczne*, red. F. Ryszka, Wrocław 1974, s. 48; M. Turlejewska, *Spór o Polskę. Szkice historyczne*, Warszawa 1972, s. 328; W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała...*, s. 14–15.

ustroju demokracji ludowej na bazie wzorców rodzimych, nie postawach wynikających z doktryny sowieckiej¹⁰⁴⁴.

Odwołanie się do zasad Konstytucji marcowej uznanej za obaloną wbrew prawu i narodowi przez totalistyczny system sanacyjno-ozonowy zawarto już wcześniej w § 1 ust. 3 Statutu Tymczasowego Rad Narodowych¹⁰⁴⁵. Zgodnie z § 2 ust. 1 Statutu Rad, Krajowa Rada Narodowa sprawowała swą władzę na obszarze całej Polski w oparciu o system terenowych rad narodowych. Stanowiąc organ najwyższej reprezentacji narodu pozostawiała władzę zwierzchnią wobec terenowych rad narodowych (par. 8 ust. 3 Statutu Rad)¹⁰⁴⁶. Rady narodowe pracowały w warunkach najsurowszej konspiracji (par. 6 ust. 1 Statutu Rad). W myśl par. 8 ust. 1 Statutu Rad, rady narodowe stanowiły tymczasowe w warunkach okupacji, aż do wyłonienia właściwych organów władzy przez zgromadzenie ustawodawcze w niepodległej

¹⁰⁴⁴ K. Działocha, *Wstęp...*, s. 7–8, 12–13; K. Działocha, *Zagadnienie Konstytucji marcowej w obradach Krajowej Rady Narodowej i Sejmu Ustawodawczego*, w: K. Działocha, J. Trzcinski, *Zagadnienie...*, s. 69–70; J. Zakrzewska, *Podsumowanie dorobku Krajowej Rady Narodowej. II. Kształtowanie ludowego systemu organów państwa*, w: *Krajowa...*, s. 240–242. W tym kontekście można przywołać pogląd Włodzimierza Lenina, który zauważał potrzebę dostosowania „taktyki rewolucyjnej” do aktualnej świadomości mas, a więc w tym przypadku dostosowanie narracji rewolucyjnej do występujących w społeczeństwie polskim tradycji parlamentaryzmu. W początkowej fazie rozwoju państwa ludowego polegało to na recepcji rozwiązań ustrojowych określonych w Konstytucji marcowej przy odpowiedniej ich modyfikacji zgodnie z wymaganiami konieczności ich dostosowania do zachodzących przemian społeczno-gospodarczych (K. Biskupski, *Przedmowa...*, s. VI–XI; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. III...*, s. 82–83; M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 38). Także Krystyna Kersten wskazywała na panujący wśród środowisk komunistycznych pogląd o potrzebie stopniowego przechodzenia do ustroju socjalistycznego, a to w celu uniknięcia zarzutów o sowietyzację Polski czy też jej skomunizowanie. Powszechnie nazywane było to „polską drogą do socjalizmu” (K. Kersten, *Narodziny...*, s. 38–39, 52, 58, 138–141). Faktycznie jednak wpływ zasad Konstytucji marcowej na instytucje ustrojowe Polski Ludowej należy uznać raczej za pozorny. W rzeczywistości proces przebudowy ustroju państwa polskiego zmierzał bezpośrednio w kierunku państwa socjalistycznego, a w późniejszym okresie także jawnie zgodnego z wzorcami radzieckimi (J. Zakrzewska, *Podsumowanie...*, s. 238–242; K. Działocha, *Zagadnienie...*, s. 70–74, 96–97; K. Działocha, *Stanowisko...*, s. 98–100, 116–119, 129–131; K. Działocha, *Zakończenie*, w: K. Działocha, J. Trzcinski, *Zagadnienie...*, s. 146–150; . Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała...*, s. 18). Także Polska Partia Robotnicza faktycznie w swojej działalności nigdy nie nawiązywała do Konstytucji marcowej. W początkowym okresie przemian odwołania do jej zasad miały wyłącznie charakter czysto strategiczny i taktyczny, stanowiąc element argumentacji na rzecz stworzenia uzasadnienia dla przejścia władzy w kraju (J. Trzcinski, *Stanowisko...*, s. 23–37).

¹⁰⁴⁵ *Statut Tymczasowy Rad Narodowych (uchwalony na posiedzeniu plenarnym Krajowej Rady Narodowej 1 stycznia 1944 r.)*. Wskazane odwołanie się do zasad Konstytucji marcowej należy postrzegać jako mające wyraz polityczno-propagandowy, nie prawny. Legitymacji do wykonywania władzy przez rady narodowe upatrywano bowiem w moralno-prawnej woli szerokich mas polskich, nie w jakimkolwiek poprzednio obowiązującym akcie prawnym (K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 12–14; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. III...*, s. 80–81; J. Trzcinski, *Wpływ...*, s. 133, 135. Odwołanie to miało wyrażać nawiązanie do „ciągłości tradycji demokratycznej w budowaniu państwowości polskiej” (J. Pawłowicz, *Krajowa...*, s. 31).

¹⁰⁴⁶ Poprzez powołanie do życia Krajowej Rady Narodowej czerpano z wzorców radzieckich, przede wszystkim rozwiązań prawnych ujętych w Konstytucji ZSRR z 1936 r. (A. Burda, *Rozwój i rola polityczno-ustrojowa najwyższego organu przedstawicielskiego w państwie socjalistycznym*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975, s. 40). Zadania oraz warunku działania rad narodowych wskazywały natomiast, że nie były one organami władzy państwowej, lecz „stanowiły organizacyjną formę frontu narodowego wszystkich sił demokratyczno-niepodległościowych skupionych wokół Polskiej Partii Robotniczej. Z punktu widzenia swoich głównych zadań – były organami walki rewolucyjnej o wyzwolenie narodowe i społeczne” (Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 31).

Polsce, podziemne organy władzy narodu oraz tymczasową polityczną reprezentację narodu. Krajowej Radzie Narodowej została przyznana funkcja reprezentacji narodu polskiego w stosunkach zewnętrznych, aż do czasu powstania Rządu Tymczasowego (par. 9 ust. 1 Statutu Rad). Krajowa Rada Narodowa posiadała ponadto kompetencje powołania Rządu Tymczasowego w momencie uznanym przez siebie za konieczny dla interesów Polski. Miało się to wiązać z przekazaniem temu Rządowi pełnomocnictw w zakresie sprawowania władzy, przy równoczesnym przekształcenie Krajowej Rady Narodowej najwyższą reprezentację woli narodu oraz w organ kontroli nad działalnością Rządu Tymczasowego (par. 9 ust. 3 i 4 Statutu Rad). Na podstawie postanowień Statutu Rad, Krajową Radę Narodową można uznać za skonstruowany na wzór parlamentu, tymczasowy, podziemny, zakonspirowany organ reprezentacyjny narodu, wykonujący poza funkcją ustawodawczą również funkcje wykonawcze. Wraz z przyjęciem ustawy z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego¹⁰⁴⁷, Krajowa Rada Narodowa przekształciła się w organ państwa o charakterze tymczasowego parlamentu narodu polskiego, obok którego jako organ tymczasowej władzy wykonawczej działał Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego¹⁰⁴⁸. Członkowie rad narodowych w swoim ślubowaniu odwoływał się do pochodzenia od narodu polskiego, przed którym to ponosili odpowiedzialność za sprawowanie funkcji (art. 7 Statutu Rad). Z chwilą powstania stałej reprezentacji narodu wyłonionej w drodze pięcioprzymiotnikowych wyborów w postaci zgromadzenia ustawodawczego w niepodległej Polsce, Krajowa Rada Narodowa i rady terenowe miały przekazać swoją władzę odpowiednim organom państwa (par. 13 Statutu Rad)¹⁰⁴⁹.

Oparcie organizacji Krajowej Rady Narodowej na wzorze parlamentu, a przede wszystkim organizacji Sejmu¹⁰⁵⁰, stało się szczególnie jawne po przyjęciu ustawy z dnia 11 września

¹⁰⁴⁷ Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. z 1944 r. Nr 1, poz. 1).

¹⁰⁴⁸ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze..., s. 4, 11–13; A. Burda, Rozwój i rola..., s. 50–52; A. Burda, Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II..., s. 69–67; A. Burda, Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. III..., s. 83, 85–87; K. Działocha, Zagadnienie..., s. 65.*

¹⁰⁴⁹ J. Pawłowicz, *Krajowa..., s. 31–33; A. Burda, Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. III..., s. 84–91; A. Ajnenkiel, Polskie..., s. 352–353; M. Kallas, Historia ustroju Polski, Warszawa 2006, s. 338–342. U podstaw powołania rad narodowych legła leninowska idea rad. Podczas, gdy w rewolucyjnej Rosji ich głównym przeznaczeniem było organizowanie walki przeciwko kapitalizmowi i obszarnictwu, w Polsce idee tę wykorzystano do organizacji frontu wyzwolenia narodowego przy założeniu odbudowy państwa jako demokracji ludowej. Mając to na uwadze odrzucono postulat określenia rad przymiotnikiem „ludowe” zamiast „narodowe” (J. Pawłowicz, *Krajowa..., s. 32–33).**

¹⁰⁵⁰ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze..., s. 11; K. Grzybowski, Ustrój..., s. 15–16.*

1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁰⁵¹. Odwołując się bowiem do zasad Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, w art. 5 § 4 ogólną liczbę członków Krajowej Rady Narodowej określono na maksymalnie 444, a w art. 10 członkom Krajowej Rady Narodowej nadano tytuł „posła do Krajowej Rady Narodowej”¹⁰⁵². Krajowa Rada Narodowa nie stanowiła jednak klasycznego organu reprezentacyjnego, jako że nie pochodziła ona z wyborów. Niemniej – zdaniem Janiny Zakrzewskiej – należało ją uznać za swoisty organ przedstawicielski powoływany „w drodze pozawyborczej”. Krajowa Rada Narodowa swoją legitymację do sprawowania władzy wywodziła z woli narodu walczącego. Natomiast swój przedstawicielski charakter – ze zbieżności postaw i dążeń reprezentowanych i ich reprezentantów, w ramach wykonywania władzy zgodnie z programem, spoczywającym „w interesie szerokich warstw społeczeństwa polskiego”. Niezależnie od powyższego, zarówno procedura powoływania członków Krajowej Rady Narodowej, jak i wymagania dotyczące organizacji delegujących oraz ich poszczególnych przedstawicieli, „zmierzały do wyeliminowania z Krajowej Rady Narodowej elementów faszyzujących oraz jawnie reakcyjnych, antynarodowych i antyludowych. W ten sposób skład KRN, jakkolwiek miał się opierać na szerokiej podstawie społecznej i politycznej, nie był jednak – w myśl założeń ustawy – wyrazem «zgody narodowej», lecz miał reprezentować określone oblicze społeczno-polityczne”¹⁰⁵³. Równocześnie ustrojowa pozycja Krajowej Rady Narodowej „wybiegała poza ramy tradycyjnej «władzy ustawodawczej» z Konstytucji marcowej; w systemie bowiem sprawowania władzy ludowej KRN stała się niejako organem naczelnym; jako centralne ogniwo w strukturze prawno-politycznej państwa została powiązana z podporządkowanymi jej – ten czy inny sposób – pozostałymi członami całego systemu, stając się jego kręgosłupem”¹⁰⁵⁴.

Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, do członków Krajowej Rady Narodowej należało odpowiednio stosować art. 21 i 22 Konstytucji marcowej. Na tej podstawie posłom do Krajowej Rady Narodowej przysługiwał immunitet parlamentarny tożsamy z tym z jakiego korzystali posłowie i

¹⁰⁵¹ Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. z 1944 r. Nr 5, poz. 22). Na co wskazuje Andrzej Burda, to okoliczność, że faktycznie dopiero po uchwaleniu tej ustawy „Krajowa Rada Narodowa zaczęła realizować w szerszych rozmiarach swoją funkcję ustawodawczą [... – przyp. JG] Wówczas dopiero praktycznie stała się możliwa systematyczna kontrola legislatywy nad egzekutywą” (A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II...*, s. 70).

¹⁰⁵² A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 7–8, 17; J. Zakrzewska, *Krajowa...*, s. 206; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. III...*, s. 84; Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 41–43.

¹⁰⁵³ J. Zakrzewska, *Krajowa...*, s. 98–100. W latach czterdziestych XX w., tak w kraju, jak i zagranicą, nie budziło jakichkolwiek wątpliwości funkcjonowanie Krajowej Rady Narodowej jako parlamentu. Niemniej jej skład osobowy jasno wskazywał na ściśle klasowy charakter „pierwszego ludowego parlamentu polskiego” (*Ibidem*, s. 101, 104–105; K. Biskupski, *Przedmowa...*, s. XI–XIII).

¹⁰⁵⁴ A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. III...*, s. 80.

senatorowie na podstawie Konstytucji marcowej. Związani oni zostali ponadto przepisami o niepołączalności materialnej mandatu¹⁰⁵⁵. Istotnego znaczenia w ramach określenia statusu prawnego członka Krajowej Rady Narodowej nabierał ponadto jej regulamin¹⁰⁵⁶, a w szczególności jego przepisy dotyczące porządku obrad Krajowej Rady Narodowej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej posłów. Akt ten w swoich szczegółowych postanowieniach przypominał Regulamin Sejmu z 1923 r. Z niego też przejęto odpowiednie przepisy dotyczące organizacji oraz funkcjonowania sądu honorowego właściwego wyłącznie w sprawach zakwestionowania czci pomiędzy posłami.

Pomimo braku odzwierciedlenia w Regulaminie KRN w pełni charakteru Krajowej Rady Narodowej jako parlamentu ludowego zawarto w nim postanowienia stanowiące „nowe, interesujące rozwiązania w zakresie więzi posła z organizacjami delegującymi, a mówiąc bardziej ogólnie, rozwiązania w zakresie stosunku, jaki łączył piastującego mandat z tymi, którzy mandat mu powierzyli”¹⁰⁵⁷. W art. 2 Regulaminu KRN określono bowiem procedurę stwierdzania wygaśnięcia mandatu posła, czego dokonywała Krajowa Rada Narodowa po wysłuchaniu oświadczenia Prezydenta Krajowej Rady Narodowej o nastąpieniu okoliczności powodujących wygaśnięcie mandatu. Równocześnie Regulamin KRN rozszerzał istotnie kompetencje Krajowej Rady Narodowej, także w zakresie mającym wpływ na ewentualny zakres immunitetu materialnego posła w ramach jego działalności pozaparlamentarnej. Bowiem to samoistnie na podstawie art. 66 Regulaminu KRN, Krajowa Rada Narodowa przyznała sobie kompetencję do wyłaniania komisji specjalnychznaczonych do zbadania poszczególnych spraw. Przy przyjęciu ścisłej wykładni pozaparlamentarnej działalności zawodowej posła, wówczas także w ramach udziału w ankietach tego rodzaju cieszył się on immunitetem materialnym co do działalności wchodzącej w zakres wykonania mandatu¹⁰⁵⁸

Krajowa Rada Narodowa posiadała prawo zawieszania posłów w prawach członkowskich, jak również ich wykluczenia z Krajowej Rady Narodowej. Prezydium Krajowej Rady Narodowej

¹⁰⁵⁵ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 8–9; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 28–31; J. Zakrzewska, *Organizacja i funkcjonowanie Krajowej Rady Narodowej. V. Stanowisko posła*, w: *Krajowa...*, s. 205–206; J. Trzciński, *Wpływ...*, s. 137; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 51. Na co zwracała uwagę Janina Zakrzewska to faktyczne pozostawianie recypowanych przepisów o niepołączalności materialnej i *incompatibilitas* martwą literą prawa jako niemających zastosowania w państwie ludowym, w odróżnieniu od instytucji immunitetu poselskiego i nietykalności poselskiej, których recypowanie było „zupełnie zrozumiałe (i wykonywane)” (J. Zakrzewska, *Krajowa...*, s. 206).

¹⁰⁵⁶ *Regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej uchwalony na 7 plenarnym posiedzeniu K. R. N. w dniu 6 maja 1945 r.*, Krajowa Rada Narodowa, druk nr 48, Warszawa 1945.

¹⁰⁵⁷ J. Zakrzewska, *Krajowa...*, s. 206–207. Podobnie: Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 43–44.

¹⁰⁵⁸ S. Rozmaryn, *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 r.*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 3, s. 14.

przysługiwała dodatkowo kompetencja do pozbawienia posła mandatu w przypadku opuszczenia przez niego bez przyczyny 2 posiedzeń rady. Powyższym kompetencjom w okresie pomiędzy posiedzeniami Krajowej Rady Narodowej odpowiadało uprawnienie organizacji delegujących występowania z umotywowanymi wnioskami do Prezydium Krajowej Rady Narodowej o odwołanie jej przedstawiciela lub pozbawienie go mandatu¹⁰⁵⁹. Dochodziło do tego w drodze uchwały Prezydium Krajowej Rady Narodowej podlegającej zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu plenarnym Krajowej Rady Narodowej¹⁰⁶⁰. We wszystkich powyższych przypadkach wygaśnięcia mandatu posła organizacja delegująca mogła na jego miejsce wysłać innego przedstawiciela. Powyższe rozwiązania stanowiły pierwszy krok do przyjęcia w ustroju polskim instytucji odwoływania posłów powiązanej z koncepcją mandatu związanego. Jej funkcjonowanie zostało ugruntowane wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 23 lipca 1945 r. o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej¹⁰⁶¹, a ostatecznie stało się „instytucją prawa konstytucyjnego [określając – przyp. J.G.] konstrukcję prawną mandatu w PRL”¹⁰⁶². Przyjęta w ustroju ludowym instytucja mandatu związanego ma swoje źródło w „socjalistycznej koncepcji mandatu poselskiego, wyrosłej gruncie doświadczeń Komuny Paryskiej”¹⁰⁶³.

¹⁰⁵⁹ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 51.

¹⁰⁶⁰ Zdaniem Zdzisława Jarosza omawiana ustawa nie wprowadzała zasady odwoływalności, lecz „stwarzała raczej formy prawne zapewnienia dyscypliny partyjnej i organizacyjnej, nie zaś prawo odwołania w pełnym tego słowa znaczeniu” (Z. Jarosz, *Zasada odwołalności w systemie przedstawicielskim PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 3, s. 6). W późniejszej swojej publikacji ten sam autor stwierdzał, że przyjęty wówczas sposób odwoływania posłów odpowiadał „ówczesnym formom powoływania przedstawicieli do składu parlamentu” (Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 42).

¹⁰⁶¹ Ustawa z dnia 23 lipca 1945 r. o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej (Dz. U. z 1945 r. Nr 30, poz. 178).

¹⁰⁶² K. Działocha, *Zagadnienie...*, s. 73–74. Na wynikające z powołanej ustawy prawne związanie posła do Krajowej Rady Narodowej z ciałem go delegującym zwracał uwagę: A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 11–12.

¹⁰⁶³ J. Zakrzewska, *Krajowa...*, s. 208. Konstanty Grzybowski zwracał uwagę, że dotychczas instytucja odwoływalności reprezentantów nie była znana polskiemu prawu ustrojowemu. Karol Marks przejął ją z deklaracji Komuny paryskiej, a stąd inkorporowana została do art. 75 Konstytucji Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1918 r., a następnie – art. 142 Konstytucji ZSRR z 1936 r. Polski system odwoływania posłów wydawał się pozostawać natomiast najbardziej zbliżony do tego przyjętego w czechosłowackiej ustawie z dnia 29 lutego 1920 r. o Trybunale wyborczym 1920 r. (szerzej: M. Starzewski, *Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*, Kraków 1926, s. 62–66; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 31–33). Na znaczenie kompetencji ludu do odwoływania swoich przedstawicieli jako „ważnej zasady realnego wykonywania władzy przez lud” wskazywał: K. Biskupski, *Przedmowa...*, s. XII. W doktrynie wyrażono także pogląd, że przyjęcie zasady odwoływalności posłów w okresie Krajowej Rady Narodowej stanowiło właściwe określenie „stosunku między masami pracującymi a najwyższym organem przedstawicielskim” (K. Biskupski, M. Sobolwesi, J. Stemborowicz, S. Zawadzki, *System przedstawicielski w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r. Tom II*, Warszawa 1954, s. 64; w tym zakresie także: W. Zakrzewski, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej*, w: *Sejm Polskiej...*, s. 82).

Rady narodowe miały funkcjonować wyłącznie tymczasowo jako organy ustawodawcze i samorządowe na oswobodzanych od okupanta terenach Rzeczypospolitej Polskiej, do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji narodu w zgodzie z zasadami Konstytucji marcowej. Z chwilą przeprowadzenia wyborów powszechnych do ciał parlamentarnych zgodnie z powyższymi zasadami Krajowa Rada Narodowa miała ulec automatycznemu rozwiązaniu. Zostały one zorganizowane na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, z władzą zwierzchnią i nadzorczą nad wszystkimi radami zastrzeżoną na rzecz Krajowej Rady Narodowej. Poza kompetencjami w zakresie ustawodawstwa Krajowa Rada Narodowa posiadała ponadto niektóre kompetencje przynależne władzy wykonawczej, szczególnie te o istotnym znaczeniu politycznym, a także kompetencje kontrolne oraz kreacyjne, w tym do powoływania Tymczasowego Rządu Rzeczypospolitej. Delegatem organizacji uprawnionych do powoływania członków rad narodowych mogły być jedynie osoby, które brały uprzednio lub wówczas czynny udział w walce przeciwko okupantowi lub w odbudowie państwowości polskiej, o ile ukończyły 21 rok życia. W swoim ślubowaniu członkowie rad narodowych zobowiązywali się rzetelnie pracować dla dobra narodu polskiego, stać na straży jego praw demokratycznych oraz działać na rzecz umocnienia niepodległości i rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej. Co równie istotne z punktu oceny charakteru prawnego omawianej ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych, to obarczenie możliwości jej zmiany od uzyskania w Krajowej Radzie Narodowej większości co najmniej 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy liczby jej członków¹⁰⁶⁴.

Na przełomie lat 1944 i 1945 Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego został przekształcony w Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej, uznany kolejno przez: ZSRR – 4 stycznia 1945 r., Czechosłowację – 31 stycznia 1945 r. i Jugosławię – 30 marca 1945 r.¹⁰⁶⁵ Dualizm rządów polskich trwał, aż do uzgodnienia przez ówczesne mocarstwa – USA, Wielką Brytanię i ZSRR – powstania w Polsce Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej. Jego trzon miał stanowić dotychczasowy skład Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej, do którego miano dokooptować działaczy demokratycznych z Polski oraz Polaków z zagranicy. Został on powołany w dniu 28 czerwca 1945 r. i następnie uznany przez: Francję – 29 czerwca 1945 r.,

¹⁰⁶⁴ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze..., s. 7–12, 16–21; K. Grzybowski, Ustrój..., s. 15–28, 34–41; A. Burda, Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. III..., s. 83–91; A. Ajnenkiel, Polskie..., s. 367–369; M. Kallas, Historia ustroju Polski, Warszawa 2006, s. 340–342.*

¹⁰⁶⁵ Analizę charakteru Polski Ludowej lat 1944–1989 w ramach definicji państwa Georga Jellinka przeprowadzają: R. Balicki, A. Ławniczak, *Polska..., s. 44–56.*

Wielką Brytanię, USA i Republikę Chińską – 5 lipca 1945 r., a później także przez inne państwa¹⁰⁶⁶.

W celu stworzenia warunków dla przyjęcia nowej konstytucji, w dniu 22 września 1946 r. Krajowa Rada Narodowa uchwaliła Ordynację wyborczą do Sejmu Ustawodawczego¹⁰⁶⁷. Ujęte w niej rozwiązania oparte zostały na podstawowych zasadach i założeniach Konstytucji marcowej oraz ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu¹⁰⁶⁸, w tym w szczególności wyborów pięcioprzymiotnikowych¹⁰⁶⁹. Inkorporując oficjalne wyniki referendum z dnia 30 czerwca 1946 r., zrezygnowano z przeprowadzenia wyborów do Senatu, przez co w pozakonstytucyjnej procedurze nastąpiła faktyczna i trwała likwidacja drugiej izby¹⁰⁷⁰. Czynne prawo wyborcze przyznano wszystkim obywatelom, bez różnicy płci, którzy

¹⁰⁶⁶ J. Zakrzewska, *Krajowa...*, s. 110–113; A. Ajnenkiel, *Odbudowa...*, s. 52–57; M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 12–15; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 51–59, 62, 68–75, 83–102, 105–111, 115–128; W. Rostocki, *Stosowanie...*, s. 153–158, 161; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 337–350, 363–364, 368–373; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 341–343; W. Orłowski, *Prawo...*, s. 72–73; M. Pietrzak, *Druga...*, s. 667–671; R. Balicki, A. Ławniczak, *Polska...*, s. 53–55. Okres funkcjonowania najwyższych władz państwowych na uchodźstwie w okresie od listopada 1944 do lipca 1945, to jest od dymisji Stanisława Mikołajczyka z funkcji Prezesa Rady Ministrów do czasu uznania Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej przez Wielką Brytanię i USA, opisuje: W. Rostocki, *Pięćdziesiąt...*, s. 225–232. Zagadnienie uznania rządu polskiego, a w ślad za tym nowego ustroju analizuje Lech Antonowicz. Zwracał on uwagę, że pomimo skażenia genezy Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego wpływem ZSRR, zdołał on zorganizować na wyzwalanych ziemiach polskich efektywną władzę, natomiast jego skład opierała się faktycznie na elementach rodzimych. Przekształcenie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego w Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej prowadziło do przeniesienia na ten drugi faktycznej legitymacji do występowania jako rząd państwa polskiego. Dopiero jednak powstanie Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej i jego prawnomiędzynarodowe uznanie, skutkowało oparciem działalności władz ludowych w ramach stosunków międzynarodowych na legitymacji o prawnym, a nie wyłącznie faktycznym charakterze. W ten sposób na gruncie prawa międzynarodowego pierwotna rewolucyjna, nieoparta na prawie legitymacja do sprawowania władzy na terenach wyznawanej Rzeczypospolitej Polskiej została sanowana funkcją uznania zaistniałego stanu faktycznego (L. Antonowicz, *Tożsamość...*, s. 8–9). W kontekście rozważań nad legitymacją organów państwa ludowego do podejmowania prawnie wiążącej działalności legislacyjnej warto zwrócić uwagę na uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. (SK 5/01, LEX nr 50269), w którym wskazano: „Brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak PKWN, KRN, Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie może mieć konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową”, na tej podstawie należy stwierdzić, że „sprawa legalności działania władz państwowych narzuconych Polsce w 1944 r. należy dziś do sfery ocen historycznych i politycznych. Oceny te nie mogą być przenoszone bezpośrednio na sferę ukształtowanych wówczas stosunków prawnych”. Trybunał Konstytucyjny jako podstawę do wydania orzeczenia o umorzeniu postępowania w sprawie rozstrzygniętej postanowieniem z dnia 6 kwietnia 2005 r. (SK 8/04, LEX nr 149974) przyjął pogląd o skutecznym obowiązywaniu Małej konstytucji z 1947 r.

¹⁰⁶⁷ Ustawa z dnia 22 września 1946 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (Dz. U. 1946 r. Nr 48 poz. 274).

¹⁰⁶⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. z 1922 r. Nr 66, poz. 590).

¹⁰⁶⁹ *Prace nad ordynacją wyborczą. Projekt zredagowany będzie do dnia 15 marca (rozmowa z tow. wice-min Mantlem)*, „Robotnik” 1946, nr 53, s. 1; Z. Kliszko, *O Ordynacji Wyborczej (z referatu na XI Sesji Krajowej Rady Narodowej)*, w: *Ordynacja Wyborcza do Sejmu Ustawodawczego ze wstępem i objaśnieniami*, Warszawa 1946, s. 5; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 79–81; A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 31, 36; J. Trzcíński, *Stanowisko...*, s. 61; K. Działocha, *Zagadnienie...*, s. 79–80, 85; J. Trzcíński, *Wpływ...*, s. 141–142.

¹⁰⁷⁰ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 30–31; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 69–79; J. Ciemniowski, *Zasady organizacji i funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego*, w: *Sejm Ustawodawczy...*, s. 115–120; W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała...*, s. 63. Konieczność poddania pod referendum zagadnienia istnienia

w dniu ogłoszenia zarządzenia o przeprowadzaniu wyborów mieli ukończone 21 lat. Posiadali je także żołnierze pozostający w służbie czynnej. Biernym prawem wyborczym natomiast cieszyli się obywatele polscy, legitymujący się prawem wybierania, którzy w dniu ogłoszenia zarządzenia o przeprowadzeniu wyborów ukończyli 25 rok życia. Sejm Ustawodawczy miał składać się z 444 posłów, z czego 372 wybieranych w okręgach wyborczych, a 72 z listy państwowej. Zgodnie z założeniami systemu parlamentarnego wyborcy mieli oddawać swoje głosy na określone listy, a nie na konkretne osoby. Do podziału mandatu skorzystano z metody d'Hondta. Rozdział mandatów z listy państwowej następował dopiero po ustaleniu wyniku wyborów we wszystkich okręgach, z czego brały w nim udział jedynie te listy państwowe, które uzyskały mandaty w co najmniej sześciu okręgach. W przypadku wniesienia protestu wyborczego lub zakwestionowania wyboru określonego posła orzekał w tym przedmiocie Sąd Najwyższy. Mandaty niezaprotetowane i niezakwestionowane Sejm Ustawodawczy przyjmował do wiadomości bez dyskusji¹⁰⁷¹.

Głosowanie przeprowadzone w oparciu o Ordynację wyborczą do Sejmu Ustawodawczego z 1946 r. zostało przeprowadzone w dniu 19 stycznia 1947 r. Według oficjalnego komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej wzięło w nim udział 89,9% uprawnionych. Najwięcej, bo 80,1% głosów padło na listę numer 3, to jest na Blok Demokratyczny (Polska Partia Socjalistyczna, Polska Partia Robotnicza, Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne).

Senatu wynikała z jego określenia w Konstytucji marcowej jako jednego z naczelnych organów narodu. Niezależnie od tego władz ludowa podkreślała powinność likwidacji drugiej izby jako instytucji służącej petryfikacji wpływu sił reakcji na funkcjonowanie państwa (W. Gomułka, *Obóz demokratyczny buduje Polskę z woli narodu. Przemówienie na akademii pierwszomajowej w Warszawie 30 kwietnia 1946 r.*, „Głos Ludu” 1946, nr 119, w: W. Gomułka, *Artykuły...*, s. 77, 83; W. Gomułka, *Trzy pytania referendum stanowią jedną całość. Kto głosuje „NIE”, pomaga Niemcom przeciw Polsce. Artykuł zamieszczony w „Głosie Ludu” 30 czerwca 1946 r.*, „Głos Ludu” 1946, nr 178, w: W. Gomułka, *Artykuły...*, s. 156; W. Gomułka, *Obóz demokratyczny odniósł zwycięstwo w referendum. Przemówienie wygłoszone w Warszawie na zebraniu aktyw PPR i PPS 6 lipca 1946 r.*, „Głos Ludu” 1946, nr 185, w: W. Gomułka, *Artykuły...*, s. 162–163). Z formalno-prawnego punktu widzenia wynik tego referendum to nie miał charakteru wiążącego, lecz jedynie konsultatywny. W doktrynie prawa panował spór co do wiążącego charakteru tego referendum. Za jego wyłącznie konsultacyjnym znaczeniem opowiadał się: K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 69–76. Odmienne, jako wiążące postrzegali je: S. Rozmaryn, *Polskie...*, s. 268; Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 48. Przeciwno referendum w omawianym zakresie występowało Polskie Stronnictwo Ludowe uznające za obowiązującą ówczesną w całości Konstytucję marcową, która w art. 125 określała wyłącznie możliwą procedurę jej zmiany (*Uchwały Rady Naczelnej PSL*, „Chłopski Sztandar” 1946, nr 23, s. 3; J. Trzeciński, *Stanowisko...*, s. 61–62). Zagadnienie to nie występowało natomiast w Krajowej Radzie Narodowej. Pozostawało ono bowiem irrelevantne wobec celów o charakterze polityczno-taktycznym, jak ustalenie w toku referendum zakresu wpływów i siły bloku demokratycznego oraz płaszczyzny możliwej współpracy całego społeczeństwa (K. Działocha, *Zagadnienie...*, s. 80–81; Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 47–48). Na te cele referendum wskazał bezpośrednio w swoim przemówieniu: W. Gomułka, *Obóz demokratyczny odniósł...*, s. 158–176. Polityczno-prawne kwestie dotyczące przedmiotowego referendum omawiają szerzej: M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 30–32; J. Ciemniwski, *Zasady...*, s. 115–119; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 198–221.

¹⁰⁷¹ K. Biskupski, W. Kornałowski i A. Wendel, *Ordynacja Wyborcza do Sejmu Ustawodawczego*, w: *Ordynacja...*, s. 28; Z. Kliszko, *O Ordynacji...*, s. 5–7, 15; A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 31–36; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 79–109; K. Działocha, *Sejm Ustawodawczy jako organ zwierzchniej władzy narodu*, w: *Sejm Ustawodawczy...*, s. 84–87; Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 55–56; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 375–378.

Pozostałe 19,9% głosów przypadło odpowiednio: Polskiemu Stronnictwu Ludowemu – 10,3%, Stronnictwu Pracy (Feliksa Widny-Wirskiego) – 4,7%, prorządowym grupom katolickim – 1,4%, Polskiemu Stronnictwu Ludowemu „Nowe Wyzwolenie” – 3,5%, pozostałym ugrupowaniom – 3 mandaty (1,4% głosów). Wyniki te przełożyły się na następujący rozkład mandatów w Sejmie Ustawodawczym: Polska Partia Robotnicza – 114 mandatów, Polska Partia Socjalistyczna – 116 mandatów, Stronnictwo Ludowe – 109 mandatów, Stronnictwo Demokratyczne – 41 mandatów, Polskie Stronnictwo Ludowe – 27 mandatów, Stronnictwo Pracy – 15 mandatów, Polskie Stronnictwo Ludowe „Nowe Wyzwolenie” – 7 mandatów, prorządowe grupy katolickie – 5 mandatów, bezpartyjni – 10 mandatów. Niekwestionowanym obecnie faktem historycznym jest okoliczność – zgodnie z uprzednimi przewidywaniami opozycji – sfałszowanie wyników głosowania, a także stosowanie w trakcie całego okresu wyborczego, jak i w dniu samego głosowania: propagandy, nieuczciwej agitacji, represji policyjnych i administracyjnych, a nawet terroru politycznego. Pomimo wystosowanych przez rządy USA i Wielkiej Brytanii not dyplomatycznych domagających się wolnych i równych wyborów, ich przeprowadzenie z naruszeniem tych zasad nie doprowadziło do odmówienia legitymacji do sprawowania władzy w Polsce przez ustaloną w ich wyniku większość¹⁰⁷².

4.2. Parlamentarny immunitet materialny jako element „podstawowych założeń Konstytucji marcowej”

W miesiąc po przeprowadzeniu głosowania, Sejm Ustawodawczy przyjął Małą konstytucję z 1947 r. Miała ona temporalny charter określając ustrój i zakres działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, aż do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej

¹⁰⁷² M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 33–36; Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 56–57; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 182–187, 189–193, 195–198, 222–262; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 378–380; P. Czarny, *Mała konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 58–60. Na nielegalność tych wyborów wskazywało zaraz po ich przeprowadzeniu Polskie Stronnictwo Ludowe (K. Działocha, *Zagadnienie...*, s. 84–85). Na co wskazuje Krystyna Kersten, podczas konferencji moskiewskiej w czerwcu 1945 r., na której uzgodniono powołanie Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej, stronie radzieckiej udało się udaremnić próby „wprowadzenia do porozumienia moskiewskiego formalnych zobowiązań dotyczących wolnych i nieskrepowanych wyborów”, co było uzasadniane przez ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych ZSRR Wiaczesława Mołotowa wolą nie podejmowania dyskusji nad działaniami przyszłego rządu polskiego oraz potrzebą pozostawienia temu rządowi niezależności od mocarstw światowych. Józef Stalin natomiast miał zauważać, że przeprowadzenie wolnych wyborów prowadziłoby do wyłonienia rządu jednoznacznie antyradzieckiego. Także polscy komuniści przewidywali wysokie prawdopodobieństwo ich porażki w uczciwych wyborach. Na co dodatkowo wskazuje przywołana autorka, to świadomość obozu komunistycznego rzeczywistych wyników referendum z 1946 r. i posiadanego przez nich nikłego poparcia społecznego (K. Kersten, *Narodziny...*, s. 126, 184–187, 222–231).

Polskiej¹⁰⁷³. Przyjęte w niej rozwiązania, zgodnie z brzmieniem jej art. 1¹⁰⁷⁴, zostały oparte na podstawowych założeniach Konstytucji marcowej, zasadach Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, ustawodawstwie dotyczącym rad narodowych oraz wynikach referendum w zakresie reformy społecznej i ustrojowej przeprowadzonego w dniu 30 czerwca 1946 r.

Pomimo braku zawarcia w Małej konstytucji z 1947 r. przepisów określających prawa i obowiązki obywatelskie lub wyrażenia w jej tekście delegacji do stosowania w tym przedmiocie poszczególnych przepisów Konstytucji marcowej, wskazany art. 1 Małej konstytucji postrzegano jako stanowiący o faktycznym utrzymaniu w mocy przepisów Konstytucji marcowej dotyczących praw i obowiązków obywatelskich¹⁰⁷⁵. Pogląd ten bezpośrednio wyrażono w debacie plenarnej nad projektem Konstytucji z 1947 r.¹⁰⁷⁶ W ramach

¹⁰⁷³ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 39; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 117–119; K. Działocha, *Źródła...*, s. 63–66; W. Kręcis, *Prawo konstytucyjne w okresie Sejmu Ustawodawczego (1947–1952)*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 88–89, 92–93; P. Czarny, *Mała...*, s. 61–62; W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała...*, s. 19–20.

¹⁰⁷⁴ W doktrynie funkcję art. 1 Małej konstytucji z 1947 r. postrzega się jako ukazującą materialne źródło przyjętych rozwiązań ustrojowych. Tym samym odrzuca się pogląd o utrzymaniu na jego podstawie obowiązywania obok Małej konstytucji z 1947 r. także podstawowych założeń Konstytucji marcowej (A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 39, 54–55; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 113–115; K. Działocha, *Źródła...*, s. 59–61; K. Działocha, *Stanowisko...*, s. 111–113, 125–131; J. Trzeciński, *Wpływ...*, s. 134–136). Konstanty Grzybowski postrzegał ten przepis jako wyrażający następującą treść: „Prawną podstawą ustrojodawczej kompetencji Sejmu jest suwerenność ludu, politycznym uzasadnieniem takiej, a nie innej treści nowej tymczasowej konstytucji jest to, iż Sejm Ustawodawczy uważa się za następcę politycznego twórców Konstytucji marcowej, Manifestu Lipcowego, ustawy o radach narodowych, reform społecznych i ustrojowych potwierdzonych przez głosowanie ludowe – to jest nawiązanie polityczne do przeszłości. Nowy ustrojodawca działając w oparciu o te teksty uważa się za kontynuatora linii rozwojowej, wskazanej przez nie” (K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 113–114). Sprawozdawca Komisji Specjalnej do opracowania Małej konstytucji poseł Felix Jarosz stwierdzał natomiast, że art. 1 Małej konstytucji z 1947 r. posiadał „raczej charakter deklaratoryjny”, równocześnie zdając się postrzegać ten przepis jako podstawę do dalszego utrzymania w mocy podstawowych założeń Konstytucji marcowej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 18 lutego 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja nadzwyczajna I r. 1947, Warszawa 1947, ł. 18–19, 27).

¹⁰⁷⁵ J. Trzeciński, *Stanowisko...*, s. 52; K. Działocha, *Stanowisko...*, s. 121, 123–124; A. Burda, *Rozwój podstawowych praw, wolności i obowiązków obywatelskich w Polsce Ludowej*, w: *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, red. M. Szczepaniak, Warszawa 1974, s. 239–240; W. Kręcis, *Prawo...*, s. 93. Do tożsamyh konkluzji na podstawie postanowień Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego poszedł: A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II...*, s. 75. Odmienne natomiast Konstanty Grzybowski uważając, że wraz ze zwołaniem Sejmu Ustawodawczego w ustroju Polski Ludowej przestały obowiązywać podstawowe założenia Konstytucji marcowej. Autor ten ponadto uwagę, że katalog praw i wolności obywatelskich ujęty w deklaracji nie pokrywał się z tym z Konstytucji marcowej (K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 122–123). Na tę ostatnią okoliczność wskazywał także: K. Działocha, *Źródła...*, s. 71.

¹⁰⁷⁶ *Ibidem*, s. 58–59; K. Działocha, *Zagadnienie...*, s. 88–89, 96–97. Znajdowało to potwierdzenie w wypowiedzi sprawozdawcy Komisji Specjalnej do opracowania projektu Małej konstytucji posła Feliksa Jarosza, który uważał, że bezpośrednia inkorporacja do Małej konstytucji z 1947 r. odpowiednich przepisów Konstytucji marcowej dotyczących praw i obowiązków nie uwzględniała kontekstu zaistniałych przemian społeczno-politycznych, równocześnie wskazywał on na wynikające z art. 1 projektu Małej konstytucji z 1947 r. dalsze utrzymanie w mocy podstawowe założenia Konstytucji marcowej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego...*, ł. 27). Podobne poglądy wynikały także z wypowiedzi posłów w trakcie debaty plenarnej w Sejmie Ustawodawczym nad projektem Małej konstytucji z 1947 r.: posła Stanisława Grossa z Polskiej Partii

tego założenia Sejm Ustawodawczy w zakresie problematyki praw i obowiązków obywatelskich ograniczył się wyłącznie do przyjęcia deklaracji w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich¹⁰⁷⁷. Nie zdecydowano się natomiast nadać jej formy powszechnie obowiązującego źródła prawa. Nie podlegała ona także publikacji w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowiła ona wyłącznie akt sam zobowiązania się Sejmu Ustawodawczego do kontynuowania realizacji w wykonywaniu swoich kompetencji podstawowych praw i wolności obywatelskich wymienionych w deklaracji¹⁰⁷⁸. Nie sposób w tym kontekście nie wspomnieć jednak na zawarte w tej deklaracji stwierdzenie, że „wyzyskiwaniu praw i wolności obywatelskich do walki z demokratycznym ustrojem Rzeczypospolitej Polskiej winny zapobiegać ustawy”¹⁰⁷⁹. Wykluczało to taką interpretację zadeklarowanych praw i wolności, która skutkowałaby zagrożeniem albo naruszeniem podstawowych założeń państwa demokracji ludowej, a w szczególności naczelnej zasady suwerenności ludu pracującego miast i wsi¹⁰⁸⁰.

Socjalistycznej (*Ibidem*, ł. 47–48), posła Juliana Hochfelda z Polskiej Partii Socjalistycznej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 19 lutego 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja nadzwyczajna I r. 1947, Warszawa 1947, ł. 49), sprawozdawcy Komisji Specjalnej do opracowywania Małej konstytucji z 1947 r. posła Feliksa Jarosza (*Ibidem*, ł. 64); posła Jerzego Jodłowskiego ze Stronnictwa Demokratycznego (*Ibidem*, ł. 57–58), posła Juliana Hochfelda z Polskiej Partii Socjalistycznej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 8 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 22 lutego 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja nadzwyczajna I r. 1947, Warszawa 1947, ł. 45–46). Poseł Kazimierz Nadobnik z Polskiego Stronnictwa Ludowego stwierdzał natomiast, że brak ujęcia w Małej konstytucji z 1947 r. przepisów regulujących zagadnienie wolności i praw pozbawiało obywateli gwarancji ich obowiązywania. Także bowiem przed uchwaleniem Małej konstytucji z 1947 przedstawiciele władzy ludowej deklarowali utrzymanie w mocy odpowiednich w tym przedmiocie przepisów Konstytucji marcowej jako stanowiących część jej podstawowych założeń, pomimo faktycznej odmiennej w tym zakresie praktyki organów władzy publicznej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego...*, ł. 35).

¹⁰⁷⁷ *Deklaracja Sejmu Ustawodawczego w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich uchwalona dnia 22 lutego 1947 r.*, w: *Mała konstytucja wraz z deklaracją praw i wolności obywatelskich, Manifestem P.K.W.N. i przepisami związkowymi*, Warszawa 1947, s. 7–8. Deklaracja ta została przyjęta jednogłośnie, bez podjęcia nad nią debaty (*Sprawozdanie Stenograficzne z 8...*, ł. 45–47).

¹⁰⁷⁸ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 54; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 117, 119–122; A. Burda, *Rozwój podstawowych...*, s. 240; K. Działocha, *Źródła...*, s. 70–72; A. Burda, *Polskie...*, s. 133, 134; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 363–365; W. Kręcis, *Prawo...*, s. 93–94; P. Czarny, *Mała...*, s. 68–69; W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała...*, s. 23–24.

¹⁰⁷⁹ *Deklaracja Sejmu Ustawodawczego w przedmiocie realizacji praw...*, s. 8. Konstanty Grzybowski wywodził z tego postanowienia ponadto, że „prawa i wolności obywatelskie (wszystkie – bo formuła ta żadnego nie wyklucza) nie są naturalnymi i ponadpaństwowymi prawami, ale że ich istnienie lub nieistnienie w każdym konkretnym przypadku zależy od funkcji społecznej, jaką odgrywają, dla jakiej chce je jednostka wykorzystać” (K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 120).

¹⁰⁸⁰ K. Biskupski, *Przedmowa...*, s. VI–XI; A. Burda, *Polskie...*, s. 369–370; J. Trzcinski, *Stanowisko...*, s. 35–36, 44; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 274; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 381–411; W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała...*, s. 17, 24–25. Na odbudowę Polski na nowych fundamentach zmierzających do pełnego urzeczywistnienia zasad państwa ludowego, zwracali uwagę wydawcy zbioru podstawowych aktów określających ustrój Polski powojennej: *Od wydawcy*, w: *Mała...*, s. 5–6. Na powinność wykładni podstawowych założeń Konstytucji marcowej zgodnie z wymogami nowych warunków społeczno-politycznych państwa ludowego zwracali uwagę: S. Rozmaryn, *Uwagi...*, s. 5–7; K. Działocha, *Wstęp...*, s. 14–17; J. Trzcinski, *Stanowisko...*, s. 51; K. Działocha, *Stanowisko...*, s. 125–126; M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 37–38. W debacie nad projektem Małej konstytucji z 1947 r.

Mała konstytucja z 1947 r. nie wyrażała *expressis verbis* zasady suwerenności narodu. Organy władzy państwowej w ramach wyrażenia zasady jej trójpodziału nie zostały, tak jak to miało miejsce na gruncie art. 2 Konstytucji marcowej, nazwane jako organy narodu, lecz zgodnie z art. 2 Małej konstytucji z 1947 r. określono je mianem organów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁸¹. W tym przepisie nie powtórzono również wyrażnej deklaracji, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. Zerwanie z uważaną za burżuazyjną koncepcją suwerenności narodu miało swoje odzwierciedlenie także w braku uznania posła za przedstawiciela narodu¹⁰⁸². Zaniechanie wskazania na zasadę zwierzchnictwa narodu stawało się szczególnie widoczne wobec uznania Sejmu Ustawodawczego za konstytuante, której podstawowym zadaniem pozostawało uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁸³.

poseł Polskiej Partii Socjalistycznej Lucjan Motyka zaznaczał, że „dla uniknięcia nieporozumień pragnę stwierdzić: Nigdy nie dopuścimy, aby swobody obywatelskie posłużyły do ponownego zaprowadzenia uciski społecznego i gospodarczego wobec klasy robotniczej. Nie dopuszczą do tego nasze partie robotnicze i milionowe masy związków zawodowych” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego...*, t. 32). Stanowisko to jako powszechnie podzielane w obozie Bloku Demokratycznego stało w sprzeczności z poglądem na tę kwestię prezentowaną przez przedstawicieli Polskiego Stronnictwa Ludowego opowiadających się za bezpośrednim obowiązywaniem w przedmiocie praw i wolności obywatelskich odpowiednich przepisów Konstytucji marcowej (K. Działocha, *Zagadnienie...*, s. 76–78). Już na gruncie postanowień Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, Andrzej Burda wywodził o obowiązywaniu w oparciu o podstawowe założenia Konstytucji marcowej opisane w jej tekście prawa i wolności obywatelskie. Zastrzegając on jednak, że każdorazowo nie mogły one być „sprzeczne z duchem ustroju państwa ludowego” (A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II...*, s. 75). Również podobnie Kazimierz Działocha podkreślał, że deklaracja określała nową koncepcję praw i wolności obywatelskich „w sposób wolny od związania Konstytucją Marcową, chociaż także pod jej wpływem” (K. Działocha, *Źródła...*, s. 71).

¹⁰⁸¹ Miało to skutkować zerwaniem z międzywojenną koncepcją reprezentacyjnego charakteru wszystkich organów władzy państwowej, a także postrzegania ich jako wykonujących atrybuty władzy zwierzchniej narodu. Zamiast tego w Małej konstytucji z 1947 r. przyjęto założenia o stosunku narodu do poszczególnych organów państwa, a także tych organów między sobą, według następującej relacji: „Naród – Sejm Ustawodawczy jako organ jego władzy zwierzchniej – trzy równorzędne organy (lub grupy organów)” (K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 112). Bazując na tym schemacie wyłącznie Sejm posiadał charakter reprezentacyjny, podczas gdy pozostałe organy państwa nie posiadały tego przymiotu (K. Działocha, *Sejm...*, s. 104–105).

¹⁰⁸² W ten sposób potwierdzono równocześnie rezygnację z zasady mandatu wolnego (K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 137). Przejście w ten sposób w stronę socjalistycznego mandatu związanego nie zostało jednak dokończzone wobec braku przyjęcia uprawnienia wyborców do odwoływania posłów. Równocześnie jednak kierunek dalszych przemian podlegał zagwarantowaniu wobec związania posłów z zasadami ustroju państwa ludowego, a to poprzez zawarcie w ich ślubowaniu zobowiązania do stania na straży jego „praw demokratycznych” (Z. Jarosz, *Zasada...*, s. 6–7; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 82–83; K. Działocha, *Sejm...*, s. 82).

¹⁰⁸³ *Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego...*, t. 19–20; A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 4–5, 39; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 110–116, 133–145; K. Biskupski, *Przedmowa...*, s. XIV; K. Działocha, *Sejm...*, s. 105–106; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 299–300; W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała...*, s. 24; P. Czarny, *Mała...*, s. 62–64. Piotr Czarny podkreśla charakter Sejmu Ustawodawczego jako konstytuante nieograniczonej postanowieniami Konstytucji marcowej. Odwołując się do postanowień Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego wskazywał bowiem na zawarte w nim stwierdzenie o obowiązywaniu podstawowych założeń Konstytucji marcowej wyłącznie do momentu zwołania wybranego w pięcioprzymiotnikowych wyborach Sejmu Ustawodawczego, którego zadaniem jako wyraziciela woli narodu będzie uchwalić nową konstytucję (P. Czarny, *Mała...*, s. 58). Wynika z tego również to, że Sejm Ustawodawczy nie był związany art. 125 Konstytucji marcowej określającym procedurę jej zmiany (K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 9, 144–145). Niezależnie od powyższego, Sejm Ustawodawczy pomimo braku pozostawiania związanym wymogami prawnymi w zakresie określenia dla państwa nowego ustroju, pozostawał zgodnie z art. 1 Małej konstytucji z 1947 r., politycznie związany „podstawowymi założeniami Konstytucji

Okoliczności te wydawały się stwarzać prawno-polityczne warunki dla ustalenia ustroju wyzwalanego spod okupacji niemieckiej państwa jako demokracji ludowej bazującej na uznaniu suwerenności ludu pracującego miast i wsi, obejmującego „nie całą ludność państwa, lecz tylko – jak sama nazwa wskazuje – ludzi pracy, ludzi żyjących z pracy społecznie pożytecznej”¹⁰⁸⁴ oraz zasady przodującej roli klasy robotniczej¹⁰⁸⁵. Do jednoznacznego przekreślenia w Małej konstytucji z 1947 r. zasady suwerenności narodu jednak nie doszło, wobec uznania w jej art. 1 Sejmu Ustawodawczego za organ władzy zwierzchniej narodu polskiego oraz wyrażenia w ramach treści ślubowania poselskiego określonego w jej art. 10 zobowiązania posła do pracowania dla dobra narodu polskiego¹⁰⁸⁶. Niezależnie od tego interpretacja pojęcia narodu w rzeczywistości ustrojowej Polski Ludowej wymagała, aby dokonywać jej z uwzględnieniem panujących stosunków klasowych oraz dokonanych zmian o charakterze społeczno-gospodarczym¹⁰⁸⁷. Mając to na uwadze Kazimierz Działocha zauważał na panujący ówczesnie wśród przedstawicieli doktryny prawa pogląd o „przeradzaniu się narodu polskiego, który powstał jako naród burżuazyjny, w naród socjalistyczny o nowym składzie klasowym, o nowym obliczu moralno-politycznym”. Równocześnie z uwagi na

marcowej, zasadami Manifestu PKWN, zasadami ustawodawstwa o radach narodowych i reformami społecznymi i ustrojowymi potwierdzonymi w głosowaniu ludowym z 1946 r.” (K. Działocha, *Sejm...*, s. 106–108).

¹⁰⁸⁴ F. Siemieński, *Pojęcie zwierzchnictwa ludu w prawie konstytucyjnym* „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1960, Sectio G, t. 7, s. 260.

¹⁰⁸⁵ *Ibidem*, s. 243–271; J. Trzcinski, *Stanowisko...*, s. 35–36, 48–49. Na powinność, w okresie jeszcze przed uchwalenia Małej konstytucji z 1947 r., dokonywania aproksymacji zasady suwerenności narodu przez nową społeczno-polityczną i instytucjonalną rzeczywistość wytworzoną przez władzę ludową, a w ten sposób uznanie faktycznego obowiązywania ówczesnie zasady zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi, wskazywał: Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 33.

¹⁰⁸⁶ K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 111–113, 133–135; S. Rozmaryn, *Polskie...*, s. 320–321; K. Działocha, *Sejm...*, s. 77–82; K. Działocha, *Zagadnienie...*, s. 89–91; J. Trzcinski, *Wpływ...*, s. 142–143; P. Czarny, *Mała...*, s. 62; W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała...*, s. 19–21. Tezę o pośrednim wyrażeniu w Małej konstytucji z 1947 r. zasady zwierzchnictwa narodu wywodzą z określenia Sejmu Ustawodawczego mianem organu władzy zwierzchniej narodu polskiego, na co w swoim przemówieniu na *plenum* Sejmu Ustawodawczego wskazał poseł Feliks Jarosz sprawozdawca Komisji Specjalnej do opracowania projektu Małej konstytucji (*Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego...*, t. 18).

¹⁰⁸⁷ Idea dokonywania aproksymacji pojęcia narodu w ramach zmienionej rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz ustalonych stosunków politycznych znajdowała swoje odzwierciedlenie w wypowiedziach poszczególnych posłów w trakcie debaty plenarnej nad projektem Konstytucji z 1947 r. w Sejmie Ustawodawczym, a w szczególności: poseł Doroty Kłuszyńskiej z Polskiej Partii Socjalistycznej (*Ibidem*, t. 31), poseł Antoniego Langerę ze Stronnictwa Ludowego (*Ibidem*, t. 36), poseł Witolda Oleszczaka z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Nowe Wyzwolenie” (*Ibidem*, t. 52), poseł Leona Chajna ze Stronnictwa Demokratycznego (*Ibidem*, t. 50) oraz poseł Lucjana Motyki z Polskiej Partii Socjalistycznej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego...*, t. 31). Co istotne w tym kontekście to reprezentatywność wypowiedzi poszczególnych posłów podczas debat plenarnych dla stanowiska całego klubu poselskiego, który reprezentowali. Każdorazowo klub ten bowiem decydował zarówno o osobie mówcy nie tylko o osobie mówcy, jak i treści jego wystąpienia polegającym na „publicznym zaprezentowaniu stanowiska klubu w określonej sprawie”. Co równie ważne zauważenia, że klubu poselskiego w Sejmie Ustawodawczym pozostawały w pełni instrumentalne względem odpowiednich partii politycznych, których reprezentacje stanowiły. Odpowiednie organy partyjne miały w ten sposób bezpośredni wpływ na kierunek działalności klubu oraz metody realizacji stawianych przed nim zadań (J. Ciemniński, *Zasady...*, s. 162–168).

występującą ówczesnie tendencje do interpretowania wszelkich zjawisk społecznych, politycznych i prawnych w świetle zaostrzającej się walki klasowej „pojawiał się pogląd utożsamiający naród z ludem pracującym, co miało być następstwem wyłączenia z ram narodu tych elementów, które uznano za związane z pozostałościami ustroju burżuazyjno-obszarniczego oraz z wrogą działalnością sił imperialistycznych”¹⁰⁸⁸.

W ramach podjętych decyzji o charakterze prawnokonstytucyjnym, ustrojodawca ludowy zdecydował się na bezpośrednie odesłanie do stosowania w ramach określenia statusu posła na Sejm Ustawodawczy przepisów art. 21, 22 i 24 Konstytucji marcowej¹⁰⁸⁹. W ten sposób równocześnie rozstrzygnięto o uznaniu zagadnienia regulacji sytuacji prawnej członka organu przedstawicielskiego jako materii konstytucyjnej. Opowiadając się natomiast za szerokim zakresem immunitetu parlamentarnego, zwłaszcza dotyczącym działalności zawodowej posła, potwierdzono tradycyjną dla ustroju państwa polskiego ścisłą korelację pomiędzy pozycją ustrojową Sejmu jako organu przedstawicielskiego narodu¹⁰⁹⁰ a treścią uprzywilejowanego statusu posła pod względem jego odpowiedzialności prawnej¹⁰⁹¹. Mając na uwadze natomiast

¹⁰⁸⁸ K. Działocha, *Sejm...*, s. 80–81; K. Działocha, *Zagadnienie...*, s. 89–91. W zakresie relatywizacji pojęcia narodu wobec jego ludowego, a przede wszystkim robotniczego odniesienia: S. Rozmaryn, *Polskie...*, s. 318–322; K. Biskupski, *Przedmowa...*, s. XIV; F. Siemieński, *Pojęcie...*, s. 261, 264–265; A. Burda, *Podsumowanie dorobku Krajowej Rady Narodowej. IV. Historyczne dziedzictwo Krajowej Rady Narodowej*, w: *Krajowa...*, s. 244–248. Do zachodzących przekształceń struktury narodu polskiego w kierunku narodu socjalistycznego nawiązywał poseł Jerzy Jodłowski przedstawiając sprawozdanie Komisji Prawniczej i Regulaminowej o poselskim projekcie ustawy – Ustawa Konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 96 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 26 maja 1951 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna wiosenna 1951 r., Warszawa 1951, ł. 15–17).

¹⁰⁸⁹ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 41–42; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 136–138; J. Trzeciński, *Wpływ...*, s. 138–139. Jak stwierdza Kazimierz Działocha, inkorporowanie tych przepisów do Małej konstytucji z 1947 r. nie prowadziło do zrównania statusu posła na Sejm Ustawodawczy ze statusem posła określonego przepisami Konstytucji marcowej. Związane to było z brakiem przejęcie przez Małą konstytucję całości przepisów regulujących to zagadnienie, w tym przede wszystkim art. 20 określającego charakter mandatu poselskiego. W odniesieniu do wykładni przepisów dotyczących immunitetu parlamentarnego, swoją aktualność zachowały poglądy doktryny okresu dwudziestolecia międzywojennego, poza wąską wykładnią zakresu działalności zawodowej posła poza Sejmem (K. Działocha, *Sejm...*, s. 88–93). Zagadnienie statusu prawnoustrojowego posła nie stanowiło przedmiotu debaty nad projektem Małej konstytucji z 1947 r. w Sejmie Ustawodawczym. W tym zakresie nie zgłoszono również jakichkolwiek propozycji zmian.

¹⁰⁹⁰ Na naczelną pozycję Sejmu Ustawodawczego jako konstytuandy, czyli organu wyrażającego bezpośrednią wolę narodu w zakresie kształtowania ustroju państwa, zwracali uwagę: K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 110–113, 133–135; K. Działocha, *Sejm...*, s. 83–84, 93–105, 112–113; J. Cierniewski, *Zasady...*, s. 121–123. Janina Zakrzewska wskazywała natomiast na występującą w ustroju Polski Ludowej okresu sprzed ukonstytuowania się Sejmu Ustawodawczego tendencję do „wzmacniania w strukturze aparatu państwowego roli organów przedstawicielskich, reprezentujących czynnik obywatelski, w porównaniu z całym okresem międzywojennym”. Dotyczyło to zarówno organów o znaczeniu terenowym, jak i centralnym, przy czym w tym drugim przypadku wiązało się to „ze wzrostem roli parlamentu” (J. Zakrzewska, *Podsumowanie...*, s. 242; podobnie: K. Biskupski, *Przedmowa...*, s. XIV–XV).

¹⁰⁹¹ K. Działocha, *Zagadnienie...*, s. 89–97. W Sejmie Ustawodawczym większość posłów opowiedziała się za koncepcją zakładającą, że wraz z uchwaleniem Małej konstytucji z 1947 r. podstawowe założenia Konstytucji marcowej obowiązywały dalej jedynie w odniesieniu do zagadnienia praw i wolności obywateli (*Ibidem*, s. 96–97; Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 57. Biorąc to pod uwagę należy przyjąć, że z woli ustrojodawcy ludowego w tekście

odmienne założenie w zakresie przyjętego sposobu regulacji organizacji i funkcjonowania Prezydenta Rzeczypospolitej oraz Rady Ministrów, do których określone przepisy nakazano stosować odpowiednio¹⁰⁹², zawartą w Manifestie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego deklarację o obowiązywaniu do czasu uchwalenia nowej konstytucji podstawowych założeń Konstytucji marcowej, należałoby poczytywać za wykonaną poprzez przejście do tekstu Małej konstytucji z 1947 r. odpowiednich przepisów Konstytucji marcowej¹⁰⁹³. W tym przypadku za podstawowe założenia Konstytucji marcowej, które na podstawie woli ustrojodawcy rewolucyjnego miały obowiązywać w nowym ustroju, należałoby uznać regulacje dotyczącą statusu posła, niemniej wyłącznie w zakresie niesprzecznym z nowym ustrojem społeczno-politycznym państwa ludowego¹⁰⁹⁴. Jak bowiem stwierdzał

Małej konstytucji z 1947 r. ujęte zostały wszelkie uznane przez niego za istotne elementy ustroju marcowego, których dalsze działanie pozostawało zbieżne z zachodzącymi przemianami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi. Zdaniem Kazimierza Działocha, decyzja o bezpośrednim stosowaniu do posłów na Sejm Ustawodawczy art. 21 Konstytucji marcowej, w odróżnieniu od przepisów dotyczących Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów, stosowanych odpowiednio, mogła być interpretowana jako ujawniająca wolę ustrojodawcy ludowego uznania, że „ze względu na swój specjalny, niezależny od konstrukcji prawnej Sejmu Ustawodawczego charakter” przepis ten miał być stosowany w brzmieniu tożsamym z nadanym mu w Konstytucji marcowej (K. Działocha, *Źródła...*, s. 65–66). Z uwagi na bezpośrednie następstwo prawne Sejmu Ustawodawczego po Krajowej Radzie Narodowej, w ramach organizacji której także uznano za zasadne odwołanie się do art. 21 Konstytucji marcowej w ramach regulacji sytuacji prawnej posła do Krajowej Rady Narodowej, skutkowało powinnością odnoszenia do posłów na Sejm Ustawodawczy obowiązujących ówczesnie przepisów odnoszących się do praw i obowiązków posłów do Krajowej Rady Narodowej (S. Rozmaryn, *Uwagi...*, s. 14–15.

¹⁰⁹² A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 41–50; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 161–173, 186–190; A. Burda, *Polskie...*, s. 133; W. Skrzydło, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała...*, s. 16–17, 20; J. Trzcinski, *Wpływ...*, s. 139). Konstanty Grzybowski uważał określenie o stosowaniu tych przepisów odpowiednio za irrelevantne, z czym nie sposób się zgodzić z uwagi na istotne różnice w zakresie ustroju marcowego i Polski Ludowej (K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 110). Ponadto autor ten wskazywał, że z uwagi na odwołanie do odpowiednich przepisów Konstytucji marcowej, bez odrębnego wskazania na jej Nowelę sierpniową, należało stosować je w brzmieniu sprzed tej nowelizacji (*Ibidem*, s. 116). Kazimierz Działocha znowuż zauważał, że użycie sformułowania o odpowiednim stosowaniu wymienionych przepisów Konstytucji marcowej odnosi się do wykładni ich treści z uwzględnieniem dokonanych zmian społeczno-gospodarczych oraz faktycznego układu stosunków klasowych i politycznych (K. Działocha, *Sejm...*, s. 101–103). Podobnie jako Konstanty Grzybowski uważał również Stefan Rozmaryn dodając, że treść przepisów Konstytucji marcowej, do których odwołano się w Małej konstytucji z 1947 r. należy stosować w brzmieniu sprzed Noweli sierpniowej jako, że była to zmiana „zrodzona z zamachu stanu o podłożu antydemokratycznym” (S. Rozmaryn, *Uwagi...*, s. 8).

¹⁰⁹³ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 54–55; K. Działocha, *Stanowisko...*, s. 100; J. Trzcinski, *Wpływ...*, s. 138–140. Konstanty Grzybowski używa sformułowania „skonsumowane” (K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 114–115). Tego sformułowania użył też Kazimierz Działocha, zobacz: K. Działocha, *Sejm...*, s. 109. Andrzej Mycielski ponadto zwracał uwagę, że z Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego jednoznacznie wynikało, że wraz ze zwołaniem Sejmu Ustawodawczego podstawowe założenia Konstytucji marcowej przestały obowiązywać (A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze...*, s. 54–55).

W debacie nad projektem Małej konstytucji z 1947 r. poseł Zenon Kliszko z Polskiej Partii Robotniczej stwierdził, że „Konstytucja marcowa wzięta w całości stanowi już zamknięty rozdział w historii naszego prawa konstytucyjnego, rozdział, do którego odnosimy się z należytyim zrozumieniem i szacunkiem”, a to z uwagi na fakt, że „w ciągu ostatnich siedmiu lat zaszły tak głębokie przeobrażenia w każdej dziedzinie naszego życia, że Konstytucja marcowa, uchwalona przed 26 laty, nie może już być praworządnym regulatorem w zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego...*, t. 38).

¹⁰⁹⁴ *Ibidem*, t. 27; J. Trzcinski, *Wpływ...*, s. 143–145. Zdaniem Andrzeja Burdy nawiązanie przez Małą konstytucję z 1947 r. do Konstytucji marcowej wyrażało się między innymi w sposobie określenia charakteru mandatu

Kazimierz Działocha, ówczesna doktryna prawa „traktowała powyższe prawa posła [immunitet parlamentarny, prawo do diety i do bezpłatnego korzystania z środków komunikacji – przyp. J.G.] za niezbywalne z uwagi na to, że dotyczyły one porządku publicznego, co należało tłumaczyć w ten sposób, że stanowiły one ważne indywidualne gwarancje parlamentarne”¹⁰⁹⁵.

Konstytucyjną regulację prawa parlamentarnego w zakresie wewnętrznej organizacji Sejmu Ustawodawczego, jego funkcjonowania, a także statusu prawnego posła, uzupełniały postanowienia Regulaminu Sejmu Ustawodawczego z dnia 25 czerwca 1948 r.¹⁰⁹⁶ Do czasu jego uchwalenia w tym zakresie stosowano postanowienia Regulaminu Sejmu z 1923 r. oraz Regulaminu KRN¹⁰⁹⁷. Doktryna prawa państwowego ówczesnego okresu poczytywała regulamin sejmowy za mający charakter prawa wewnętrznego, wiążącego wyłącznie Sejm oraz jego organy. Na tej też podstawie dyskrekcja w zakresie stosowania poszczególnych przepisów regulaminowych pozostawała w pełni w ramach swobodnej decyzji właściwego organu¹⁰⁹⁸, co przede wszystkim wpływało na instrumentalne korzystanie z uprawnień dyscyplinarnych Marszałka Sejmu Ustawodawczego¹⁰⁹⁹ czy też instytucji sądu honorowego¹¹⁰⁰.

Sąd honorowy pozostał organem wewnętrznym Sejmu Ustawodawczego właściwy w sprawach o naruszenie czci pomiędzy posłami. Działał on wyłącznie na podstawie żądania posła skierowanego do Marszałka Sejmu Ustawodawczego¹¹⁰¹. Procedura postępowania przed sądem

przedstawicielskiego (A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 52). Jak bowiem stwierdzał ten autor, przez „podstawie założenia Konstytucji marcowej” należało rozumieć jej zasady naczelne definiowane jako „zasadnicze decyzje polityczne autorytetu ustrojodawczego, stanowiące myśli przewodnie konstytucji, określające typ państwa i wyrażające wolę w przedmiocie podstaw organizacji władzy państwowej, a znajdujące swój wyraz w szczegółowych postanowieniach konstytucji” (A. Burda, *Polskie...*, s. 58–59).

¹⁰⁹⁵ K. Działocha, *Sejm...*, s. 88.

¹⁰⁹⁶ Regulamin ten został opublikowany w: *Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej (Druki sejmowe nr 343, nr 523, nr 528, nr 883)*, w: *Sejm Ustawodawczy...*, s. 333–350 oraz w: T. Koperska, *Regulamin Sejmu Ustawodawczego z dnia 25 czerwca 1948 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 155–177.

¹⁰⁹⁷ J. Cierniewski, *Zasady...*, s. 140–146.

¹⁰⁹⁸ K. Działocha, *Źródła...*, s. 74.

¹⁰⁹⁹ Na praktykę korzystania z uprawnień dyscyplinarnych Marszałka Sejmu Ustawodawczego polegającą w rzeczywistości stosowaniu kar dyscyplinarnych wyłącznie wobec posłów opozycyjnego Polskiego Stronnictwa Ludowego wskazuje Jerzy Cierniewski. Autor ten dodaje, że wraz z faktycznym wyeliminowaniem tej partii z życia politycznego, poczynając od sesji jesiennej otwartej w październiku 1947 r., „nie zdarzyło się stosowanie kar dyscyplinarnych wobec posłów” (J. Cierniewski, *Zasady...*, s. 143).

¹¹⁰⁰ Na podległość posłów orzecznictwu sądu honorowego w sprawach o naruszenie czci pomiędzy posłami zwrócił uwagę: K. Działocha, *Sejm...*, s. 91.

¹¹⁰¹ Na podstawie omawianych przepisów regulaminowych wniosek o wszczęcie sprawy przeciwko posłowi Stanisławowi Mikołajczykowi przed sądem honorowym wniósł poseł Gustaw Paszkiewicz. W swoim piśmie podlegającym odczytaniu podczas 23. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 czerwca 1947 r. skarżący wskazał: „W związku z oświadczeniem posła Mikołajczyka w dniu 25 czerwca, w którym poseł Mikołajczyk w sposób niezgodny z prawdą zaatakował mnie w związku z kampanią 1939 r., jak również uciekł się do całego szeregu oskarżeń pod moim adresem, oczerniając mnie o udział w sanacyjnych wystąpieniach przeciwko chłopom w 1937 roku, zgodnie z postanowieniem rozdziału 7 regulaminu sejmowego zwracam się do Ob. Marszałka z prośbą o skierowanie sprawy do Sądu Honorowego przeciwko posłowi Mikołajczykowi” (*Sprawozdanie*

honorowym nawiązywała do tej znanej już z okresu obowiązywania Konstytucji marcowej, uzupełnionej o nowe instytucje w zakresie: prawa do korzystania z obrońcy, możliwości delegowania przez sąd honorowy swojego członka do dokonania poszczególnych czynności dowodowych oraz kompetencji sądu honorowego do publikacji swojego urzędu zarówno na wniosek, jak i z urzędu. Orzeczenia sądu honorowego, a także zarządzenia Marszałka Sejmu Ustawodawczego w przedmiocie ich publikacji, były ostateczne i nie podlegały zaskarżeniu.

W zakresie immunitetu materialnego posła poza Sejmem, warto zwrócić uwagę na pogląd Stefana Rozmaryn, który uważał, że pomimo braku wyrażenia w Małej konstytucji z 1947 r. kompetencji Sejmu Ustawodawczego do wyłaniania komisji nadzwyczajnychznaczonych do zbadania poszczególnych spraw (art. 34 Konstytucji marcowej), podobnie jak to miało miejsce przy Krajowej Radzie Narodowej, Sejm Ustawodawczy był uprawniony do powoływania takich komisji, co miało pośrednio wynikać z kompetencji Sejmu do sprawowania kontroli nad działalnością rządu (art. 3 lit. c Małej konstytucji z 1947 r.), a następnie zostało potwierdzone w art. 62 ust. 1 w zw. z art. 60 ust. 1 Regulaminu Sejmu

Stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 czerwca 1947 r., Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna r. 1947, Warszawa 1947, ł. 15). Stan faktyczny sprawy związany był z pierwotną wypowiedzią generała posła Gustawa Paszkiewicza na *plenum* Sejmu Ustawodawczego, w której zarzucił Polskiemu Stronnictwu Ludowemu popieranie tak zwanych band leśnych oraz współpracę z elementem ukraińskim i niemieckim, w tym z SS-mańcami. Po protestacji posłów tej partii oraz wydaleniu przez Marszałka Sejmu Ustawodawczego jednego z nich – posła Stanisława Bańczyka, Polskie Stronnictwo Ludowe zdecydowało się opuścić salę obrad. W tym samym momencie poseł Gustaw Paszkiewicz przeszedł do opisu okresu działalności na emigracji Rządu pod przewodnictwem generała Władysława Sikorskiego oraz działalności generała Władysława Andersa, w tym powiązania powyższych zarówno z obozem sanacji, jak i Polskim Stronnictwem Ludowym. Zarzucił on ponadto posłowi Stanisławowi Mikołajczykowi dopuszczenie do powrotu w skład kierowanego przez niego rządu emigracyjnego elementu sanacyjnego, a także infiltracji przez ten obóz struktur wojskowych co miało służyć interesom mocarstw zachodnich zyskania przewagi nad ZSRR, co ujawniało pozostawanie posła Stanisława Mikołajczyka pod wpływem interesów brytyjskich i amerykańskich (*Sprawozdanie Stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 24 czerwca 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna r. 1947, Warszawa 1947, ł. 29–42). Przeciwno tej wypowiedzi poseł Stanisław Mikołajczyk na 21. posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 25 czerwca 1947 r. złożył oświadczenie, w którym zaprzeczył zarzutom stawianym Polskiemu Stronnictwu Ludowemu wskazując w tym na szereg wyroków uniewinniających członków Polskiego Stronnictwa Ludowego od zarzutów o działalność antypaństwową. Wskazał na posiadanie przez ówczesną władzę w swoich szeregach osób wpisanych na *Volksliste* lub współpracujących z okupantem niemieckim. Ostatecznie poseł Stanisław Mikołajczyk zauważył, że jego partia popierała działania generała Władysława Sikorskiego nakierowane na uzyskanie porozumienia z sowietami, a sama pozostawała główną ofiarą działań obozu sanacji i generała Władysława Andersa. Mając powyższe na uwadze odmówił on posłowi Gustawowi Paszkiewiczowi „moralnego prawa krytyki” Polskiego Stronnictwa Ludowego, dodając: „Nie dotykam w tej chwili jego roli w kampanii 1939 r., natomiast pan generał Paszkiewicz – głośny w Polsce sanacyjnej z artykułu napisanego po uchwaleniu sanacyjnej Konstytucji – jest odpowiedzialny za wrogi stosunek do chłopów w czasie strajku chłopskiego i współodpowiedzialny za pacyfikację wojskową wobec chłopów małopolskich”. Zarzut ten dotyczył wydania w dniu 25 sierpnia 1937 r. rozkazów bicia chłopów, co wiązało się z późniejszą pacyfikacją wsi „gdzie bito i maltretowano chłopów”. Ponadto poseł Gustaw Paszkiewicz miał ówczesnie publicznie twierdzić, że chłopci „strajkując, pokazują drogę komunistom i Ukraińcom, jak występować przeciw Polsce” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 25 czerwca 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna r. 1947, Warszawa 1947, ł. 97–102).

Ustawodawczego z dnia 25 czerwca 1948 r.¹¹⁰² Z uwagi jednak na brak odesłania przez Małą konstytucję z 1947 r. do obowiązku stosowania wobec posłów do Sejmu Ustawodawczego art. 20 Konstytucji marcowej określającego posłów przedstawicielami narodu niebędących skrępowanymi instrukcjami wyborców, a przez to kontynuację kierunku nastawionego na zmianę charakteru mandatu z wolnego na związany¹¹⁰³, Kazimierz Działocha stwierdzał, że na tej podstawie należałoby szerzej interpretować zakres działalności zawodowej posła poza Sejmem, która została objęta przysługującym mu immunitetem materialnym. Zdaniem tego autora do tej działalności należałoby zaliczyć także tę związaną z utrzymywaniem kontaktów z wyborcami na zgromadzeniach publicznych jako immanentnie związaną z socjalistyczną koncepcją mandatu przedstawicielskiego¹¹⁰⁴.

W ramach zasygnalizowanego już wyżej odejścia przez ustrojodawcę ludowego od założenia oparcia statusu posła na uznaniu jego samodzielnej funkcji przedstawiciela narodu, a w pewnym stopniu także zerwania z koncepcją czystego mandatu wolnego, należy zwrócić uwagę na znaczne zmniejszenie, bo do pięciu, liczby posiedzeń Sejmu, których nieusprawiedliwione opuszczenie przez posła pociągało za sobą wygaśnięcie mandatu, co następnie Sejm jedynie potwierdzał podejmowaną w tym przedmiocie uchwałą o charakterze deklaratoryjnym¹¹⁰⁵. Podobne przepisy zawierały również Ordynacja wyborcza z 1922 r. i Ordynacja wyborcza z 1935 r.¹¹⁰⁶, niemniej liczba posiedzeń, na których nieusprawiedliwiona nieobecność posła pociągała za sobą odpowiednio wygaśnięcie lub utratę mandatu wynosiła piętnaście, z zastrzeżeniem ciągłości tych nieobecności na kolejnych, następujących po sobie posiedzeniach Sejmu. Istotne znaczenia nabiera także w omawianym zakresie przypadek pozbawienia przez Sejm Ustawodawczy mandatu posła Stanisława Mikołajczyka oraz czterech innych posłów uznając, że dopuścili się oni zdrady narodu i państwa, a tym samym złamali

¹¹⁰² S. Rozmaryn, *Uwagi...*, s. 14; Z. Rykowski, *Funkcje Sejmu Ustawodawczego. 4. Funkcja kontrolna*, w: *Sejm Ustawodawczy...*, s. 279–281; J. Cierniewski, *Zasady...*, s. 159.

¹¹⁰³ Zwracał na to uwagę Jerzy Cierniewski, który diagnozując brak prawnego obowiązku posła utrzymywania więzi z wyborcami stwierdzał, że powinność ta ma wymiar polityczny, podlegając egzekucji przez partie polityczne. W tym zakresie wewnętrzne akty klubów poselskich, jak regulaminy lub specjalne instrukcje, „ustalały zwykle minimalną częstotliwość kontaktów, zasady ich organizacji, niekiedy określały warunki podejmowania tzw. interwencji poselskich w indywidualnych sprawach obywateli”. Działalność ta była prowadzona „w ścisłej łączności z odpowiednimi lokalnymi instancjami partyjnymi”, której prowadzenia „posłowie obowiązani byli systematycznie (w większości klubów co miesiąc) składać kierownictwu klubu pisemne sprawozdania” (*Ibidem*, s. 168–169). Zdzisław Jarosz natomiast wskazywał, że w Małej konstytucji z 1947 r. ustrojodawca świadomie nie zdecydował się na przejęcie z Konstytucji marcowej „zasady nieodpowiedzialności posła przed wyborcami”, a tym samym pozostawił zagadnienie odwoływalności posłów lub możliwości pozbawiania ich go mandatów całkowicie otwartą (Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 54, 57).

¹¹⁰⁴ K. Działocha, *Sejm...*, s. 88–89, 91. Wskazuje na to także: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 51–52.

¹¹⁰⁵ K. Działocha, *Sejm...*, s. 92.

¹¹⁰⁶ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. z 1935 r., Nr 47, poz. 319).

obowiązki wynikające ze ślubowania poselskiego¹¹⁰⁷. Jak stwierdzał Kazimierz Działocha: „Uchwała Sejmu miała w tym przypadku charakter konstytucyjny i była dowodem uznania

¹¹⁰⁷ Wniosek nagły Konwentu Seniorów o powołanie Komisji Nadzwyczajnej do zbadania sprawy ucieczki posła Mikołajczyka i towarzyszy wpłynął na 28. posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 29 października 1947 r. Tego samego dnia Sejm jednogłośnie przyjął ten wniosek równocześnie powołując 9-osobową komisję w proponowanym składzie (*Sprawozdanie Stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 29 października 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna r. 1947, Warszawa 1947, ł. 57–58). Sprawozdanie komisji na 31. posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 15 listopada 1947 r. przedstawił poseł Zenon Kliszko. Wskazał on, że zadaniem Komisji Nadzwyczajnej do zbadania sprawy ucieczki posła Mikołajczyka i towarzyszy było „wyjaśnienie politycznego tła i politycznych motywów tej ucieczki”. Zdaniem komisji istotnym powodem ucieczki Stanisława Mikołajczyka był kierunek rozwoju sytuacji w Polskim Stronnictwie Ludowym, w tym przede wszystkim wzrost opozycji przeciwko prezentowanej przez Mikołajczyka linii politycznej jednoznacznego występowania przeciwko Blokowi Demokratycznemu i odmawiania mu wszelkiej współpracy, co w efekcie musiało nieuchronnie prowadzić do pozbawienia Mikołajczyka i jego najbliższych współpracowników władzy w Polskim Stronnictwie Ludowym. Ponadto komisja miała zbadać, czy na decyzję o ucieczce nie wpłynęły „obawy Mikołajczyka o osobiste bezpieczeństwo”, w kontekście wyrażenia przez Sejm ewentualnej zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. Komisja „doszła do jednomyślnego wniosku, że motywem ucieczki Mikołajczyka nie mogła być obawa przed osobistymi represjami”. Zenon Kliszko stwierdził: „Mikołajczyk mógł wyjechać z Polski drogą normalną, jak to nieraz czynił podczas swego przeszło dwuletniego pobytu w Polsce, jak to czynili w ostatnim okresie czasu inni działacze polityczni, poseł Kiernik i ob. Popiel”. Niemniej jednak komisja uznała, ten motyw za mogący współkształtować wolę ucieczki. Ostatecznie komisja stwierdziła, że „ucieczka Mikołajczyka i jego kolegów została zorganizowana i przeprowadzona przez wysokich urzędników jednej z ambasad w Warszawie”, co uzasadniane było polityczną rolą ucieczki, „którą wyzyskać chcieli jego zagraniczni opiekunowie i organizatorzy”, aby uchronić Mikołajczyka przed ostateczną kompromitacją polityczną wobec narodu polskiego. Powodem ucieczki pozostałych towarzyszy Mikołajczyka: Witolda Bagieńskiego, posła Wincentego Bryji, posła Stefana Korbońskiego i Marii Hulewiczowej miał być „rozkaz bezpośredni od swego prezesa Mikołajczyka [... – przyp. JG] celem zwiększenia politycznego efektu ucieczki oraz zamaskowania swej roli narzędzia w rękach obcych czynników”. Jednym z dowodów na agenturalną działalność Mikołajczyka miało być zatajenie uzyskanego przez niego jeszcze w listopadzie 1944 r. zobowiązania rządu Wielkiej Brytanii do poparcia polskich pretensji względem Ziem Odzyskanych i ustalenia granicy Polski na linii Odry z włączeniem portu Szczecińskiego. Innym argumentem za uznaniem Mikołajczyka za agenta wpływów zagranicznych było otrzymywanie przez niego jako prezesa Polskiego Stronnictwa Ludowego funduszy z obcych źródeł. W swoich wnioskach komisja stwierdziła, „iż Stanisław Mikołajczyk dopuścił się zdrady Państwa i Narodu Polskiego, skazał się na wieczną banicję z łona społeczności polskiej”. Komisja wniosła o powzięcie przez Sejm uchwał w zakresie pozbawienia Stanisława Mikołajczyka mandatu poselskiego i obywatelstwa polskiego, pozbawienia mandatu poselskiego Stefana Korbońskiego oraz wyrażenia zgody na wydanie władzom sądowym posła Wincentego Bryji (*Sprawozdanie Stenograficzne z 31 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 15 listopada 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna r. 1947, Warszawa 1947, ł. 9–23). Wnioski komisji poparła Polska Partia Socjalistyczna stwierdzając ustami posła Aleksego Sieradzkiego, że „nie ma prawa nazywać się polskim działaczem politycznym ten, kto zrywa z narodem i opuszcza kraj, w którym klasa robotnicza w sojuszu z klasą chłopską w najwyższym wysiłku wykuwa przyszłość Polski” oraz, że „nie jest polskim obywatelem ten, kto łamiąc podstawowy obowiązek wierności Ojczyźnie daje się użyć obcym wrogim siłom przeciw własnemu narodowi w jego walce o byt i sprawiedliwy ustrój społeczny” (*Ibidem*, ł. 24). Stronnictwo Ludowe natomiast popierając wnioski komisji oświadczyło ustami posła Jana Aleksandra Króla, że Mikołajczyk „[t]o przecież nawet nie ideolog, to kondotier i zdrajca narodu” (*Ibidem*, ł. 29). Stronnictwo Demokratyczne popierając wnioski komisji, przez posła Marka Ferdynanda Arczyńskiego zwróciło szczególną uwagę na domniemaną agenturalną działalność Mikołajczyka cechującą się ciągłością poprzez okres jego udziału w rządzie na emigracji, jak również w okresie działalności w Polsce (*Ibidem*, ł. 29–33). Za wnioskami komisji zobowiązało się głosować także Stronnictwo Pracy (*Ibidem*, ł. 34). Wnioski te poparł również klub poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego, który ustami posła Kazimierza Banacha uznał Mikołajczyka za zdrajcę i agenta wpływów zagranicznych sił reakcyjnych (*Ibidem*, ł. 34–36). Na końcu głos zabrał poseł Wągrowski, który w imieniu Polskiej Partii Robotniczej poparł wnioski komisji, uznając równocześnie, że Mikołajczyk „dopuścił się zdrady Państwa i narodu”, działając jako agent obcych wpływów w państwie polskim (*Ibidem*, ł. 36–38). Następnie Sejm Ustawodawczy przystąpił do głosowania odrębnie wszystkich czterech wniosków komisji, które zostały kolejno przyjęte bez głosu sprzeciwu (*Ibidem*, ł. 38–40). Krystyna Kersten opisując kulisy wyjazdu Mikołajczyka z Polski, wskazała, że zauważając bezsensowną sytuację polityczną uniemożliwiającą Polskiemu

przez Sejm Ustawodawczy jako organ zwierzchniej władzy narodu prawa Sejmu do kontroli nad swoim składem”¹¹⁰⁸. Szczególna pozycja ustrojowa Sejmu Ustawodawczego przełożyła się w tym przypadku na domniemanie o istnieniu niemającej swojego umocowania w prawie stanowiącym kompetencji tego organu do pozbawiania mandatu swoich członków. To też równocześnie wydawało się być możliwe wyłącznie w sytuacji braku uznania samodzielnej pozycji ustrojowej posła na Sejm Ustawodawczy jako bezpośredniego przedstawiciela narodu, a zamiast tego funkcję przedstawicielską przypisanie Sejmowi Ustawodawczemu działającego *in corpore*. Ujawnione w ten sposób silne zwierzchnictwo Sejmu Ustawodawczego wobec jego członków pozwala na poczynienie uwag dotyczących zakresu przynależnego im immunitetu parlamentarnego. Pomimo braku ścisłego powiązania omawianych tu kwestii, pełna inkorporacja w art. 11 Małej konstytucji z 1947 r. przepisów art. 21 Konstytucji marcowej umożliwia dokonanie uzupełnienia w ramach rozważań nad zakresem podmiotów objętych pojęciem osoby trzeciej, której praw naruszenie pozwalało na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej za zezwoleniem Sejmu. W tych ramach za w pełni prawidłowe należałoby poczytywać wyłączenie spod wskazanego pojęcie innych posłów jako podlegających zwierzchnictwu koroporacyjnemu Sejmowi Ustawodawczemu władnemu do

Stronnictwu Ludowemu prowadzenia dalszej działalności opozycyjnej, Mikołajczyk „17 października zwrócił się do ambasady amerykańskiej z prośbą o umożliwienie mu nielegalnego wyjazdu z kraju”. Mikołajczyk miał powołać się na wiarygodną informację o zamiarze pozbawienia go immunitetu przez Sejm na najbliższej sesji 27 października 1947 r. „Zdaniem Mikołajczyka proces i wyrok śmierci są przesądzone, zaś nie sądzi by to, że stanie się on ofiarą mordu sądowego, najlepiej służyło sprawie Polski”. Ostatecznie wyjazd Mikołajczyka został zaplanowany na dzień 21 października 1947 r., kiedy to po przewiezieniu go ciężarówką należącą do ambasady został przetransportowany na brytyjski statek „Baltavia” udający się do Londynu, do którego dotarł 26 października tego roku. Tego samego dnia kierownictwo w Polskim Stronnictwie Ludowym przejęła grupa popierająca Blok Demokratyczny i dokonane w Polsce zmiany ustrojowe. Warto ponadto dodać, że spośród osób, które podjęły próbę ucieczki obok Mikołajczyka, poseł Wincenty Bryja został aresztowany przez czechosłowackie władze bezpieczeństwa, a następnie, co wskazano powyżej, pozbawiony immunitetu i oddany pod sąd (K. Kersten, *Narodziny...*, s. 315–317).

¹¹⁰⁸ K. Działocha, *Sejm...*, s. 93. W tym miejscu można przywołać również pogląd Kazimierza Biskupskiego jednoznacznie stwierdzającego: „Działalność posłów była kontrolowana przez Sejm – najwyższy organ przedstawicielski Narodu. Nie była to wprawdzie kontrola bezpośrednia ze strony samych wyborców niegodnego swego mandatu posła, jak to stanowi Konstytucja z 1952 roku, jednakże była to kontrola pośrednia, pozwalająca Sejmowi – organowi przedstawicielskiemu ludu suwerennego – pozbawiać mandatów tych posłów, którzy naruszając obowiązek wierności wobec Rzeczypospolitej stali się niegodnymi reprezentowania swych wyborców, niegodnymi piastowania mandatu poselskiego” (K. Biskupski, *Przedmowa...*, s. XV). Podobnie, na wykształcenie się w praktyce konstytucyjnej instytucji „pozbawiania mandatu poselskiego przez Sejm z powodu naruszenia obowiązku wierności wobec Rzeczypospolitej”, wskazywali: K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 65. Zagadnienie to omawia również Zdzisław Jarosz w kontekście instytucji odwoływalności posłów. Wydaje się on również uznawać wspomnianą uchwałę za działalność Sejmu w ramach wykonywania praw suwerennych narodu, aczkolwiek neguje jej charakter jako odpowiadającej socjalistycznej instytucji odwoływalności posłów, lecz postrzega ją za wskazaną w procesie „oczyszczania” ciała reprezentacyjnego z elementu ideologicznie niepożądanego (Z. Jarosz, *Zasada...*, s. 10–12; S. Rozmaryn, *Polskie...*, s. 365; S. Rozmaryn, *Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 8, s. 11).

rozstrzygania sporów związanych z działaniami podjętymi w wykonaniu mandatu¹¹⁰⁹. W dalszej kolejności, podstawowa pozycja Sejmu Ustawodawczego w ramach wykonywania przez niego naczelnej władzy w imieniu narodu polskiego w pełni uzasadnia, aby całość działalności piastunów mandatów w tym organie wobec podmiotów do niego zewnętrznych, a względem których Sejm Ustawodawczy lub jego poszczególni członkowie posiadają określone kompetencje władcze, nie mogła skutkować działaniami potencjalnie skutkującymi ograniczeniem pełnej nieskrępowaną zdolnością do ich wykonywania w sposób prawidłowy i w pełni niezależny. Na tej podstawie spod pojedzą osoby trzeciej należałoby wyłączyć piastunów organów wobec których Sejm Ustawodawczy posiadał określone kompetencje, co przede wszystkim należało odnosić do Rządu pozostającego pod kontrolą Sejmu Ustawodawczego, kompetentnego równocześnie do ustalania zasadniczego kierunku polityki państwa.

4.3. Podwaliny ideologiczne parlamentaryzmu socjalistycznego w Polsce

Podstawowym zadaniem Sejmu Ustawodawczego ukonstytuowanego w wyniku wyborów z 1947 r. było uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹¹¹⁰. Pośrednio wynikał z tego, przejściowy pomiędzy państwem burżuazyjnym a państwem ludowym, charakter ustroju określony Małą konstytucją z 1947¹¹¹¹. W tym kontekście w doktrynie zauważa się, że dla

¹¹⁰⁹ W tym też miejscu można przywołać fragment uzasadnienia do wniosku nagłego posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego stanowiącego projektu rezolucji w sprawie cenzury sprawozdań sejmowych: „Jednym z najistotniejszych atrybutów parlamentu jest prawo swobodnego wypowiedzania się posłów na posiedzeniach, prawo krytyki oraz możliwość podawania do publicznej wiadomości ich przemówień. Te dwa prawa ściśle z sobą związane, i prawo swobody słowa w parlamencie byłoby bez znaczenia, gdyby nie było prawa publikowania zgodnych z prawdą sprawozdań z posiedzeń Sejmu. Wszystkie demokratyczne ciała ustawodawcze w postanowieniach swych normują te dwa zasadnicze prawa Sejmu i posłów. Pierwszy Sejm odrodzonej Polski przestrzegał tych praw. Dopiero sejmy sanacyjne odważyły się naruszyć te uprawnienia. Niestety także i w stosunku do obecnego Sejmu Ustawodawczego, który odbył dopiero parę posiedzeń, nastąpiło pogwałcenie tych praw” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 8...*, t. 48–49). Poruszone zagadnienie za istotne uznał poseł Polskiej Partii Socjalistycznej Julian Hochfeld, występując równocześnie o rozpoznanie wniosku w trybie normalnym, a nie jako nagły, co wiązało się z odesłaniem wniosku do komisji. Poseł Hochfeld stwierdził, że Związek Parlamentarnych Polskich Socjalistów „nie jest zwolennikiem konfiskaty stenogramów przemówień w Sejmie przez Urząd Kontroli Prasy i Widowisk oraz dodał od siebie: „sądzę, że nie będzie w tej Izbie zwolenników tego rodzaju postępowania. Uprawnienie to przysługuje wyłącznie i tylko w określonych wypadkach Marszałkowi Sejmu. Muszę oświadczyć, że były rozmowy między przedstawicielami Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów a Marszałkiem Sejmu w przedmiocie porozumiewania się wewnątrz, jakie rzeczy mogą być uznane za nieliczące z powagą Sejmu. Ale to jest sprawa wewnętrzna Sejmu Natomiast stenogram posiedzeń Sejmu – według naszego przekonania – ma prawo ujrzeć światło dzienne”. Co więcej poseł Hochfeld uznał tę sprawę za istotną i poważną, nad którą powinno się rozpatrzyć i przeprowadzić nad nią dyskusję. Sejm Ustawodawczy w ślad za tym wnioskiem opowiedział się przeciw nagłości wniosku i odesłał go do komisji (*Ibidem*, t. 50).

¹¹¹⁰ M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 50; K. Działocha, *Funkcje Sejmu Ustawodawczego*, w: *Sejm Ustawodawczy...*, s. 219; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 290; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 412.

¹¹¹¹ Marian Rybicki, jednoznacznie stwierdza, że nakreślony Małą konstytucją z 1947 r. ustrój miał charakter przejściowy łączący elementy państwa burżuazyjno-demokratycznego opartego na założeniach Konstytucji

prawidłowej interpretacji instytucji ustrojowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej konieczne jest nie tylko dokonanie analizy formalnych prac legislacyjnych nakierowanych na przygotowanie projektu nowej konstytucji, lecz także, a może przede wszystkim, zbadanie społeczno-politycznych podstaw kształtowania się treści przygotowywanej ustawy zasadniczej, tak o charakterze rodzimym, jak i obcym¹¹¹².

Ustalony wraz z powstaniem Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej system polityczny polegał na przeciwstawieniu sobie dwóch koncepcji ustrojowych. Pierwszą zakładała oparcie obudowywanego państwa na wskazaniach doktryny marksistowsko-leninowskiej, za czym opowiadali się przedstawiciele Blok Stronnictw Demokratycznych, czyli koalicji Polskiej Partii Robotniczej, Polskiej Partii Socjalistycznej, Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego. W tym przypadku ustroj miał opierać się na założeniach: jednolitości władzy państwowej, wprowadzeniu rewolucyjnych zmian społeczno-gospodarczych i kulturalno-oświatowych, a także wysunięcia na suwerenna ludu pracującego miast i wsi. Druga koncepcja zakładała oparcie państwa na fundamencie liberalno-kapitalistycznym z przyjęciem systemu parlamentarno-gabinetowego oraz silnej decentralizacji w ramach szerokiego samorządu terytorialnego i gospodarczego. Tę opcję reprezentowali przedstawiciele Polskiego Stronnictwa Ludowego incydentalnie współpracujące z chadeckim Stronnictwem Pracy. Założenia tego ustroju miały początkowo stanowić odwzorowanie postanowień Konstytucji marcowej, docelowo w brzmieniu zbliżonym do tego po Noweli sierpniowej¹¹¹³.

marcowej z elementami nowymi, zgodnymi z założeniami państwa socjalistycznego. Jego formalny kształt niemniej utrwalił swoją aktualność jeszcze przez uchwaleniem nowej konstytucji, bo już w 1949 r. (M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 49; podobnie: K. Działocha, *Źródła...*, s. 63–64; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 272–273). Uznanie okresu Polski Ludowej jako mającego charakter tymczasowy, przejściowy pomiędzy państwem burżuazyjnym a socjalistycznym, podkreślał również aktyw polityczny zgromadzony wokół Władysława Gomułki, jak i sam ówczesny Sekretarz Generalny Polskiej Partii Robotniczej (K. Kersten, *Narodziny...*, s. 139–141).

¹¹¹² S. Rozmaryn, *Uwagi...*, s. 5–7; K. Działocha, *Geneza Konstytucji PRL*, w: *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985, s. 3–4, 7–9, 11, 27; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 268–274.

¹¹¹³ A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 50–51; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 305–311; J. Zakrzewska, *Krajowa...*, s. 109–113; K. Działocha, *Źródła...*, s. 51–53; K. Działocha, *Geneza...*, s. 4–9; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 148–166. Oprócz dwóch przywołanych nurtów myśli ustrojowej istniał jeszcze jeden nurt katolicko-prawicowy, postulujący oparcie ustroju odbudowywanego państwa na założeniach państwa chrześcijańskiego uznającego dogmaty myśli kościoła katolickiego, przy równoczesnym zapewnieniu autonomii kościoła katolickiego względem państwa oraz uznaniem jego naczelnego miejsca w życiu narodu polskiego. Koncepcja ta jednak nie miała faktycznej możliwości oddziaływania na kształt Polski powojennej (A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 305–306; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 274). Niezależnie od tego wpływy kościoła katolickiego w okresie Polski Ludowej nie tyle utrzymywał się na poziomie sprzed wojny, lecz istotnie się powiększał. Ostatecznie jednak nie urzędowistwiono założenia powołania partii reprezentującej interesy polityczne katolików. W wyborach do Sejmu Ustawodawczego dopuszczono natomiast w pięciu okręgach odrębne listy Katolickiego Klubu Społecznego, prezentującego postawy przychylne doktrynie socjalistycznej (K. Kersten, *Narodziny...*, s. 166–168, 255–256, 283–284, 299–300).

Jednym z podstawowych czynników wpływających na ostatecznie przyjęty w nowej konstytucji kształt poszczególnych instytucji prawnych stanowiła praktyka polityczno-prawna lat 1944–1952. Składały się na to zarówno decyzje ustrojodawcy rewolucyjnego co do ustroju Polski powojennej, jak również wdrożone reformy o charakterze społeczno-gospodarczym, zgodne z założeniami doktryny marksizmu-leninizmu. W tym zakresie należy mieć także na uwadze dorobek okresu funkcjonowania Krajowej Rady Narodowej, przede wszystkim w zakresie utrwalenia instytucji rad narodowych, ustalenia supremacji jednoizbowego parlamentu oraz określenia zasady mandatu związanego. Fundamentalną okolicznością o charakterze politycznym było powstanie Bloku Stronnictw Demokratycznych funkcjonującego pod przewodnictwem Polskiej Partii Robotniczej. Ten sam przymiot należy przypisać faktycznej eliminacji z życia politycznego opozycyjnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, co skutkowało całkowitym zatarciem granic pomiędzy Sejmem Ustawodawczym a rządem, przekształcając go w komitet wykonawczy parlamentu w pełni od niego zależny. Toteż doprowadziło natomiast do utracenia przydatności do dalszego utrzymywania w ramach ustroju instytucji typowych dla systemu parlamentarno-gabinetowego w zakresie relacji pomiędzy tymi dwoma organami¹¹¹⁴. Całość przemian politycznych zostało zwieńczone połączeniem się Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej Partii Socjalistycznej podczas Kongresu Zjednoczeniowego w dnia 15 grudnia 1948 r., w wyniku czego powstała Polska Zjednoczona Partia Robotnicza¹¹¹⁵. Jak stwierdza Kazimierz Działocha, oznaczało to „ostatecznie

¹¹¹⁴ Tę konkluzję można odnieść także do zagadnienia relacji pomiędzy Sejmem Ustawodawczym a Prezydentem, którego uprawnienia „wobec parlamentu utraciły swe ostrze polityczne i przekształciły się w kompetencje o charakterze bardziej organizatorsko-porządkowym aniżeli politycznym [... – przyp. JG] Dlatego wiele konstrukcji konstytucyjnych przejętych z systemu przystosowanego do działania w warunkach pluralizmu politycznego, w tym również konstrukcja sesji, straciło swe dotychczasowe funkcje” (J. Ciemniewski, *Zasady...*, s. 129–130, 133, 138). Odmienne w zakresie tej relacji: Z. Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawodawczego w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Sejm Ustawodawczy...*, s. 180–181. Przywołany autor odnosi swoje konkluzje do faktycznego funkcjonowania ustroju w okresie obowiązywania Małej konstytucji z 1947 r. od sierpnia 1948 r. Wówczas to Prezydent Bolesław Bierut objął funkcję przywódcy partii robotniczej posiadającej kierowniczą rolę w państwie. W pewnym stopniu modyfikacji uległa także relacja pomiędzy Sejmem Ustawodawczym a rządem, który po 1949 r. zaczął zyskiwać coraz mocniejszą pozycję, a to przede wszystkim w zakresie działalności dekretowej w okresach pomiędzy sesjami. Niemniej w tym przypadku pomimo początkowo odmiennego rozłożenia akcentów, wzmocnienie roli rządu wynikało z jego jednorodności politycznej z Sejmem Ustawodawczym (K. Działocha, *Funkcje...*, s. 236–241; Z. Jarosz, *Rozwój...*, s. 50, 54; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady ustroju politycznego*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 149–150). Z tego też powody ówczesnie formy sprawowania kontroli przez Sejm Ustawodawczy nad rządem faktycznie „obumarły lub przekształciły się w czczą formalność” (Z. Rykowski, *Funkcje...*, s. 281). Dotyczyło to także instytucji interpelacji poselskich jako metody sprawowania kontroli nad rządem głównie przez posłów należących do mniejszości parlamentarnej, której wykorzystanie w tym celu faktycznie zanikło wraz z eliminacją opozycji z Sejmu Ustawodawczego. Doszło do tego niezależnie od przypisywanego ówczesnie interpelacjom poselskim demokratycznego charakteru i uznaniu ich za pożądane w państwie opartym na zasadzie ludowładztwa (A. Gwiżdż, *Prawo interpelacji posła na Sejm PRL*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11, s. 768–775).

¹¹¹⁵ M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 37–49; K. Działocha, *Źródła...*, s. 51–52; K. Działocha, *Sejm...*, s. 102–103; K. Działocha, *Funkcje...*, s. 225–226; K. Działocha, *Geneza...*, s. 12–19; Z. Rykowski, *Funkcje...*, s. 283–291;

przekreślenie ewentualności wykorzystania na przyszłość w Polsce instytucji politycznoprawnych wziętych z wzorów burżuazyjno-demokratycznych, zwłaszcza parlamentarnych”¹¹¹⁶. Równocześnie pomimo pierwotnego uznania konieczności budowy nowego ustroju przy skorzystaniu z rodzimych wzorców ustrojowych, okres po ukonstytuowaniu się Sejmu Ustawodawczego odznacza się stopniowym odejściem od koncepcji wyrażającej się w modyfikacji założeń państwa ludowego poprzez wzbogacanie ich instytucjami charakterystycznymi dla państw burżuazyjnych. Porzucono w ten sposób nie tylko myśl o uwzględnieniu postulatów ustrojowych przedkładanych przez Polskie Stronnictwo Ludowe, to również zrezygnowano ze wszelkich innych instytucji prawnych zakładających idee nadania „budownictwu socjalistycznemu w Polsce charakteru uwzględniającego rodzime, postępowe tradycje naszego narodu i jego specyficzne cechy, ukształtowane przez szczególny bieg historii”¹¹¹⁷. Miało to ten efekt, że po zjednoczeniu Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej Partii Socjalistycznej dalszy rozwój ustroju Polski szedł po torach wyznaczonych przez wzorce konstytucyjne ZSRR. Lata następujące po roku 1949 cechują się na tej podstawie przejściem do praktyki centralizacji oraz administracyjnego zarządzania państwem, wraz z silnymi tendencjami do osobowej jednolitości piastunów organów państwowych i organów partyjnych, co miało skutek w postaci przeniesienia rzeczywistego ośrodka decyzyjnego z ustrojowego na polityczny¹¹¹⁸. Realizacja w ten sposób wdrażania socjalistycznych koncepcji ustrojowych w

Z. Rykowski, *Pozycja...*, s. 204–217; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 307–311; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 270–271, 356.

¹¹¹⁶ K. Działocha, *Geneza...*, s. 18–19. Podobnie: M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 36–39.

¹¹¹⁷ M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 38, 46. W okresie sprzed Kongresu Zjednoczeniowego, Polska Partia Socjalistyczna odwoływała się do potrzeby zachowania w ramach nowego ustroju zasad humanizmu socjalistycznego i praworządności socjalistycznej oraz występowała przeciwko totalizmowi, etatyzacji życia publicznego, nadmiernej centralizacji, nadmiernemu upaństwowieniu własności oraz stosowaniu daleko posuniętych represji policyjnych i administracyjnych. Odmienną tę wizję względem koncepcji prezentowanych przez Polską Partię Robotniczą przy równocześnie szerszym poparciu społecznym Polskiej Partii Socjalistycznej prowadziło do upatrywania za naczelne zadanie budownictwa socjalistycznego urzeczywistnienie zjednoczenia obu partii na drodze ewolucyjnych przemian ustrojowych zgodnie z tzw. polską drogą do socjalizmu. Ostatecznie zjednoczenie obu partii dokonało się w drodze prostego połączenia obu środowisk w jednej robotniczej partii marksistowsko-leninowskiej po eliminacji z nich elementów temu przeciwnych. Następnie w ramach wspólnego frontu zjednanie linii politycznej wszystkich członków dokonało się w ramach akcji walki „odchyleniem prawicowo-nacjonalistycznym” w byłym środowisku Polskiej Partii Socjalistycznej, co skutkowało usunięciem wszelkich elementów z odchyleniem prawicowym oraz powszechną weryfikacją dołów partyjnych w ramach zastosowania środków represji uzasadnianych zarzutami działalności na szkodę ustroju państwa ludowego (K. Kersten, *Narodziny...*, s. 267–295, 306, 318, 325–344, 349–356).

¹¹¹⁸ M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 48–49; Z. Rykowski, *Pozycja...*, s. 213–217; K. Działocha, *Geneza...*, s. 19–22, 27–29; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 337–349. Dotyczyło to przede wszystkim objęcia przez Prezydenta Bolesława Bierutę w dniu 10 sierpnia 1948 r. funkcji Sekretarza Generalnego Komitetu Centralnego Polskiej Partii Robotniczej, a następnie – po Kongresie Zjednoczeniowym – Przewodniczącego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (Z. Rykowski, *Pozycja...*, s. 180, 206. W układzie politycznym Bolesław Bierut zajął miejsce Wiesława Gomułki oskarżonego o „odchylenie prawicowo-nacjonalistyczne” w Polskiej Partii Robotniczej. Stał się on także przodującym krytykiem swojego poprzednika oraz zapowiedział walkę z wszelkimi koncepcjami sprzecznymi z założeniami socjalizmu (K. Kersten, *Narodziny...*, s. 344–349).

państwie polskim cechowała się nie poprzez dyskusje i wypowiedzi programowe, „lecz poprzez fakty ustrojowe”¹¹¹⁹.

W odróżnieniu od okresu dwudziestolecia międzywojennego, a w szczególności lat 1919–1921, początkowy okres istnienia Polski Ludowej nie odznaczał się ożywiona refleksją doktrynalną nad koncepcjami ustrojowymi pożądanymi do przyjęcia w nowej ustawie zasadniczej. Przeciwnie, ówczesnie występował brak polemik naukowych dotyczących poszczególnych instytucji ustrojowych lub przeciwstawiania sobie poszczególnych projektów konstytucji, także prywatnych. Pewne zainteresowanie budziły jedynie zagadnienia ściśle związane z kształtowaniem ustroju państwa socjalistycznego oraz typowych dla niego rozwiązań, w szczególności o społeczno-gospodarczym charakterze¹¹²⁰.

Lata 50. XX wieku przyniosły wzrost zainteresowania doktryny prawa konstytucyjnego pojęciami demokracji ludowej oraz dyktatury proletariatu. Przedmiotem dyskusji naukowych stały się zagadnienia: ideologicznych założeń nowej konstytucji, istoty i funkcji prawa, klasowości społeczeństwa oraz petryfikacji w ustawie zasadniczej osiągnięć rewolucji socjalistycznej. W tym zakresie doktryna odwoływała się do dorobku myśli Włodzimierza Lenina oraz Józefa Stalina, postulując oparcie kształtu poszczególnych instytucji ustrojowych na wzorcach wyznaczonych Konstytucją ZSRR z 1936 r.¹¹²¹.

Wraz z faktycznym wyeliminowaniem z życia politycznego Polskiego Stronnictwa Ludowego w latach następujących po ukonstytuowaniu się Sejmu Ustawodawczego¹¹²² oraz towarzyszącemu temu ustabilizowaniu się sytuacji politycznej w zakresie ustalenia ośrodka

¹¹¹⁹ A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 307–309.

¹¹²⁰ *Ibidem*, s. 304–305; K. Działocha, *Geneza...*, s. 22–25. Nikły wkład doktryny w ostateczne przyjęty kształt ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wynikał także z początkowego ograniczenia się refleksji naukowej do kwestii przede wszystkim obowiązywania Konstytucji marcowej, aby następnie nie nadążyć nad znacznym przyspieszeniem przemian końca lat 40 XX wieku. Zmiany w tym zakresie nie przyniósł również okres po publikacji projektu konstytucji w początku lat 50 XX wieku (K. Działocha, *Geneza...*, s. 22–27).

¹¹²¹ *Ibidem*, s. 25–29. Jak stwierdził poseł Jerzy Jodłowski przedstawiając sprawozdanie Komisji Prawniczej i Regulaminowej o poselskim projekcie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej: „Konstytucja jest ustawą, tym się jednak różni od innych ustaw, iż jest ustawą zasadniczą. Takie określenie nosi w podtytule Konstytucja Stalinowska – ten wielki i doskonały wzór wszystkich prawdziwie demokratycznych konstytucji”. Cytując słowa Włodzimierza Lenina podkreślił on, że istota konstytucji wyraża rzeczywisty stosunek sił w walce klasowej. Stąd też konstytucja powinna stanowić prawne odbicie rzeczywistości normując nie tylko zagadnienia ustroju polityczno-państwowego, lecz również ustroju społeczno-gospodarczego. Przywołując słowa Józefa Stalina stwierdził znowuż, że konstytucja powinna stanowić utrwalenie zdobyczy przemian socjalistycznych (*Sprawozdanie Stenograficzne z 96...*, ł. 12–13).

¹¹²² Krystyna Kersten zauważała, że „już wiosną 1947 r. siły polityczne, które próbowały się przeciwstawić komunistycznemu monopolowi władzy były w znacznym stopniu rozbite, niezdolne do walki”. Dotyczyło to tak opozycyjnego podziemia, jak i posiadającego swoją reprezentację parlamentarną – Polskiego Stronnictwa Ludowego. Późniejsze nasilenie represji wobec opozycji peeselowskiej skutkowało jej faktyczną likwidacją wraz z ucieczką Stanisława Mikołajczyka za granicę jesienią 1947 r. (K. Kersten, *Narodziny...*, s. 280–281, 295–297, 305–306, 313–318, 322–323).

sprawowania władzy w państwie, podjęto działania zmierzające do uchwalenia pełnej konstytucji opartej o koncepcje ustrojowe prezentowane przede wszystkim przez Polską Partię Robotniczą, a następnie marksistowsko-leninowską partię klasy robotniczej – Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą¹¹²³. W celu opracowania projektu nowej konstytucji sekretariat Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej powołał dwie komisje Komitetu Centralnego – „A” – zajmującą się studiami nad projektami konstytucji, nazywaną również „roboczą”, której efekty pracy miały zostać przedstawione w formie referatów, i „B” – komisję o charakterze ideologicznym. Prace toczyły się w tajemnicy i przebiegały pod wspólnym kierunkiem Biura Politycznego oraz ministra sprawiedliwości – Henryka Świątkowskiego. Sprowadzały się one do przeprowadzenia szczegółowych prac studyjnych oraz określenia zasadniczych kwestii wymagających rozstrzygnięcia w nowej konstytucji, z uwzględnieniem kierunków określonych przez partię oraz wzorce radzieckie. Ostatecznie to nie efekty deliberacji doktrynalnych, lecz dyspozycje centralnych ośrodków partyjnych miały rozstrzygnąć o kształcie ustawy zasadniczej. Pierwsze posiedzenie Komisji odbyło się w dniu 21 czerwca 1949 r.¹¹²⁴

Na co wskazuje Andrzej Ajnenkiel, pierwszym znanym efektem prac wspomnianych komisji Sekretariatu Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej był roboczy projekt z września 1950 r. Przyjęto w nim nazwę państwa jako Polska Rzeczpospolita Ludowa, organizację władzy oparto na systemie rad narodowych, wprowadzono nową organizację sądownictwa i zmodyfikowano zadania prokuratury. Komisje zakończyły swoje prace 12 marca 1951 r. przedkładając Biuru Politycznemu projekt nowej ustawy zasadniczej. Podlegał on następnie uzgodnieniu z Józefem Stalinem, a w ostateczności jego akceptacji¹¹²⁵

¹¹²³ M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 39–49; K. Działocha, *Funkcje...*, s. 220–221; K. Działocha, *Geneza...*, s. 9–11, 17–18, 27–29; K. Kersten, *Narodziny...*, s. 331–356; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 412. Podjęcie prac konstytucyjnych dopiero na tak zaawansowanym etapie przebudowy ustroju państwa zakładało możliwość pozyskania wówczas akceptacji szerokich kręgów społeczeństwa dla prezentowanych koncepcji wywodzących się z doktryny socjalistycznej (K. Kersten, *Narodziny...*, s. 300–304). Kazimierz Działocha zwracał ponadto uwagę na zaistnienie dopiero po Kongresie Zjednoczeniowym warunków prawno-politycznych dla utworzenia zinstytucjonalizowanego ośrodka ustalania zasadniczej linii polityki państwa skupionego w Sejmie Ustawodawczym (K. Działocha, *Sejm...*, s. 110). Która to funkcja odnosiła się do całości działalności państwa, a która była realizowana przy wykorzystaniu różnego rodzaju aktów planistycznych (K. Działocha, *Funkcje...*, s. 248–263 263–274).

¹¹²⁴ M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 42–43; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 308–310; K. Działocha, *Geneza...*, s. 11–12; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 412–413. Sejm Ustawodawczy jako organ państwa stanowił bowiem w rzeczywistości wyłącznie instrument działania partii politycznych w ramach transmisji dyrektyw politycznych poprzez odpowiednie kluby poselskie w celu nadania im formy norm prawnych (J. Ciemniowski, *Zasady...*, s. 162–164).

¹¹²⁵ A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 412–415.

Oficjalne prace nad nową konstytucją rozpoczęły się natomiast wraz z przyjęciem przez Sejm Ustawodawczy ustawy konstytucyjnej z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej¹¹²⁶. Na jej podstawie powołana została Komisja Konstytucyjna obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. Członków tej komisji powoływał Sejm Ustawodawczy spośród posłów jak i spoza swego składu¹¹²⁷. Zadaniem Komisji Konstytucyjnej było opracowanie wstępnego projektu Konstytucji Polski Ludowej i ogłoszenie go w celu stworzenia warunków do przeprowadzenia nad nim ogólnonarodowej dyskusji oraz zgłaszania do niego przez obywateli ewentualnych wniosków, poprawek i uwag¹¹²⁸. Na tej podstawie komisja miała opracować ostateczny projekt Konstytucji Polski Ludowej i przedłożyć go Sejmowi Ustawodawczemu do końca 1951 r. Do uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej wymagane było osiągnięcie większości 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Szczegółowy tryb pracy Komisji Konstytucyjnej i jej podkomisji miał zostać określony w regulaminie komisji¹¹²⁹.

W skład Komisji Konstytucyjnej weszły 103 osoby, w tym 61 posłów do Sejmu Ustawodawczego i 42 osoby spoza jego składu. Przewodniczącym z urzędu został Bolesław

¹¹²⁶ Ustawa konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej (Dz. U. z 1951 r. Nr 33, poz. 255). Rozpoczęcia prac nad pełną Konstytucją Polski Ludowej dopiero po tak długim okresie od ukonstytuowania się Sejmu Ustawodawczego miało wynikać z początkowej potrzeby zwalczania wroga politycznego pod postacią obozu reakcji reprezentowanego przez obóz Stanisława Mikołajczyka oraz podziemie niepodległościowe, a następnie „walki z wrogiem klasowym Polski Ludowej na terenie gospodarczym”. Związane to było również z potrzebą wykształcenia jednolitego frontu ideologicznego opartego o zjednoczenie klasy robotniczej oraz sojusz robotniczo-chłopski, uznającego demokrację ludową jako formę „władzy mas ludowych z klasą robotniczą na czele”, formę dyktatury proletariatu. Wiązało się to także z ustaleniem dalszych celów i perspektyw rozwojowych na drodze do socjalizmu oraz postępowaniem w procesie przekształcania narodu polskiego w naród socjalistyczny (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 96..., ł. 13–15). Podobnie, jako zwieńczenie dokonanych przemian socjalistycznych, Bolesław Bierut uzasadniał podjęcie przez Sejm Ustawodawczy prac nad projektem Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dopiero w końcu jego kadencji, czyli w 1952 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 107 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniach 18, 19, 21 i 22 lipca 1952 r., Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna wiosenna 1952 r., Warszawa 1952, ł. 8–10).

¹¹²⁷ Szczególny skład tej komisji decydował o jej wyjątkowej funkcji nadając przygotowanemu przez nią projektowi wysoce demokratyczny charakter (K. Działocha, *Źródła...*, s. 69–70; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 311–313). Możliwość takiego określenia składu tej komisji warunkowany był uprzednim pogłębieniem się procesu się narodu polskiego w naród socjalistyczny o zmienionej strukturze klasowej (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 96..., ł. 16–17).

¹¹²⁸ Demokratyzacja procesu opracowania konstytucji zmierzała – „wzorem doświadczeń związanych z uchwaleniem Konstytucji Związku Radzieckiego – do realizacji postulatu, by Konstytucja utrwalająca zdobycze całego narodu budującego socjalizm była dziełem całego narodu, by wypracowana i uchwalona została przy jego czynnym udziale, pod jego kontrolą i aprobatą”, co też miało prowadzić do urzeczywistnienia „leninowskiej tezy o wciąganiu najszerszych mas pracujących do bezpośredniego udziału w rządzeniu państwem”, a przez to ukazywać wyższość ustroju socjalistycznym nad kapitalistycznym. Uważano bowiem, że w krajach kapitalistycznych „nowe konstytucje są rezultatem ostrej woli ścierających się obozów politycznych. Dlatego konstytucje te nie mogły być i nie są dziełem całego narodu i nie służą celom całego narodu, lecz celom klas panujących” (*Ibidem*, ł. 18).

¹¹²⁹ A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 312–315; K. Działocha, *Źródła...*, s. 69–70; Z. Jarosz, *Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo...*, s. 90–91; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 415.

Bierut¹¹³⁰. Komisja prowadziła swoje prace w bardzo ograniczonym zakresie. Na swoje pierwsze posiedzenie zebrała się dopiero 19 września 1951 r., na którym przyjęła swój regulamin oraz wyłoniła dziesięć podkomisji stałych. W sumie Komisja Konstytucyjna zebrała się tylko cztery razy¹¹³¹.

W dniu 15 listopada 1951 r. podkomisja redakcyjna i zagadnień ogólnych uchwaliła pra-projekt konstytucji, który tego samego dnia został przekazany pozostałym podkomisjom. Następnie podkomisje w dniach od 20 do 27 listopada 1951 r. obradowały nad tym dokumentem, aby 7 grudnia 1951 r. podkomisja redakcyjna i zagadnień ogólnych mogła rozpatrzyć zgłoszone poprawki i uwagi. Po uzupełnieniu projektu własnymi wnioskami, wniosła go na obrady *plenum* Komisji Konstytucyjnej. Następnie 13 grudnia 1951 r. Komisja Konstytucyjna przeprowadziła dyskusję nad przekazanym jej projektem postanawiając finalnie o potrzebie odniesienia się do zasygnalizowanych w jej trakcie zagadnień, wobec czego podkomisja redakcyjna i zagadnień ogólnych miała kontynuować swoje prace, a następnie Komisja Konstytucyjna, przed uchwaleniem wstępnego projektu konstytucji, miała poddać go pod ponowną debatę¹¹³².

Z uwagi na brak możliwości dotrzymania przez Komisję Konstytucyjną ustawowego terminu przeprowadzenia debaty i następnie opracowania i przedłożenia ostatecznego projektu Sejmowi Ustawodawczemu do uchwalenia, ten na wniosek Komisji Konstytucyjnej uchwalił ustawę konstytucyjną z dnia 15 grudnia 1951 r. o zmianie terminu opracowania projektu Konstytucji i przedłużenia kadencji Sejmu Ustawodawczego¹¹³³. W oparciu o nią wydłużono termin przedłożenia ostatecznego projektu nowej konstytucji o cztery miesiące, to jest do dnia 30

¹¹³⁰ Było to: 24 przedstawicieli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, 17 przedstawicieli Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, 10 przedstawicieli Stronnictwa Demokratycznego, 2 przedstawicieli Klubu Katolicko-Społecznego, 13 działaczy wojewódzkich rad narodowych, 8 przedstawicieli Centralnej Rady Związków Zawodowych, 4 przedstawicieli Związku Młodzieży Polskiej, 2 przedstawicieli Związku Samopomocy Chłopskiej, 2 przedstawicieli spółdzielczości, 6 osób z ramienia Ligii Kobiet, 10 przedstawicieli nauki, 5 przedstawicieli kultury i sztuki (*Sprawozdanie Stenograficzne z 96...*, ł. 19–25).

¹¹³¹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 99 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 15 grudnia 1951 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna jesienna 1951 r., Warszawa 1951, ł. 59; K. Działocha, *Źródła...*, s. 70–71; J. Ciemniewski, *Zasady...*, s. 125–127; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 313, 316–318; Z. Jarosz, *Konstytucja...*, s. 90–91; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 415.

¹¹³² *Sprawozdanie Stenograficzne z 99...*, ł. 59; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 318.

¹¹³³ Ustawa konstytucyjna z dnia 15 grudnia 1951 r. o zmianie terminu opracowania projektu Konstytucji i przedłużenia kadencji Sejmu Ustawodawczego (Dz. U. z 1951 r. Nr 1, poz. 1).

kwietnia 1952 r.¹¹³⁴ Tę samą ustawą przedłużono również kadencję Sejmu Ustawodawczego o sześć miesięcy ponad pięcioletnią kadencję, to jest do dnia 4 sierpnia 1952 r.¹¹³⁵

Wstępny projekt konstytucji został przyjęty 23 stycznia 1952 r. Ówczesnie podjęto również decyzję, że od początku kwietnia trwać będzie nad nim ogólnonarodowa dyskusja¹¹³⁶. Jej faktyczny przebieg polegał na prowadzeniu akcji propagandowej mającej przybliżyć opinii publicznej przyjęte rozwiązania prawne wzorowane w wysokim stopniu na instytucjach prawnych ujętych w Konstytucji ZSRR z 1936 r. oraz innych państw demokracji ludowej. „Główny nacisk całej akcji polityczno-propagandowej położony został na wyjaśnianiu treści projektu, na przekonywaniu do niej, na uświadamianiu sobie i innym, że jest ona zbudowana na trwałym fundamencie zdobyczy państwa ludowego, jaskrawo przeciwstawiającym się nikłym osiągnięciom kraju w okresie przed rokiem 1939”¹¹³⁷. Czwarte i ostatnie posiedzenie Komisji Konstytucyjnej odbyło się w dniu 30 kwietnia 1952 r. Sprawozdanie z przebiegu dyskusji złożył Edward Ochab. Na tym też posiedzeniu Komisja Konstytucyjna uchwaliła ostateczny projekt konstytucji i przekazała go do łaski marszałkowskiej¹¹³⁸.

¹¹³⁴ Komisja Konstytucyjna wnosząc projekt omawianej ustawy stwierdziła, że przeprowadzenie ogólnonarodowej dyskusji wymagać będzie co najmniej 3 miesięcy (*Sprawozdanie Stenograficzne z 99...*, t. 60).

¹¹³⁵ K. Działocha, *Źródła...*, s. 70–71; J. Ciemniewski, *Zasady...*, s. 125–127; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 318–319; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 415. W tym miejscu warto zauważyć, że w rzeczywistości Sejm Ustawodawczy został wybrany na czas nieokreślony. Długość kadencji została bowiem określona jego własną decyzją ustaloną w art. 6 Małej konstytucji z 1947 r. Na tej podstawie kompetencja Sejmu Ustawodawczego do przedłużenia swojej kadencji nie powinna budzić większych wątpliwości. Podporządkowanie długości kadencji Sejmu Ustawodawczemu nadrzędnemu celowi uchwalenia nowej konstytucji ujawniał art. 2 ust. 2 omawianej ustawy konstytucyjnej, określający kompetencję Sejmu Ustawodawczego do samorozwiązania się przed upływem przedłużonej kadencji uchwałą podjętą większością 2/3 ustawowej liczby posłów, lecz wyłącznie po uchwaleniu Konstytucji Polski Ludowej (J. Ciemniewski, *Zasady...*, s. 120–122, 125). W doktrynie okresu Polski Ludowej natomiast zasadniczo kwestionowano możliwość rozwiązania Sejmu niebędącego konstytuanta, dopuszczając je wyłącznie w nadzwyczajnych okolicznościach i tylko w oparciu o ustawę konstytucyjną (S. Gebethner, *Skrócenie lub przedłużenie pełnomocnictw Sejmu PRL (Rozważania de lege lata i de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 2, s. 19–22; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady funkcjonowania*, w: *Sejm Polskiej...*, s. 270–271).

¹¹³⁶ Jak wskazał Bolesław Bierut: „W zebraniach i naradach poświęconych dyskusji nad projektem Konstytucji, których odbyło się łącznie ponad 200 tysięcy, wzięło udział z górą 11 milionów uczestników [... – przyp. JG] W dyskusji nad projektem wypowiedziało się ustanie około 1.400 tysięcy obywateli, zaś ponad 25 tysięcy nadesłało swe uwagi w formie pisemnej. Pisemne wypowiedzi zawierały ogółem 2.822 poprawki o treści merytorycznej, częstokroć cennej, lub o charakterze redakcyjnym”. Dyskusja ogólnonarodowa potwierdziła, że opracowany przez Komisję Konstytucyjną projekt „znalazł całkowite uznanie i poparcie wielomilionowych mas naszego narodu”. W projekcie uwzględniono natomiast „szereg poprawek, które w toku prac komisji zostały przez nią zakwalifikowane jako słuszne. W ten sposób projekt Konstytucji stał się nie tylko wyrazem analizy i opracowań Komisji Konstytucyjnej, której Sejm Ustawodawczy powierzył to zadanie, ale stanowi obecnie sprawdzony w toku dyskusji ogólnonarodowej wyraz przeczystych pragnień i poglądów najszerzych mas polskiego ludu pracującego. Jest to fakt szczególnie doniosły” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 107...*, t. 6–7).

¹¹³⁷ A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 321. Podobnie: Z. Jarosz, *Konstytucja...*, s. 91.

¹¹³⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 105 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 9 czerwca 1952 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna wiosenna 1952 r., Warszawa 1952, t. 6; M. Rybicki, *Sytuacja...*, s. 39–40; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 320–322; K. Działocha, *Geneza...*, s. 27; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 415–416. W ślad za projektem Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w wykonaniu

Podczas 107 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, zwołanego na dzień 18 lipca 1952 r., Prezydent Rzeczypospolitej oraz Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Bolesław Bierut wygłosił referat dotyczący projektu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹¹³⁹. Wskazał on na wysoce demokratyczną legitymację projektu oraz odpowiadanie przez niego na potrzeby i dążenia ludu pracującego, charakteryzując omawiany projekt jako zwieńczenie przemian prawno-politycznych i społeczno-gospodarczych w duchu socjalizmu, gwarantujący urzeczywistnienie praw i dążeń ludu pracującego, utrzymanie ścisłej łączności pomiędzy organami władzy a ludem, uznanie pracy za podstawową wartość w państwie, zerwanie z podziałem władzy na rzecz jej jednolitości oraz uznanie za powszechną regułę obieralności wszystkich władz¹¹⁴⁰. Bolesław Bierut stwierdził również, że projekt oparto „na rewolucyjnym dorobku polskiego i międzynarodowego ruchu robotniczego”, przede wszystkim „na historycznych doświadczeniach zwycięskiego budownictwa socjalistycznego w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich”, czerpiąc z „doświadczeń i dorobku narodów radzieckich”¹¹⁴¹. Nie ograniczając się do powyższego zwrócił również uwagę na czerpanie przez projektodawców z tradycji polskiej oraz wyraził wdzięczność głównym ideologom socjalistycznym Marksowi, Engelsowi, Leninowi oraz Stalinowi za ich wkład w wyzwolenie narodu polskiego¹¹⁴².

W ciągu kolejnych dwóch dni 19 i 21 lipca 1952 r. w Sejmie Ustawodawczym przeprowadzono rozprawę nad projektem Konstytucji. W jej trakcie mówcy wygłaszali ogóle przemówienia lub omawiali wybrane instytucje ujęte w projekcie. Pomiędzy posłami nie było sporu co do przyjętych rozwiązań ustrojowych. Łącznie w ciągu tych dwóch dni miało miejsce 28 wystąpień, 16 w dniu 19 lipca 1952 r. oraz 12 – w dniu 21 lipca 1952 r. Powszechnie uważano projekt za efekt dotychczasowych osiągnięć, jak i wytyczną którą powinno się zmierzać w celu pełniejszego urzeczywistnienia założeń państwa socjalistycznego oraz przekształcenia narodu polskiego w naród socjalistyczny. Skupiano się przede wszystkim na zagadnieniach ustroju

inicjatywy ustawodawczej Rady Państwa i Rządu, przy piśmie z dnia 3 lipca 1952 r., do łaski marszałkowskiej został przekazany projekt Ustawy Konstytucyjnej – Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Projekt ten został przekazany do komisji prawniczej i regulaminowej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 105...*, ł. 6). Sprawozdanie z prac tej komisji przedstawił poseł wicemarszałek Wacław Barcikowski po zakończeniu obrad nad projektem Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 21 lipca 1952 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne z 107...*, ł. 235–240).

¹¹³⁹ Na początku tego posiedzenia Marszałek Sejmu Ustawodawczego poinformował o przekazaniu przez Komisję Konstytucyjną pisma, do którego załączono projekt Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z naniesionymi na niego poprawkami formalnymi dotyczącymi interpunkcji oraz redakcji art. 23 ust. 2 projektu. W piśmie tym poproszono o doręczenie posłom sprostowanego złożonego projektu. Dalsze prace Sejmu Ustawodawczego miały za podstawę wersję sprostowaną (*Ibidem*, ł. 5–6).

¹¹⁴⁰ *Ibidem*, ł. 6–16.

¹¹⁴¹ *Ibidem*, ł. 18.

¹¹⁴² *Ibidem*, ł. 19–22.

społeczno-gospodarczego, który zgodnie z doktryną socjalistyczną stanowi fundament pod nadbudowę prawno-polityczną ustroju państwa. Podkreślono ponadto obowiązującą w państwie socjalistycznym jedność i niepodzielność władzy państwowej, co wynika „z jedności i społeczno-klasowego charakteru jej organów”¹¹⁴³. Poseł Wacław Barcikowski zwrócił szczególną uwagę na odpowiedzialność przedstawicieli ludu w Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przed swoimi wyborcami oraz uprawnienie tych wyborców do odwoływania swoich przedstawicieli. Wskazał on ponadto na naczelną pozycję Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w systemie organów państwa oraz na jego funkcję urzeczywistniania suwerennych praw narodu¹¹⁴⁴. W trakcie debaty podkreślono demokratyczną legitymację przedłożonego projektu oraz realizacji w nim dążeń ludu pracującego, a w jego ramach przede wszystkim klasy robotniczej. Poruszono zagadnienie internacjonalizmu socjalistycznego oraz przewodniej w nim roli ZSRR. Wskazano na szczególną rolę i znaczenia pracy w ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W swoich wystąpieniach posłowie szeroko nawiązywali do wątków historycznych. Podkreślono charakter nowej konstytucji jako pierwszej w dziejach Polski konstytucji ludowej, konstytucji robotniczo-chłopskiej, uznającej prawa suwerenne ludu pracującego z klasą robotniczą na czele. Zwrócono również uwagę na bazowanie przez Polskę Ludową na doświadczeniach ZSRR oraz oparcie treści projektu na wzorcach Konstytucji Stalinowskiej z 1936 r.¹¹⁴⁵

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹¹⁴⁶ została uchwalona w dniu 22 lipca 1952 r. w brzemieniu uwzględniającym poprawkę posła Oskara Lange zakładającą modyfikację składu Rady Państwa¹¹⁴⁷. Jej tekst przyjęto jednomyślnie 366 głosami za. Tak samo Sejm Ustawodawczy uchwalił przepisy wprowadzające tę Konstytucję¹¹⁴⁸. Zgodnie z art. 1 tej ustawy konstytucyjnej, Konstytucja PRL weszła w życie z dniem 22 lipca 1952 r. Data ta była nieprzypadkowa. Przypadała ona bowiem w ósmą rocznicę ogłoszenia Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, „który stał się podstawą przemian ustrojowych,

¹¹⁴³ *Ibidem*, t. 73–74.

¹¹⁴⁴ *Ibidem*, t. 71–76.

¹¹⁴⁵ *Ibidem*, t. 23–235; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 62–63; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 322–323; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 47–49; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 416–420.

¹¹⁴⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

¹¹⁴⁷ W art. 24 ust. 1 projektu wskazano, że w skład Rady Państwa wchodzi: Przewodniczący Rady Państwa, dwóch zastępców Przewodniczącego Rady Państwa, Sekretarz Rady Państwa oraz jedenastu członków. Zamiast tego poseł Oskar Lange zaproponował aby w skład Rady Państwa wchodzi: Przewodniczącego Rady Państwa, czterech zastępców Rady Państwa, Sekretarza Rady Państwa i dziewięciu członków (*Sprawozdanie Stenograficzne z 107...*, t. 234–235).

¹¹⁴⁸ Ustawa konstytucyjna z dnia 22 lipca 1952 r. – Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 233). *Ibidem*, t. 241–252.

politycznych i gospodarczych Odrodzonej Polski”. Z tym też dniem zmianie uległa nazwa państwa polskiego na Polską Rzeczpospolitą Ludową¹¹⁴⁹.

Dziesięć dni po uchwaleniu Konstytucji PRL, na swoim 108 posiedzeniu, Sejm Ustawodawczy jednomyślnie uchwalił Ordynacja do Sejmu PRL z 1952 r.¹¹⁵⁰ Jak stwierdził sprawozdawca Komisji Ordynacji Wyborczej o projekcie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej poseł Aleksander Juskiewicz: „Ordynacja wyborcza oparta na tych zasadach [powszechności, równości, bezpośredniości oraz tajności głosowania – przyp. JG] zapewnienia swobodne i najpełniejsze wyrażenie swej woli przez lud pracujący oraz jego najczynniejszy udział w powoływaniu najwyższego organu władzy państwowej. Podczas gdy ordynacje wszystkich bez wyjątku państw kapitalistycznych służą sprawie umocnienia władzy garstki wyzyskiwaczy nad milionowymi masami narodu – nasza ordynacja wyborcza, urzeczywistniając zasady Konstytucji w całej pełni zabezpiecza masom ludowym swobodę wyrażania swej woli i umożliwia im faktyczne decydowanie o składzie najwyższego organu władzy państwowej. W ten sposób nasza ordynacja wyborcza służy sprawie umocnienia władzy ludu pracującego”¹¹⁵¹.

Posel Jerzy Morawski wskazywał natomiast na treść woli mas ludowych w przedmiocie systemu wyborczego: „Chcą mieć taką ordynację, taki system wyborów, który nie ograniczy stosunków wyborców ze swymi posłami do samego aktu wyborów, ale trwale powiąże wybrany Sejm z masami ludowymi, zapewni stałą kontrolę mas nad pracami Sejmu i działalnością posłów”¹¹⁵². Odwołując się do postanowień Konstytucji PRL, zważył na realizację przez projekt ordynacji wyborczej wytycznej w zakresie przyznania wyborcom prawa odwoływania posłów. Przywołując słowa słów Józefa Stalina przypomniał, że prawo to ma gwarantować realizację przez posła woli narodu. W tym też zakresie urzeczywistniać się ma zasada udziału mas w rządzeniu państwem, zapewniając, „że masy ludowe stanowią nie tylko głosujący, ale i rządzący naród”¹¹⁵³.

Posel Marian Jaworski znowuż stwierdził, że uchwalona przez Sejm Ustawodawczy ordynacja wyborcza powinna być „skutecznym orężem w rękach ludu i dla ludu”, aby zabezpieczyć efekty

¹¹⁴⁹ *Ibidem*, t. 236; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 322–323; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 416–420.

¹¹⁵⁰ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1952 r. Nr 35, poz. 246). *Sprawozdanie Stenograficzne z 108 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniach 31 lipca i 1 sierpnia 1952 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna wiosenna 1952 r., Warszawa 1952, t. 78.

¹¹⁵¹ *Ibidem*, t. 7.

¹¹⁵² *Ibidem*, t. 18–19.

¹¹⁵³ *Ibidem*, t. 20.

budownictwa socjalistycznego przez lud. Jednym z elementów mających służyć temu celowi miała być „stała zależność posłów od wyborców”. Zapewnić możliwość egzekwowania odpowiedzialności posłów przed ludem miał art. 77 projektu, przyznający wyborcom prawo odwoływania posłów. Zasada związanego mandatu miała służyć zapewnieniu, aby Sejm stanowił „rzeczywiste przedstawicielstwo narodu, reprezentujące interesy chłopów pracujących i robotników”¹¹⁵⁴.

Ostatnie posiedzenie Sejmu Ustawodawczego odbyło 1 sierpnia 1952 r. Z tym też dniem Prezydent Rzeczypospolitej zamknął zwyczajną sesję wiosenną Sejmu Ustawodawczego, otwartą w dniu 28 kwietnia 1952 r.¹¹⁵⁵ Kadencja Sejmu Ustawodawczego wygasła natomiast z dniem 4 sierpnia 1952 r.¹¹⁵⁶

4.4. Parlamentaryzm socjalistyczny w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Konstytucja PRL stanowiła utrwalenie osiągnięć dokonanej w Polsce rewolucji socjalistycznej¹¹⁵⁷. Wskazywał na to Stefan Rozmaryn w odniesieniu do Konstytucji PRL pisząc, że „funkcją społeczną konstytucji socjalistycznej jest wyrażenie i utrwalenie nowego ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego powstałego w wyniku rewolucji. Konstytucja socjalistyczna jest konstytucją, która powstaje w wyniku zdobycia władzy państwowej przez lud pracujący”. Zdaniem tego autora poznanie funkcji konstytucji przedstawiało fundamentalne znaczenie „dla całości rozważań nad konstytucją, a właściwe rozwiązanie tego zagadnienia daje klucz do zrozumienia najważniejszych problemów dotyczących charakteru konstytucji jako ustawy zasadniczej”. Stąd też, w ślad za Włodzimierzem Leninem, nauka socjalistyczna mogła mówić o Konstytucji PRL jako o „bilansie osiągnięć i zdobyczy ludu pracującego”¹¹⁵⁸. Zgodnie bowiem z założeniami materializmu historycznego, prawo, a w szczególności ustawa zasadnicza, stanowi odbicie panujących stosunków klasowych, a przede wszystkim faktycznych czynników społeczno-gospodarczych pierwotnych względem rozwiązań prawno-

¹¹⁵⁴ *Ibidem*, t. 49–50. Do podobnych konkluzji dochodził poseł Wiktor Kłosiewicz (*Ibidem*, t. 62). Na szczególne znaczenie instytucji odwoływalności posłów wskazali także poseł: Józef Maślanka (*Ibidem*, t. 68) oraz poseł Henryk Kołodziejski (*Ibidem*, t. 78).

¹¹⁵⁵ *Ibidem*, t. 97–98.

¹¹⁵⁶ A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb...*, s. 323;

¹¹⁵⁷ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 9–11; A. Burda, *Polskie...*, s. 52–55, 146; S. Bednarski, *Konstytucja rozważania i refleksje*, Warszawa 1976, s. 5–7; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 59–60; Z. Jarosz, *Konstytucja...*, s. 70; K. Działocha, *Geneza...*, s. 25–29.

¹¹⁵⁸ S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 11. Podobnie także: F. Siemieński, *Prawo...*, s. 19–22; A. Burda, *Polskie...*, s. 52–53. Stefan Rozmaryn podkreślał rewolucyjną genezę konstytucji socjalistycznych jaką ich immanentną cechą, co stanowi wyraz zerwania z ciągłością konstytucyjną ustroju opartego o władzę klas posiadających (S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 47–48).

ustrojowych¹¹⁵⁹. Konstytucja PRL pełniła funkcję prospektywną, służenia rozwojowi „tego ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego, którego jest wyrazem”¹¹⁶⁰. Dotyczyło to rozwoju zmierzającego „do coraz wyższych form społecznych – do budowania socjalizmu, a następnie komunizmu”¹¹⁶¹. Szczególnego znaczenia nabiera także funkcja konstytucji stanowienia wyrazu prawnych założeń ideologicznych przekładających się na konkretne rozwiązania prawne przyjęte w jej tekście¹¹⁶².

Preambułę do Konstytucji PRL otwiera zdanie wskazujące, iż Polska Rzeczpospolita Ludowa jest republiką ludu pracującego. Zgodnie z poglądem o normatywnym charakterze preambuły¹¹⁶³, należy stwierdzić, że postanowienie to wskazuje na ustrój polityczny państwa równocześnie określając jego klasowy charakter¹¹⁶⁴. Następnie w art. 1 ust. 1 Konstytucji PRL zawarto stwierdzenie, że Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem demokracji ludowej, jako państwem o presocjalistycznej formie ustroju¹¹⁶⁵. Od 1976 r. Polska Rzeczpospolita

¹¹⁵⁹ A. Gwiżdż, w: *Dyskusja łączna nad referatami o systemie organów państwowych i o systemie przedstawicielskim w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji...*, s. 121–124; F. Lassalle, *O istocie konstytucji*, Warszawa 1960, s. 78–87, 92–101, 109; S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 17–24, 96–97, 103–107, 133, 169–170; A. Burda, *Polskie...*, s. 43–45, 49–55, 63–73, 153–156, 175–176, 202–205, 370–371; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 114; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 14–15, 17, 19–22, 27–29, 111–112; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne i nauka prawa konstytucyjnego*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 17–19, 26–27; Z. Jarosz, *Konstytucja...*, s. 68–70, 72.

¹¹⁶⁰ S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 9. Podobnie: W. Zakrzewski, *Aktywność i funkcje Sejmu*, w: *Sejm Polskiej...*, s. 397; A. Burda, *Polskie...*, s. 146–147; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 22. Stefan Rozmaryn opowiadał się za normatywnym rozumieniem norm programowych (S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 75–83).

¹¹⁶¹ *Ibidem*, s. 12. Podobnie: W. Zakrzewski, *Konstytucja a doktryny polityczne*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 273–274; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 23, 63, 79–82; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 422–423, 461–462, 465–466; .

¹¹⁶² S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 13–17, 126, 293–294; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 63–65; W. Skrzydło, *Kierownicza rola PZPR w stosunku do Sejmu*, w: *Sejm Polskiej...*, s. 187; W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 469–470; A. Burda, *Polskie...*, s. 54–55, 57–58, 63–66, 146–151; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 29.

¹¹⁶³ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 134–135; S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 86–99; A. Burda, *Polskie...*, s. 157, 159–162; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 30–32, 62.

¹¹⁶⁴ S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 93; W. Skrzydło, *Kierownicza...*, s. 189; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 239–241; A. Burda, *Polskie...*, s. 162–163; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 31, 62, 68–71; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 117). Feliks Siemieński z określania państwa mianem republiki ludu pracującego wywodził, że: „1) ludzie pracy w Polsce mają mieć wszelkie prawa i wolności polityczne, przy tym nie na zasadzie przywilejów, lecz na tej zasadzie, że tworzą podmiot władzy najwyższej, że państwo polskie jest właśnie ich państwem; 2) żaden z podstawowych organów państwa: parlament, głowa państwa, rząd, nie może nie pochodzić od ludu pracującego i nie może nie być przed nim odpowiedzialny. Muszą to być zatem organy wybieralne i kadencyjne oraz w odpowiednim trybie odwoływalne” (F. Siemieński, *Prawo...*, s. 71).

¹¹⁶⁵ A. Ławniczak, *Widziana z III RP prawnopolityczna tożsamość Polski Ludowej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021, nr 3, s. 93.

Ludowa określana była już mianem państwa socjalistycznego¹¹⁶⁶. Państwa obu typów opierając się na fundamencie zasady suwerenności ludu pracującego miast i wsi¹¹⁶⁷.

Pojęcie ludu pracującego należy rozumieć jako obejmujące ludzi żyjących z pracy własnej i społecznie użytecznej, niewyzyskujących pracy innych¹¹⁶⁸. Ideologia marksistowsko-leninowska przez naród rozumiała natomiast „historycznie ukształtowaną trwałą wspólnotę, powstałą na gruncie wspólnych losów dziejowych i ostatecznie okrzepłą w epoce kapitalizmu, charakteryzującą się istnieniem świadomości własnej odrębności jako narodu”¹¹⁶⁹. Odrzucenie zasady suwerenności narodu wiązało się z marksistowsko-leninowską koncepcją uznającą państwo za narzędzie zorganizowanej przemocy urzeczywistniające interesu klasy panującej, w państwie kapitalistycznym – burżuazji. Posługiwanie się pojęciem narodu jako wspólnoty obejmującej różne klasy społeczne, miało natomiast stanowić pewnego rodzaju mistyfikację działania państwa w interesie wszystkich klas społecznych; jako urzeczywistniającego abstrakcyjną wolę całego narodu¹¹⁷⁰. Przy takim założeniu, nawet w przypadku pełnego

¹¹⁶⁶ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 71–74. W celu określenia treści państwa socjalistycznego należy posługiwać się dorobkiem doktryny politycznej stanowiącej podbudowę ideologiczną przyjętej ustawy zasadniczej (S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 93; W. Zakrzewski, *Konstytucja...*, s. 277–279, 285; A. Burda, *Polskie...*, s. 151. Zmiana charakteru państwa z ludowego na socjalistyczne dokonała się na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1976 r. Nr 5, poz. 29). Znaczenie tej zmiany omawiają: S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 16–18; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 71–73.

¹¹⁶⁷ W. Zamkowski, *Pojęcie ludu pracującego w Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 2, s. 39–43; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 66–75; W. Skrzydło, *Kierownicza...*, s. 188–189; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 71–72, 75–76, 77–78; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 112–113.

¹¹⁶⁸ F. Siemieński, *Z problematyki określenia podmiotu władzy w konstytucjach socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 2, s. 46–53; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 75–75; W. Zamkowski, *Pojęcie...*, s. 36, 38; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 71–79; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 112. Witold Zakrzewski pojmował lud pracujący jako kategorię socjologiczną, którego treść wykraczała, podobnie jak ma to miejsce w przypadku pojęci narodu, poza kondycyjną regulację normatywną (W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 74–75; A. Ławniczak, *Ewolucja...*, s. 150–151; J. Gałka, *Obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej w tradycji ustrojowej i pracach nad Konstytucją RP*, Warszawa 2021, s. 58–60; J. Gałka, *Pozaprawna istota pojęcia narodu w konstytucjonalizmie Polski najnowszej*, „Przegląd Legislacyjny” 2023, nr 1, s. 135.

¹¹⁶⁹ J.J. Wiatr, *Spółeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1968, s. 362. Do tej definicji odwoływali się również inni autorzy: W. Zamkowski, *Pojęcie...*, s. 40; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 110–112. Józef Stalin definiował naród jako wytworzoną historycznie, trwałą wspólnotę ludzi, powstałą na gruncie wspólnoty języka, terytorium, życia ekonomicznego i układu psychicznego, przejawiającego się we wspólnocie kultury (J.W. Stalin, *Marksizm a kwestia narodowa*, w: J.W. Stalin, *Dziela Tom 2: 1907–1913*, Warszawa 1949, s. 303). Definicja ta stanowiła twórcze rozwinięcie koncepcji narodu Włodzimierza Lenina, który podkreślał klasowy charakter narodu, równocześnie zaznaczając, że walka pomiędzy klasami społecznymi toczy się wewnątrz narodu, a nie poza nim (W.I. Lenin, *O niektórych właściwościach rozwoju marksizmu*, w: W.I. Lenin, *Dziela wybrane w dwóch tomach. Tom I*, Warszawa 1949, s. 67–68; J.J. Wiatr, *Spółeczeństwo...*, s. 352–354; A. Redelbach, *Leninowska koncepcja narodu i jej znaczenie w budownictwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980, z. 4, s. 1–4). Także nauka socjalistyczna odrzucała prawne rozumienie pojęcia narodu zrównujące je z ogółem obywateli (J.J. Wiatr, *Spółeczeństwo...*, s. 350–353, 361; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 67–69; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 74–75; A. Burda, *Polskie...*, s. 174).

¹¹⁷⁰ K. Marks, F. Engels, *Manifest komunistyczny*, w: K. Marks, F. Engels, *Dziela wybrane w dwóch tomach. Tom I*, Warszawa 1949, s. 44–45; W. I. Lenin, *O niektórych...*, s. 67–68; W.I. Lenin, *Państwo a rewolucja: nauka marksizmu o państwie a zadania proletariatu w czasie rewolucji*, w: *Dziela tom 25. Czerwiec–wrzesień 1917*,

przekształcenia narodu burżuazyjnego w naród socjalistyczny o jednolitej strukturze klasowej, brak byłoby podstaw do uznania narodu za suwerena, gdyż prowadziłyby to do zerwania z klasowym charakterem podmiotu władzy zwierzchniej, co stałoby w sprzeczności z podbudową ideologiczną państwa socjalistycznego¹¹⁷¹. Niezależnie od powyższego Konstytucja PRL pomimo zerwania z burżuazyjną tradycją konstytucyjną poprzedzających wcieleń państwowości polskiej postrzegana była za konstytucję historycznego rozwoju narodu polskiego¹¹⁷².

Warszawa 1951, s. 414–417; W.I. Lenin, *O złudzeniach konstytucyjnych*, w: *Dzieła...*, s. 208–209; K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 77; W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System organów państwowych w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji...*, s. 79–81, 83–84; F. Lassalle, *O istocie...*, s. 87–90; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 6, 17–19, 21, 24, 66–67, 71–78, 194; A. Burda, *Polskie...*, s. 52, 57, 61–62, 84–86, 173, 216–217, 300, 352–353; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 105–112, 118.

¹¹⁷¹ W. Zamkowski, *Pojęcie...*, s. 35–43; W. Zamkowski, *Podmiotowy aspekt suwerenności na tle ustroju państwowego PRL*, w: *Księga pamiątkowa...*, s. 292; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 66–79; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 239–241; A. Burda, *Polskie...*, s. 52–53, 117–118, 147–148, 173–176; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 71–72, 76–79, 132–133, 226–227; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 38–43, 52–56; A. Ławniczak, *Ewolucja...*, s. 151; J. Gałka, *Pozaprawna...*, s. 135–137; Z. Jarosz, *Konstytucja...*, s. 69–70; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 110–119; A. Redelbach, *Leninowska...*, s. 9–16; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 420–425. Do podobnych konkluzji wydaje się dochodzić Władysław Zamkowski, uznając, że nawet przy pełnym przekształceniu narodu burżuazyjnego w naród socjalistyczny brak byłoby podstaw do określenia podmiotu suwerena mianem ogólnie „lud” w rozumieniu pokrewnym do pojęcia „narodu”, gdyż zgodnie z założeniami teorii marksistowskiej konstytucja powinna „zawierać określenie społecznego charakteru państwa, a to znajduje przede wszystkim swój wyraz w normach, które wskazują najwyższy, społeczny podmiot władzy państwowej. Państwo socjalistyczne jest i pozostanie organizacją ludu pracującego i to powinno być wyraźnie powiedziane w ustawie zasadniczej” (W. Zamkowski, *Pojęcie...*, s. 38–39). W innym miejscu Władysław Zamkowski stwierdzał, że suwerenem w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest lud pracujący i naród polski, z czego naród polski rozumiany powinien być jako kategoria etniczna, prawa suwerenne narodu polskiego pokrywały się natomiast z prawem do samookreślenia i samostanowienia. Zasada suwerenności ludu pracującego natomiast wskazuje na „społeczno-klasową treść suwerenności, na podstawy ekonomiczne (własnościowe) władzy ludu pracującego, na prawo zrzeszania się ludu pracy i specyficzną formę państwową władzy ludu pracującego, to znaczy na system rad” (W. Zamkowski, *Podmiotowy...*, s. 290–291).

¹¹⁷² J.J. Wiatr, *Naród, patriotyzm, internacjonalizm*, Warszawa 1968, s. 28–29; A. Łopatka, *Wzrost roli państwa i prawa w życiu narodu polskiego*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 10, s. 17–21; A. Burda, *Przedmowa*, w: *Sejm Polskiej...*, s. VI–VII; A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 2–4, 14–15, 39–55; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 68–69; A. Burda, *Polskie...*, s. 112–118, 146–148, 153, 160–167, 170–172; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 63–64, 68–71, 92–94; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 20, 38–56, 74–83, 88–90; A. Ławniczak, *Ewolucja...*, s. 152; R. Balicki, A. Ławniczak, *Instytucjonalne...*, s. 82–84. Jak jednoznacznie wskazywał Andrzej Burda, „konstytucja państwa ludowego stanowi jedną z politycznych formacji narodu polskiego, występujących na tysiącletnim szlaku jego dziejów” (A. Burda, *Polskie...*, s. 147). Podkreślenie ciągłości istnienia narodu polskiego oraz powiązanych z tym wcieleń państwowości polskiej ujawniło się w całej okazałości w trakcie dyskusji plenarnej nad projektem uchwały w sprawie obchodów Tysiąclecia Państwa Polskiego podczas 15 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej II kadencji w dniu 25 lutego 1958 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne z 15 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 25 lutego 1958 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja II – Sesja II, Warszawa 1958, ł. 64–88). Co zauważają Ryszard Balicki i Artur Ławniczak, to brak zrezygnowania z określenia „Rzeczpospolita”, także po dokonanej w 1952 r. zmiennej oficjalnej nazwy państwa. Należy zgodzić się z wnioskiem tych autorów, że biorąc powyższe pod uwagę określenie to powinno być kojarzone „z narodem, który samoorganizuje się w państwo” lub „z suwerenną państwowością, samodzielnie konstruowaną przez Polaków” (R. Balicki, A. Ławniczak, *Instytucjonalne...*, s. 82). Do podobnych wniosków na gruncie analizy polskiej tradycji ustrojowej oraz prac nad Konstytucją RP z 1997 r. dochodzę w: J. Gałka, *Obowiązek...*, s. 26–33, 46–47, 73–75, 137–145, 149–158. Nie ulega ponadto wątpliwości, że państwo ludowe cechowało się prawnomiędzynarodową tożsamością oraz ciągłością z II Rzeczypospolita Polską (L. Antonowicz, *Tożsamość...*, s. 3–9).

Celem ochrony podstawowej zasady ustroju socjalistycznego – zasady zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi – Konstytucja PRL „zapewnia nadrzędną pozycję ustrojową organów przedstawicielskich wyłanianych w drodze wyborów w stosunku do zawodowo-urzędniczych oraz kontrolę nad ich działalnością”¹¹⁷³. Nie wynikało z tego jednak, aby w ten sposób Sejm stał się samoistnym podmiotem suwerenności, gdyż ta władza zwierzchnia pozostaje przynależna ludowi pracującemu miast i wsi, a którą Sejm urzeczywistnia na mocy swojej wtórnej legitymacji sprawowanej w interesie suwerena¹¹⁷⁴. W całej swej działalności Sejm pozostaje wobec tego związany postanowieniami Konstytucji PRL jako wyrazem woli suwerena¹¹⁷⁵. Równocześnie omawiana funkcja Sejmu wyklucza możliwość postawienia ponad nim jakiegokolwiek innego organu państwa czy też przyjęcia zdolności takiego organu kontroli decyzji Sejmu jako posiadających przymiot wyrazu suwerena¹¹⁷⁶. Niezależnie od tego

¹¹⁷³ S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 115. Podobnie: K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 77–78; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 48–49; A. Burda, *Polskie...*, s. 176, 186, 223–224; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 97–98; 210–213, 226–229. Na fundamentalne znaczenie zasady zwierzchnictwa ludu pracującego w państwie socjalistycznym wskazują: W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System...*, s. 83–85; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 278, 297–298; W. Skrzydło, *System wyborczy do Sejmu*, w: *Sejm Polskiej...*, s. 139–141, 175–176; W. Skrzydło, *Kierownicza...*, s. 189; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 239; A. Burda, *Polskie...*, s. 59, 183, 221, 232; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 39; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 71–72, 79, 113, 127–128, 132–133, 161, 227–228, 231–233, 241–249; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 118–119.

¹¹⁷⁴ K. Grzybowski, „Stalinizm” w socjalistycznym prawie konstytucyjnym, „Państwo i Prawo” 1957, z. 6, s. 1062–1063; W. Zamkowski, *Podmiotowy...*, s. 293–294; F. Siemieński, *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 4, s. 18–20, 34; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 74, 95–97; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 117. Witold Zakrzewski jednoznacznie występował przeciwko operowaniu pojęciem suwerenności wobec któregośkolwiek organu państwa, którym każdorazowo zostaje „wyznaczona rola instrumentalna dla realizacji zadań państwa, nie zaś samoistna i niezależna”. Także wobec Sejmu stwierdzał, że należy go postrzegać jako narzędzie do wyrażania woli ludu pracującego (W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 69–71, 74–82; podobnie: F. Siemieński, *Problem...*, s. 18–20). Na co zwracał uwagę Andrzej Burda, to także brak przeniesienia władzy zwierzchniej suwerena na konstytuante. W tym przypadku „formalny autorytet ustrojodawczy (konstytuant, konwencja, ogół obywateli) jest tylko prawną osłoną faktycznego autorytetu ustrojodawczego” (A. Burda, *Polskie...*, s. 62, 157–159).

¹¹⁷⁵ S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 28–37, 131, 154–187, 197–207, 261–263, 285–288, 306–307; S. Rozmaryn, *W poszukiwaniu pojęcia „Rządów Zgromadzenia”*, w: *Księga pamiątkowa...*, s. 182; F. Siemieński, *Problem...*, s. 4–5; A. Burda, *Polskie...*, s. 55–56, 161; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 14–16, 24, 34–38, 61–62, 103–105, 235, 266–268; S. Zawadzki, *Sejm PRL*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo...*, s. 354–355.

¹¹⁷⁶ A. Gwiżdż *Z zagadnień procedury ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 1, s. 17; J. Zakrzewska, M. Sobolewski, *Instytucja kontroli konstytucyjności ustaw we współczesnych państwach Europy zachodniej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 1, s. 21–23; S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 143–144, 207–221, 229–230, 234–236, 298–299, 304–306; J. Wróblewski, *Ideologia związanej decyzji sędziowskiej*, w: *Księga pamiątkowa...*, s. 260; K. Działocha, *System źródeł prawa w Konstytucji PRL po 20 latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 12, s. 21–22; F. Siemieński, *Problem...*, s. 11–16, 30, 33–34; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 237; A. Burda, *Polskie...*, s. 56; A. Bałaban, *Aktualne problemy legislacji w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1977, Sectio G, Ius, t. XXIV, s. 274–275; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 107–112, 231; Z. Jarosz, *Konstytucja...*, s. 80–82, 98; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 337–338; Z. Jarosz, *Rada Państwa*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo...*, s. 395–398; Z. Witkowski, *Zagadnienie zgodności aktów Sejmu z Konstytucją PRL w świetle doktryny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1981, z. 1, s. 38–48; J. Trzcinski, *Konstytucja PRL na tle tendencji rozwojowych konstytucjonalizmu socjalistycznego*, w: *Konstytucja PRL...*, s. 44–45. W doktrynie postulowano, aby dla celów zapewnienia zgodności decyzji Sejmu z Konstytucją PRL, powołać właściwą komisję sejmową weryfikującą treść

pierwotnego założenia ustrojodawca socjalistyczny, na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹¹⁷⁷, postanowił o powołaniu Trybunału Konstytucyjnego kompetentnego do orzekania o zgodności z Konstytucją PRL ustaw i innych aktów normatywnych naczelných oraz centralnych organów państwowych¹¹⁷⁸. Pozycja ustrojowa tego organu¹¹⁷⁹ nie skutkowała jednak pozbawieniem Sejmu jego znaczenia jako naczelnego organu władzy państwowej, gdyż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z Konstytucją podlegały rozpatrzeniu przez Sejm. Ostatecznie Sejm utrzymał swoją nadrzędną pozycję jako ostateczną instancja rozstrzygającą o zgodności ustaw z Konstytucją PRL. W odniesieniu do aktów normatywnych pochodzących od innych organów państwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o ich niezgodności z Konstytucją PRL lub ustawami były wiążące, co jednak w rzeczywistości zabezpieczało tak prawa suwerenne ludu pracującego miast i wsi, jak i skuteczność decyzji Sejmu, a przez to także i pozycję ustrojową tego organu¹¹⁸⁰.

opracowywanych projektów aktów tego organu (J. Trzcíński, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego (na tle Konstytucji PRL)*, Wrocław 1974, s. 111–112, 126; Z. Jarosz, *Konstytucja...*, s. 82–83). Stefan Rozmaryn za gwarancję przestrzegania przez ustawodawcę zwykłego Konstytucji PRL zarówno w aspekcie pozytywnym, jak i negatywnym, uważał zasadę odpowiedzialności posłów przez wyborcami, w tym możliwość odwoływania posłów przez wyborców (S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 221–230, 240–241, 285–287. Krytykę tego stanowiska jako życzeniowego przeprowadził: F. Siemieński, *Problem...*, s. 28–31, 35).

¹¹⁷⁷ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 83). Ustawa ta stanowiła realizację uchwały IX Nadzwyczajnego Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz poprzedzającej jej uchwały XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego, obu przyjętych w reakcji na wydarzenia sierpnia 1980 r. w celu stymulacji rekonstrukcji ówczesnego systemu politycznego (J. Repel, *Naczelne organy władzy państwowej de lege lata i de lege fundamentalis ferenda*, w: *Konstytucja PRL...*, s. 176–178; J. Nowak, R. Pelczar, *Ustrój naczelných organów administracji państwowej według Konstytucji PRL i praktyki*, w: *Konstytucja PRL...*, s. 202). Za wprowadzeniem pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw opowiadali się między innymi następujący przedstawiciele doktryny prawa państwowego: L. Kański, *Sądownictwo konstytucyjne w Jugosławii i Czechosłowacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, z. 3, s. 56–58; F. Siemieński, *Problem...*, s. 4–7, 10–35; K. Complak, A. Preisner, *Problematyka Konstytucji PRL w polskiej literaturze prawnej*, w: *Konstytucja PRL...*, s. 74, 79. Za wprowadzeniem sądowej kontroli konstytucyjności prawa, w tym ustaw, opowiadali się w doktrynie socjalistycznej między innymi: J. Trzcíński, *Konstytucja...*, s. 45; J. Repel, *Naczelne...*, s. 177–176, K. Wójtowicz, *Konstytucyjne zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości w PRL*, w: *Konstytucja PRL...*, s. 255.

¹¹⁷⁸ Wprowadzenie do ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Trybunału Konstytucyjnego co do zasady, jak i co do formy uczynienia tego w drodze zmiany Konstytucji PRL popierał Feliks Siemieński. Uważał on jednak za możliwe dokonanie tego również w drodze ustawy zwykłej (F. Siemieński, *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, z. 4, s. 87–88). Ustawa określająca właściwość, ustrój i postępowanie przez Trybunałem Konstytucyjnym została przyjęta przez Sejm dopiero po ponad trzech latach – ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1985 r. Nr 22, poz. 98). Zobacz w tym zakresie: A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 470–472. Pomimo zbieżności w ówczesnym konstytucjonalizmie socjalistycznym tendencji do wprowadzania instytucji powołanych do kontroli konstytucyjności prawa, w tym ustaw, w odróżnieniu od Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, najczęściej przyjmowano koncepcję kontroli wewnątrzparlamentarnej (J. Trzcíński, *Konstytucja...*, s. 36–37).

¹¹⁷⁹ Feliks Siemieński podkreślał szczególny charakter Trybunału Konstytucyjnego jako organu wymiaru sprawiedliwości, co uzasadniało go nazwanie właśnie trybunałem a nie sądem (F. Siemieński, *Pozycja...*, s. 90–93).

¹¹⁸⁰ F. Siemieński, *Pozycja...*, s. 93–99.

Sejm posiadał kompetencję do zmiany Konstytucji PRL w trybie przez nią określonym¹¹⁸¹. Pomimo, że Konstytucja PRL nie przewidywała tak zwanych postanowień niezmiennych, to w doktrynie występował pogląd o istnieniu postanowień relatywnie niezmiennych wyrażających fundamentalne zasady ustroju jak uznanie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej za republikę ludu pracującego oraz ustalenie dalszego rozwoju ustroju społeczno-gospodarczego w kierunku socjalizmu, a także zasad wobec dwóch powyższych wtórnych, jak tych dotyczących wolności, praw i obowiązków obywatelskich lub wyrażających pozycję ustrojową przedstawicielskich organów władzy państwowej¹¹⁸². W tym zakresie wydawała się ujawniać doktryna materializmu historycznego, zgodnie z którą prawo stanowi jedynie nadbudowę nad istniejącym w sferze faktów ustrojem społeczno-gospodarczym. Zmianę prawa skutkującą zaprzeczeniem wspomnianych zasad należałoby postrzegać jako akt kontrrewolucyjny skierowany przeciwko woli suwerena – ludu pracującego miast i wsi – a zatem pozostającą poza kompetencjami Sejmu. Organ ten wykonując prawa zwierzchnie sam ich nie dzierży na tej podstawie pozostaje każdorazowo związany ostatecznymi nakazami ludu pracującego miast i wsi¹¹⁸³.

Konstytucja PRL oparta na założeniach doktryny marksistowsko-leninowskiej określa system organów państwowych odpowiadający modelowi nieomal powszechnie przyjętemu w państwach socjalistycznych. Równocześnie nie przekreślała dotychczasowej polskiej tradycji w ramach organizacji i funkcjonowania naczelnych organów państwa¹¹⁸⁴. W tym

¹¹⁸¹ S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 35–44, 243–272; W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 396–397; A. Burda, *Polskie...*, s. 267; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 234–237, 266–267. Stefan Rozmaryn przyznanie wyłącznej kompetencji do zmiany Konstytucji PRL Sejmowi za jedną z najważniejszych elementów określających jego pozycję ustrojową (S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 245; podobnie W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 397).

¹¹⁸² S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 257, 272–290; A. Burda, *Polskie...*, s. 267–268; Z. Jarosz, *Konstytucja...*, s. 78–79. Stanisław Rozmaryn wskazywał, że postanowienia relatywnie niezmiennie, to takie, które zostać zmienione „jedynie w pewnym kierunku”, względnie podlegać zmianie „o pewnej określonej treści” (S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 274). Koncepcję postanowień relatywnie niezmiennych zdawał się podzielać również Andrzej Gwiżdż, który uznając zasadę dyktatury proletariatu za fundamentalną w ustroju Polski Ludowej wskazywał m.in.: „Można więc w konsekwencji stwierdzić, że np. sprzeczne byłoby z podstawowymi zasadami ustroju ustanowienie takich norm konstytucyjnych, które poddałyby organizację Sejmu wpływom innych klas społecznych niż klasy panujące, a zwłaszcza klasa robotnicza” (A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 239–241). Również Witold Zakrzewski, stwierdzając brak materialnoprawnych ograniczeń w zakresie zmian Konstytucji PRL, w odniesieniu do funkcji ustrojodawczej Sejmu stwierdzał: „Nie znaczy to jednak, by mogła być realizowana w sposób dowolny. Jest formą, w jakiej Sejm PRL realizuje zwierzchnią władzę ludu pracującego jako podmiotu władzy państwowej. Tym samym, wykonując tę funkcję Sejm PRL ma obowiązek zabezpieczać nadrzędność ludu pracującego jako zwierzchnika nad aparatem służącym realizacji jego władzy i zaspokajania jego potrzeb, kształtować warunki dla maksymalnie efektywnego kierownictwa funkcjonowaniem aparatem państwowego i jego kontroli przez lud pracujący” (W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 398).

¹¹⁸³ S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 42–43, 80, 275–290, 303–304; A. Burda, *Polskie...*, s. 24–25, 27–28.

¹¹⁸⁴ J. Trzeciński, *Pojęcie...*, s. 120–123, 138–139; A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 1–4, 14–15, 39–62; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 120–122, 126–128; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 263–264; A. Burda, *Polskie...*, s. 147, 219–222, 277–279; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 63–64, 223–227; Z. Jarosz, *System organów*

zakresie istotne jest jednak odrzucenie zasady trójpodziału władzy oraz zastąpienie jej zasadą jednolitości władzy państwowej, rozumianej jako jedność i zwartość całego systemu organów państwowych połączonych w harmonijnym działaniu, realizujących zadania ustalone przez władzę ludową, a także przyjęcie zasady centralizmu demokratycznego, czyli podporządkowania całości ośrodków lokalnych jednemu centrum zdolnemu do sprawowania nadzoru w kwestii zgodności ich działalności z prawem oraz zasadniczą linią polityki państwa¹¹⁸⁵.

W myśl art. 2 ust. 1 Konstytucji PRL, lud pracujący sprawuje władzę państwową przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i do rad narodowych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym¹¹⁸⁶.

państwa – zagadnienia ogólne, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo...*, s. 280–281, 288–294; R. Balicki, A. Ławniczak, *Instytucjonalne...*, s. 84–85. Zdaniem Feliksa Siemieńskiego przyjęty w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej system sprawowania władzy podobnie jak w innych socjalistycznych odpowiadał typowi parlamentarno-komitetowemu (F. Siemieński, *Prawo...*, s. 223–229). Natomiast Stefan Rozmaryn odrzucał postrzeganie przyjętego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej systemu sprawowania władzy jako rządów zgromadzenia wobec ograniczenia bezpośredniego wpływu Sejmu na wykonywania kompetencji przez pozostałe organy państwa w dziedzinie administracji oraz wymiaru sprawiedliwości (S. Rozmaryn, *W oszukiwaniu...*, s. 174, 177–182; także: M. Sobolewski, *Z problematyki parlamentaryzmu socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 12, s. 958–961; Z. Jarosz, *System organów...*, s. 286–287). Ustrojem urzeczywistniającym założenia tego systemu była Komuna Paryska (I. Grajewska, *Komuna Paryska 1871 roku jako ludowy organ przedstawicielski*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 5–6, s. 834–848).

¹¹⁸⁵ K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 66; W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System...*, s. 84–90; A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 53, 57–58; J. Wróblewski, *Ideologia...*, s. 262; A. Burda, *Polskie...*, s. 153–154, 219–222; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 212–216, 223–229; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 140–150; Z. Jarosz, *System organów...*, s. 280–281, 288; S. Zawadzki, *Rady narodowe i terenowe organy władzy i administracji państwowej*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo...*, s. 450–452, 462–463, 467–469, 482–492; Z. Jarosz, *Sądy i prokuratura*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo...*, s. 494–496, 508–513. Co warto zauważyć, to pogląd Hansa Kelsena, że teoria podziału władz nie wyraża treści istotnie demokratycznych, a przez to i nie stanowi środka zmierzającego do jak najszerzego urzeczywistnienia zasady suwerenności ludu, z czego wynika raczej, „że należy połączyć całą władzę, a tym samym wszystkie funkcje tworzenia woli państwa [tj. ustawodawstwa i egzekutywy – przyp. JG] w rękach ludu lub co najmniej – reprezentującego ten lud parlamentu” (H. Kelsen, *O istocie...*, s. 104–107). Wacław Zakrzewski z zasady jednolitości władzy wywodził natomiast, „że nie ma w państwie organu, który by mógł przeciwstawiać skutecznie swą pozycję ustrojową zwierzchniej władzy Sejmu PRL oraz że konstytucyjne rozgraniczenie kompetencji pomiędzy organy państwowe winno zabezpieczać nadrzędność ustrojową najwyższego ciała przedstawicielskiego”. Z tego też wynika domniemanie kompetencji na rzecz Sejmu (W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 111, 126–127, 135–136).

¹¹⁸⁶ System przedstawicielski uważano w doktrynie socjalistycznej za praktyczną konsekwencję zasady ludowładztwa (A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 2; A. Burda, *Polskie...*, s. 183; W. Skrzydło, *System...*, s. 140–147, 175–176; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 18–19). Wynikała z tego możliwość ograniczenia powszechności wyborów jedynie do obywateli należących do ludu pracującego z równoczesnym pozbawieniem praw wyborczych pozostałych obywateli polskich (F. Siemieński, *Prawo...*, s. 170–172; W. Skrzydło, *System...*, s. 141–142). Takie też rozwiązanie przyjęto w Konstytucji Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Radzieckiej z 1918 r. (A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 34–35). Równocześnie na brak konieczności jego powielania w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z uwagi na korzystniejsze warunki historyczne niż to miało miejsce w Rosji bolszewickiej wskazywali: K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 58. Co istotne w tym kontekście, to funkcja wyborów w państwie socjalistycznym, w ramach których nie dopuszczano do konkurencji programowej, lecz umożliwiano wyborcom wyrażenia swojego stosunku do przedstawionego programu politycznego oraz poszczególnych kandydatów na członków organu przedstawicielskiego (S. Rozmaryn, *Dwa systemy wyborcze*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 5–6, 31–37; M. Sobolewski, *Z problematyki...*,

W imieniu i w interesie ludu pracującego występują więc „przedstawiciele, ukonstytuowani w organy przedstawicielskie, które w miejsce suwerena ustalają wolę państwową”¹¹⁸⁷. Naczelne miejsce w systemie organów państwowych zajmują właśnie wskazane organy przedstawicielskie, noszące charakter organów władzy państwowej, w których dochodzi do konkretyzacji woli ludu pracującego i jej utrwalania w formie aktów prawnych¹¹⁸⁸. Wszelkie

s. 963–964; S. Rozmaryn, *O zmianach w prawie wyborczym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 12, s. 968–973, 984; W. Skrzydło, *System...*, s. 143–147; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 94, 188–191, 195–197; Z. Jarosz, *System organów...*, s. 314–321, 323–324; A. Patrzałek, *Prawo wyborcze w 30-lecie obowiązywania Konstytucji PRL*, w: *Konstytucja PRL...*, s. 138–144.

¹¹⁸⁷ A. Burda, *Polskie...*, s. 184. Podobnie: F. Siemieński, *Prawo...*, s. 193. Wybory dotyczyły wobec tego nie Sejmu lecz poszczególnych jego członków jako piastunów organu kolegialnego (J. Trzeciński, *Pojęcie...*, s. 65, 69–72, 125–126, 136–139). Na tej podstawie Feliks Siemieński uznawał kompetencje Sejmu do podjęcia uchwały o samorozwiązaniu pomimo braku jej wyrażenia w Konstytucji PRL jako pochodnej wobec uprawnienia każdego posła do zrzeczenia się przynależnego mu mandatu. Zdaniem tego autora podjęcie takiej uchwały bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów można było poczytywać „za oświadczenie się o zrzeczeniu się mandatów i tym samym można uznać, że Sejm w tak bardzo zmniejszonym składzie nie może działać i wykonywać swych funkcji” (F. Siemieński, *Prawo...*, s. 263–264). Natomiast Andrzej Gwiżdż uważał, że do skrócenia kadencji Sejmu może dojść wyłącznie na podstawie ustawy konstytucyjnej, do czego też w rzeczywistości doszło w oparciu o ustawę konstytucyjną z dnia 22 grudnia 1971 r. o upływie kadencji Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1971 r. Nr 36, poz. 311). Wykluczał on natomiast zasadność wyposażenia Sejmu w kompetencję do samorozwiązania jako sprzeczną z założeniami państwa socjalistycznego oraz charakterem socjalistycznego mandatu związanego posła (A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 269–270, 324–325). Za niedopuszczalnością rozwiązania się Sejmu inaczej niż na podstawie odpowiedniej ustawy konstytucyjnej opowiadali się również: W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 468; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 337. Odmienne Stanisław Gebethner uważał, że kompetencja Sejmu do samorozwiązania nie byłaby sprzeczna z podstawowymi założeniami socjalistycznego systemu przedstawicielskiego (S. Gebethner, *Skrócenie...*, s. 11–20). Do odmiennych wniosków należałby dojść uwzględniając historyczny kontekst funkcjonowania Komuny Paryskiej, kiedy to wyborcy odrzucili dymisję deputowanego Feliksa Pyata, wskazując, że „jest on ich mandatariszem i nie może opuszczać swego miejsca. Powinien na nim pozostać «aż do końca walki między przeszłością a przyszłością»”. Wyborcy mieli dodatkowo oświadczyć, „że tylko oni mogą «aprobować postępowanie swych delegatów i ich odwoływać»”. Wynika z tego, że „[w]yborcy zmusili więc swego mandatarisza do pozostania w Komunie. Bez wątpienia był to akt bezpośrednich rządów ludu, czyli tak zwanej wówczas «czystej demokracji»” (I. Grajewska, *Komuna...*, s. 840). Przyznanie na podstawie art. 1 pkt 7 Noweli kwietniowej z 1989 r., Sejmowi kompetencji do samorozwiązania się uchwałą powziętą większością dwu trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów jako wdrażającej porozumienia okrągłostołowe należy poczytywać jako pierwszy etap transformacji ustrojowej, stąd jej ewentualna niezgodność z założeniami socjalizmu wynikała z samej istoty tego aktu (M. Dobrowolski, *Ustrój państwa w porozumieniach Okrągłego Stołu*, „Przegląd Sejmowy 2009”, nr 3, s. 77–99; A. Bień-Kacała, *Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, t. VII, s. 97–99, 102–103).

¹¹⁸⁸ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej...*, s. 129–131, 148–155; J. Wróblewski, *Ideologia...*, s. 262; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 47–48, 67–69; A. Burda, *Polskie...*, s. 186, 223–224, 247–252, 266, 297; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 95–98, 168–170, 213, 227–229, 231–234, 238–241, 252, 266–271, 312–316; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 70–71, 76–82; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 115, 140. Jak wskazuje Witold Zakrzewski: „To nie państwo statuuje prawo przedstawicielskich organów władzy państwowej do stanowienia o woli ludu pracującego, lecz lud pracujący, organizując aparat państwowy, powołuje w jego ramach organy przedstawicielskie, aby służyły ludowi jako narzędzie wyrażania jego woli. Tym samym wola społeczna ludu pracującego nie jest stanowiona przez organy władzy państwowej, lecz przekształcana przez te organy w wolę państwa” (W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 70). Co podkreślano w doktrynie, to znaczenie procedury zgłaszania kandydatów na posłów dla zachowania klasowego charakteru organu przedstawicielskiego. Kandydatów na posłów, zgodnie z art. 86 Konstytucji PRL, mogły zgłaszać wyłącznie organizacje polityczne i społeczne zrzeszające obywateli w miastach i wsiach. W myśl art. 72 ust. 3 Konstytucji PRL zakazane było tworzenie zrzeszeń, których cel lub działalność godziła w ustrój polityczny i społeczny albo porządek prawny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zabronione był także udział w takich zrzeszeniach. Z tego wynikał brak możliwości wpływu takich organizacji na obsadę personalną organu przedstawicielskiego (K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 58–59, 70; W.

organy państwowa podlegają natomiast Sejmowi, co dotyczy zarówno organów administracji państwowej, jak i terenowych organów władzy państwowej – rad narodowych, a także naczelnego organu władzy państwowej *sui generis* – Rady Państwa¹¹⁸⁹, jak również sądów i prokuratury. Sejm, zgodnie z art. 15 Konstytucji PRL, pozostawał najwyższym organem władzy państwowej oraz najwyższym wyrazicielem woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistniającym suwerenne prawa narodu¹¹⁹⁰.

Skrzydło, *System...*, s. 166–168; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 180–183; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 52–56, 189–191, 223; Z. Jarosz, *System organów...*, s. 314–319; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 438–439).

¹¹⁸⁹ W odniesieniu do Rady Państwa, pełniącej w systemie socjalistycznym funkcję kolegalnej głowy państwa, jej podległość Sejmowi ujawniała się poprzez: brak kompetencji do rozwiązywania Sejmu, obowiązek każdorazowego zwołania sesji Sejmu na wniosek jednej trzeciej ogólnej liczby posłów, brak kompetencji do odroczenia lub zamknięcia sesji Sejmu (S. Gebethner, *Skrócenie...*, s. 9–11, 13–14; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 113–118; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 268–269, 273–282, 292–294; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 185, 224, 228–229, 264–266, 275; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 49–50; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 337, 340–341. Zdaniem Andrzeja Gwiżdża, Sejm mógł ponadto, w drodze uchwały, zobowiązać Radę Państwa do zwołania przez nią sesji nadzwyczajnej w określonym terminie, co miało miejsce w 1966 r. Uchwała ta podejmowana wówczas byłaby na podstawie art. 25 ust. 2 Konstytucji PRL, ustalającego pełną podległość Rady Państwa Sejmowi (A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 278–279). To rozumowanie zastosowano przyjmując w art. 41 ust. 2 Regulaminu Sejmu z 1957 r., terminy, w których Rada Państwa jest zobowiązana zwołać sesję zwyczajną Sejmu, sesję jesienną nie później niż na dzień 31 października oraz sesję wiosenną nie później niż na dzień 1 kwietnia (*Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 1 marca 1957 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja II – Sesja I, Warszawa 1957, ł. 17; A. Gwiżdż, *W sprawie wykładni niektórych postanowień regulaminu Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 8–9, s. 334–335). Samo przyjęcie sesyjnego trybu prac parlamentu w państwie socjalistycznym, zgodnie ze wskazówkami Włodzimierza Lenina miało na celu zapobieganie odrywaniu ludu od ich normalnie wykonywanego zawodu oraz przeciwdziałanie przyjęciu przez mandat przedstawicielski zawodowego charakteru. Stąd też w Konstytucji PRL brak było przepisów przewidujących *incompatibilitas* mandatu poselskiego. Niemniej w doktrynie pojawiały się także opinie zakładające w przyszłości powinność przyjęcia permanencji prac Sejmu (K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 70; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 274, 282, 323; R. Kraczkowski, *Sejm w okresie PRL*, w: J. Bardach, S. Grodziski, A. Gwiżdż, A. Jankiewicz, K. Działocha, R. Kraczkowski, D. Jarosz, *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1993, s. 280–281). Na koniecznością podporządkowania założeń teoretycznych celowi zwiększenia efektywności i intensywności prac parlamentu i w tym zakresie rezygnację z łączenia sprawowania mandatu poselskiego z wykonywaniem pracy zawodowej wskazywał Janusz Mordwiłko. Autor ten ponadto rozważał zasadność przyjęcia zasady *incompatibilitas* mandatu poselskiego, przede wszystkim wobec zakazu łączenia go z pełnieniem funkcji w rządzie (J. Mordwiłko, *O pozycji polityczno-prawnej posła na Sejm PRL*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 4, s. 26). Kompetencję do rozwiązania Sejmu uzyskała dopiero Prezydent, którego przywrócenie wiązało się ze zlikwidowaniem Rady Państwa na podstawie Noweli kwietniowej z 1989 r. Wówczas zmieniono tryb pracy Sejmu z sesyjnego na permanentny, a Prezydent mógł rozwiązać Sejm, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, w razie, gdy: Sejm przez trzy miesiące nie powołał rządu; przez trzy miesiące nie uchwalił narodowego planu społeczno-gospodarczego lub ustawy budżetowej; Sejm uchwalił ustawę lub podjął uchwałę uniemożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień.

¹¹⁹⁰ W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System...*, s. 92–104; S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 234–240; L. Garlicki, *Sejm a Sąd Najwyższy (Uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 8–9, s. 95–106; J. Trzeciński, *Pojęcie...*, s. 73–74, 121–131; A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 61; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 107–138; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 239–242; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 47–59; A. Burda, *Polskie...*, s. 247–250, 266–267, 271, 297, 304–306; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 97–98, 223–229, 231–234, 242–249, 273–278, 281–282, 298–299, 309–310, 314, 321–322; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 148–152; Z. Jarosz, *System organów...*, s. 291, 293–294; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 336–338, 360; Z. Jarosz, *Rada...*, s. 380–402; Z. Jarosz, *Naczelne organy administracji*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo...*, s. 404–411, 414–417, 428; S. Zawadzki, *Rady...*, s. 450–452, 482–484, 487–491; Z. Jarosz, *Sądy...*, s. 494–495, 501, 504–514; K. Wójtowicz, *Konstytucyjne...*, s. 247–251, 255.

Istotną cechą systemu przedstawicielskiego w państwie socjalistycznym jest pozostawianie reprezentantów ludu pracującego pod stałą kontrolą wyborców¹¹⁹¹. Została ona przyjęta także w art. 2 ust. 2 Konstytucji PRL statuującym zasadę socjalistycznego mandatu związanego. Zgodnie z tym przepisem, przedstawiciele ludu w Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i w radach narodowych są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwoływani¹¹⁹². Wynika z tego, że posłowie nie są, w odróżnieniu od założeń konstytucjonalizmu burżuazyjnego, przedstawicielami zbiorowego suwerena, w którego imieniu i w którego interesie działają podmioty obdarzone prawami wyborczymi w państwie. Posłowie pozostają natomiast bezpośrednią reprezentacją określonego zgromadzenia wyborczego i to interesy tego zgromadzenia są zobowiązani realizować w swojej działalności parlamentarnej¹¹⁹³. Jest to istotna okoliczność prowadząca do konkluzji, że w systemie państwa

¹¹⁹¹ Koncepcja mandatu związanego wraz z uprawnieniem do odwoływania przedstawicieli przez wyborców przejęta została w okresie Komuny Paryskiej – rewolucji 1871 r. (F. Engels, *Wstęp F. Engelsa*, w: K. Marks, *Wojna domowa we Francji*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła...*, s. 453–455; K. Marks, *Wojna domowa we Francji*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła...*, s. 487–489; W.I. Lenin, *Państwo...*, s. 449–452; W.I. Lenin, *Projekt dekretu o prawie odwoływania*, w: W.I. Lenin, *Dzieła Tom 26. Wrzesień 1917 – luty 1918*, Warszawa 1953, s. 336–337; W.I. Lenin, *Referat o prawie odwoływania wygłoszony na posiedzeniu WCIK 21 listopada (4 grudnia) 1917 r.*, w: W.I. Lenin, *Dzieła Tom...*, s. 338–340; I. Grajewski, *Komuna...*, s. 822–825, 829, 834, 840–844, 848–849; A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 20–21). Uznano ją również w okresie rewolucji w Rosji carskiej lat 1906 i 1917, a następnie w Konstytucji Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1918 r. (Z. Jarosz, *Zasada...*, s. 5).

¹¹⁹² Odpowiedzialność członków organów przedstawicielskich przed wyborcami oraz możliwość ich odwoływania stanowiły, zgodnie z doktryną marksizmu-leninizmu, podstawowe zasady organizacji państwa socjalistycznego (F. Engels, *Wstęp F. Engelsa*, w: K. Marks, *Wojna...*, s. 453–455; J. Stalin, *Przemówienie wygłoszone na przedwyborczym zebraniu wyborców stalinowskiego okręgu wyborczego m. Moskwy. 11 grudnia 1937 roku w Teatrze Wielkim*, w: W.I. Lenin, *Dzieła wybrane...*, s. 49–51; K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 66, 72, 74–75; I. Grajewski, *Zagadnienie odpowiedzialności deputowanego wobec wyborców we Francji*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11, s. 776–791; Z. Jarosz, *Zasada...*, s. 1–8; B. Zawadzka, *Socjalistyczny mandat przedstawicielski*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 12, s. 66–67, 72–74, 77–78; W. Lenin, *Referat o prawie odwoływania wygłoszony na posiedzeniu Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego Rad 21 listopada (4 grudnia) 1917 r.*, w: W. Lenin, *Dzieła wszystkie. Tom 35: październik 1917–marzec 1918*, Warszawa 1988, s. 105–107; A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 31, 48–49, 59; W. Skrzydło, *System...*, s. 182–184; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 245, 325–326; Z. Jarosz, *System wyborczy*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo...*, s. 299).

¹¹⁹³ W doktrynie podkreślano jednak ciężący na pośle obowiązek równoczesnej realizacji interesów lokalnych oraz ogólnospołecznych, co wiązało się przede wszystkim z brakiem prawnego związania posła instrukcjami lub nakazami swoich wyborców. Należy w tym kontekście zauważyć, że socjalizm dąży do przekształcenia społeczeństwa w jednolite pod względem klasowym, co docelowo ma likwidować wewnętrzne antagonizmy oraz sprzeczność potrzeb składających się na nie grup. Odmienność interesów poszczególnych zgromadzeń wyborczych wynikała natomiast z samej ich istoty. Do ich uzgodnienia miało dochodzić na forum parlamentu w ramach tożsamej wizji ustrojowej zgodnej z założeniami socjalizmu i ostatecznego wyrażenia w formie jednolitej woli ludu pracującego miast i wsi najpełniej odpowiadającej dążeniom całości składających się na niego grup społecznych (K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 68–69; H. Groszyk, w: *Dyskusja łączna...*, s. 128–129; M. Sobolewski, *Z problematyki...*, s. 955, 957, 963–964; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 88–104, 107–110; W. Skrzydło, *System...*, s. 178–179; W. Skrzydło, *Kierownicza...*, s. 193, 211–212, 216; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 331–332). Jak bowiem stwierdzał Witold Zakrzewski, przedstawicielskie organy władzy decydujące „w imieniu ludu jako całości, w wyniku procesów strukturalno-organizacyjnych [mają – przyp. J.G.] zabezpieczać agregację interesów grupowych w interes ogólnospołeczny, a dążeń i postulatów grupowych – w wolę ludu pracującego” (W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 96; podobnie: M.

socjalistycznego występuje niejako dwupoziomowa reprezentacja interesów suwerena. Pierwszym poziomem jest zgromadzenie wyborcze, zdolne do wyłaniania swojej reprezentacji. Drugim – poseł na Sejm realizujący wolę swoich wyborców¹¹⁹⁴. Oznacza, to że określenie interesów suwerena, w państwie ludowym – ludu pracującego, następuje na poziomie zgromadzenia wyborców¹¹⁹⁵, natomiast sama reprezentacja parlamentarna stanowi niejako

Sobolewski, *Z problematyki...*, s. 955, 957). W nowszych konstytucjach państw socjalistycznych przyjęto nawet stwierdzenia wskazujące na wykonywanie władzy przez lud za pośrednictwem organu przedstawicielskiego, nie poszczególnych deputowanych, a także uznające tych deputowanych do organu przedstawicielskiego za przedstawicieli narodu. Równocześnie zabieg ten nie miał prowadzić do wyłączenia obowiązku kierowania się przez deputowanych przy wykonywaniu mandatu interesem swoich wyborców, co też nie skutkowało przekształceniem socjalistycznego mandatu związanego w mandat wolny (F. Siemieński, *Przedstawicielska forma sprawowania władzy ludu pracującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1964, Sectio G, t. XI, s. 221–228; A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 57; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 81–83, 88–90). Takie też postrzeganie parlamentu socjalistycznego odpowiadałoby bliżej modelowi radzieckiemu, w którym, zgodnie z zasadą centralizmu oraz jednolitości władzy państwowej, występował zjazd delegatów rad delegatów, czyli zjazd delegatów terenowych przedstawicielskich organów władzy państwowej (W.I. Lenin, *Państwo...*, s. 459–464; W.I. Lenin, *Przemówienie w sprawie rozwiązania Zgromadzenia Ustawodawczego wygłoszone na posiedzeniu WCIK 6 (19) stycznia 1918 r.*, w: W.I. Lenin, *Dzieła Tom...*, s. 444–448; I. Grajewski, *Komuna...*, s. 849; A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 31–42; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 98–102, 107–110; S. Zawadzki, *Rady...*, s. 446–450). Odpowiadałoby to również bliżej koncepcjom ciała przedstawicielskiego Komuny Paryskiej (K. Marks, *Wojna...*, s. 488–490). Przedstawioną powyżej interpretację treści socjalistycznego mandatu związanego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wspiera systemowa wykładnia Konstytucji PRL, z której wynika konieczność każdorazowego wyboru posłów w okręgach wyborczych, przy braku możliwości przyjęcia wyłącznie jednolitej dla całego kraju listy państwowej (W. Skrzydło, *System...*, s. 156–160; Z. Jarosz, *System organów...*, s. 306–307). Z tym też wiąże się odpowiedzialność posła za swoją działalność w parlamencie przed całością danego zgromadzenia wyborczego, od którego nabył piastowany mandat (A. Patrzalek, *Prawo...*, s. 134). Wszelkie czynniki skutkujące wygaśnięciem mandatu posła w trakcie kadencji „zmniejszają reprezentację ludności danego okręgu wyborczego, co może być szczególnie mocno odczuwalne, gdy w toku kadencji z danego okręgu wygaśnie nie jeden, lecz więcej mandatów” (W. Skrzydło, *System...*, s. 174).

¹¹⁹⁴ W tym miejscu można wskazać na uznawane za charakterystyczne dla koncepcji demokracji socjalistycznej łączenie systemu przedstawicielskiego z demokracją bezpośrednią. Dla zobrazowania tej koncepcji Stanisław Zawadzki przywoływał słowa Maximilien’a de Robespierre’a z okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej: „Demokracja – to takie państwo, w którym suwerenny lud, kierowany przez ustawy stworzone przez samego siebie, czyni sam to wszystko, co może, a przy pomocy swych przedstawicieli – wszystko to, czego sam nie może czynić” (S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 156). Andrzej Burda wskazywał natomiast na znaczenie instytucji stanowiących realizację kontroli wyborców nad ich przedstawicielami jako gwarancji zapewnienia jak najwierniejszego odzwierciedlenia w decyzjach organu przedstawicielskiego rzeczywistej woli suwerena (A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 60).

¹¹⁹⁵ Zauważał to także Witold Zakrzewski, który kwestionując zdolność określania woli podmiotu suwerena na poziomie organu przedstawicielskiego wskazywał na sprzeczność takiej koncepcji z odpowiedzialności reprezentanta wobec mocodawcy. Jak stwierdza wspomniany autor: „Przede wszystkim jest tak dlatego, że konkretyzacja woli ludu pracującego jako podmiotu zwierzchnictwa społeczno-politycznego i państwowego dokonuje się – jak wykazała nasza analiza – nie poprzez samoistne działanie jakiegokolwiek zindywidualizowanego organu czy systemu organów, lecz poprzez proces aktywności złożonej struktury społeczno-politycznej, która w całokształcie działań cząstkowych staje się narzędziem wyrażania woli ludu pracującego” (W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 76–77). Jak kontynuuje przywołany autor: „Trzeba bowiem przyjąć, że koncepcja mandatu zależnego zakłada istnienie społeczno-politycznego mechanizmu działania ludu pracującego, dającego podstawy do wyrażania jego woli. W konsekwencji mechanizm ten uzasadnia traktowanie roli przedstawicieli w procesach działania organów przedstawicielskich jako stanowiących narzędzie zorganizowanego ludu i mających zapewniać zgodność działania organów przedstawicielskich z procesami aktywności społeczno-politycznej, poprzez które kształtuje się proces formowania woli ludu pracującego. Konstrukcja mandatu nie wyjaśnia bezpośrednio, sama przez się, w jakim stopniu pośrednicząca rola przedstawicieli polega na współdziałaniu w wyrażaniu woli już skonkretyzowanej, w jakim zaś na współdziałaniu w procesach jej artykulacji i konkretyzacji. Natomiast podkreśla ona przede wszystkim dwa momenty: po pierwsze

jedynie praktyczne rozwiązanie problemu sprawowania władzy w państwie współczesnym¹¹⁹⁶, w którym faktycznie brak jest warunków do realizacji zasady demokracji bezpośredniej¹¹⁹⁷. Odmienne w klasycznym systemie parlamentarnym państw burżuazyjnych, do określenia woli suwerena dochodzi w organie przedstawicielskim przez bezpośrednich przedstawicieli narodu¹¹⁹⁸. Oznacza to, że to dopiero na tym poziomie dochodzi do konkretyzacji woli powszechnej – woli narodu¹¹⁹⁹.

– że pozycja ustrojowa organów przedstawicielskich, a wśród nich Sejmu, jest zależna, instrumentalna w stosunku do społeczno-politycznie organizowanej aktywności ludu pracującego; po drugie – przedstawiciele (posłowie i radni) odgrywają zasadniczą rolę w funkcjonowaniu mechanizmu służącego zapewnianiu zgodności działania ciał przedstawicielskich z wolą ludu pracującego i urzeczywistnianiu tej zależności” (*Ibidem*, s. 81).

¹¹⁹⁶ Na wyłączną możliwość i realność urzeczywistniania demokracji w państwie współczesnym poprzez instytucyjną parlamentu wskazują: H. Kelsen, *O istocie...*, s. 40–41; A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 56–57; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 133–134.

¹¹⁹⁷ Wydaje się to znajdować potwierdzenie w opinii Zdzisława Jarosza, który stwierdza: „W odróżnieniu od «klasycznego» systemu przedstawicielskiego, który był świadomie konstytuowany jako przeciwieństwo demokracji bezpośredniej, system przedstawicielski w państwie socjalistycznym powinien realizować postulat kojarzenia korzyści demokracji pośredniej i bezpośredniej. A to oznacza właśnie m. in. podporządkowanie organów przedstawicielskich woli wyborców i ustalanie skutecznych form kontroli działalności tych organów ze strony wyborców” (Z. Jarosz, *Zasada...*, s. 4–5).

¹¹⁹⁸ Jak wskazuje Witold Zakrzewski, w odniesieniu do mandatu wolnego w państwach burżuazyjnych: „Prawnie mandat przedstawicielski nie staje się tam źródłem jakkolwiek konkretyzowanego zespołu obowiązków wobec wyborców jego wykonywanie może wynikać z subiektywnych wyobrażeń wybranego o interesach narodu” (W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 86–87).

¹¹⁹⁹ K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 72–77; L. Bojtm, w: *Dyskusja łączna...*, s. 118–119; M. Sobolewski, w: *Dyskusja łączna...*, s. 131–132; I. Grajewska, *Zagadnienie...*, s. 778–780; M. Sobolewski, *Z problematyki...*, s. 961–964; Z. Jarosz, *Zasada...*, s. 4–5, 10–12, 21–24; S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 221–230; B. Zawadzka, *Socjalistyczny...*, s. 66–78; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 66–104; W. Skrzydło, *Kierownicza...*, s. 226–238; A. Burda, *Polskie...*, s. 183–189, 232, 236, 240, 375; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 96–99, 105, 168, 170, 192–202; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 135–139, 151–152, 156–157; A. Rost, H. Suchocka, *Status...*, s. 21–26. Istotę mandatu wolnego oraz systemu przedstawicielskiego w klasycznym parlamentarzmie francuskim opisywał: A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 307–318. Adhemar Esmein stwierdzał, że „natura rządów reprezentacyjnych prowadzi do nieodpowiedzialności przedstawicieli”, a „nie odwoływalność ich tkwi w samym duchu rządów reprezentacyjnych”. Możliwość egzekwowania odpowiedzialności pojawia się jedynie w okresie wyborów, gdyż reprezentanci powoływani są na czas określony (*Ibidem*, s. 345–347). Uznając dopuszczalność uznania możliwości egzekwowania odpowiedzialności reprezentacji parlamentarnej w ramach prawa odwoływalności deputowanych wyłącznie wyborcom, przywołany autor uznawał jej sprzeczność z zasadami przedstawicielstwa. Jak bowiem wskazywał „Jest ono zaprzeczeniem samych rządów przedstawicielskich, które wymagają dla członków zgromadzenia prawodawczego zupełnej swobody rozpraw i decyzji, a sprzeciwiałoby się niemniej zasadzie zwierzchnictwa narodu, która każdego deputowanego czyni przedstawicielem całego narodu” (*Ibidem*, s. 347). Za dopuszczalnością odwoływania reprezentacji parlamentarnej opowiadał się w trakcie Konwencji Narodowej w dniu 10 maja 1793 r. Maximilien de Robespierre. Podobne postulaty podnoszono we Francji również w późniejszych latach. W tym zakresie podejmowano także próby stosowania różnych narzędzi zmierzających do faktycznego przekształcenia mandatu wolnego w mandat związany (*Ibidem*, s. 347–352; W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 347–354). Także Hans Kelsen wskazywał na immanentny związek mandatu wolnego oraz wynikającej z reprezentacji przez organ przedstawicielski woli narodu z pojęciem parlamentarizmu (H. Kelsen, *O istocie...*, s. 43–45). Niezależnie od tego, autor ten, postrzegając system rad przyjęty w Rosji bolszewickiej za ustrój wysocy demokratyczny, również z uwagi na występującą w nim możliwość odwoływania przedstawicieli ludu. Postrzegając ten system za przerost parlamentarizmu (*Ibidem*, s. 50–54). Zauważając brak warunków dla przyjęcia mandatu związanego w pierwotnym jego kształcie stwierdzał on jednak możliwość sprawowania stałej kontroli nad posłem przez „grupę wyborczą, zorganizowaną w stronnictwo polityczne”. Ostatecznie dochodził do następującej konkluzji: „Nieodpowiedzialność posła przed wyborcami, która bez wątpienia jest jedną z głównych przyczyn dzisiejszej niechęci do instytucji parlamentu, nie jest wcale, jak mniemała doktryna prawno-państwowa

Aż do 1976 r. Sejm nie wykonał jednoznacznej dyspozycji art. 88 Konstytucji PRL nakazującego określenie w ustawie trybu odwoływania posłów¹²⁰⁰. Po raz pierwszy doszło do tego w ustawie z dnia 17 stycznia 1976 r. Ordynacji wyborczej do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych¹²⁰¹. Zgodnie z art. 82 tej ustawy, wyborcy mogli odwołać posła, który uchylał się od pracy w Sejmie albo z innych względów zawiódł zaufanie wyborców¹²⁰². Z wnioskiem o zwrócenie się do wyborców w sprawie odwołania posła mógł wystąpić do Sejmu komitet Frontu Jedności Narodowej, który zgłosił kandydaturę danego posła. Wniosek był przedkładany z inicjatywy własnej lub inicjatywy wyborców albo organizacji politycznej lub społecznej, której członkiem pozostawał poseł. W wyniku rozpatrzenia tego przedłożenia, Sejm mógł większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, podjąć uchwałę o zwróceniu się do wyborców w sprawie odwołania posła. Równocześnie Sejm określał tryb postępowania w tej sprawie. Oznaczało to, że procedura taka określana była każdorazowo *ad hoc* oraz *ad personam*, a instytucja

19 stulecia, niezbędnym i istotnym elementem systemu parlamentarnego”. Hans Kelsen wydawał się popierać instytucję utraty mandatu przez posła w razie wystąpienia lub wykluczenia ze stronnictwa politycznego, z którego listy został on wybrany, a także sympatyzować z radzicką instytucją odwoływania posłów (*Ibidem*, s. 57–62).

¹²⁰⁰ Z. Jarosz, *Zasada...*, s. 7–9; A. Burda, *Polskie...*, s. 186–187; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 45; J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 24. Wskazywał na to także Stefan Rozmaryn, który nie postrzegał tego zaniechania jako pozbawiającego art. 88 mocy prawnej, lecz mające wyłącznie ten skutek, że uniemożliwiało ono realizację tej instytucji przez inne organy państwowe (S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 83–85, 171–172, 227–229, 313–314, 318–320; podobnie: Z. Jarosz, *Zasada...*, s. 8; W. Skrzydło, *System...*, s. 174–175, 182–183; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 326; Z. Jarosz, *System organów...*, s. 330. Na występujące w państwach socjalistycznych trudności techniczne związane ze zorganizowaniem procedury odwoływania posłów przez wyborców zwracała uwagę Irena Grajewska. Autorka ta zwracała jednak uwagę na wykształcenie się w reakcji na to zwyczajowej odpowiedzialności posłów wobec partii, która polegała na obowiązku posła zrzeczenia się mandatu na polecenie jego partii (I. Grajewska, *Zagadnienie...*, s. 781). Postulat w tym przedmiocie w polskiej doktrynie prawa państwowego zgłosił: J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 24.

¹²⁰¹ Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych (Dz. U. z 1976 r. Nr 2, poz. 15) Wcześniej zagadnienie odwoływalności posłów zostało określone w art. 60 ust. 2 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 21 listopada 1952 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (niepublikowana; tekst dostępny w: *Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 21 listopada 1952 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: M. Wejroch (oprac.), *Aneks*, w: *Sejm Polskiej...*, s. 473–483), w którym stwierdzono, że Sejm może uchwalić zwrócenie się do wyborców o odwołanie posła na podstawie art. 2 ust. 2 Konstytucji PRL. Wydaje się, że przepis ten wyrażał normę sankcjonującą względem art. 60 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 1952 r. zgodnie z którym w przypadku jaskrawego naruszenia przez posła obowiązków poselskich Prezydium Sejmu może przedstawić sprawę do rozpatrzenia Sejmowi. Wiesław Skrzydło niemniej uważał postanowienie przywołanego art. 60 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 1952 r. za „dziwnie” z uwagi na brak uchwalenia przez Sejm odpowiedniej ustawy określającej procedurę odwołania posła, co jego zdaniem przekładało się na brak skuteczności tego przepisu w ramach faktycznej możliwości wszczęcia w oparciu o niego przez Sejm procedury odwołania posła (W. Skrzydło, *System...*, s. 183). Na co należy jednak zwrócić uwagę, to przewidziana przez ustawodawcę w art. 77 i 79 ustawy z dnia 24 października 1956 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1956 r. Nr 47, poz. 210) procedura zmierzająca do obsadzenia mandatu w przypadku jego wygaśnięcia z uwagi na odwołanie posła przez wyborców. W takim przypadku należało zarządzić wybory uzupełniające (S. Rozmaryn, *O zmianach...*, s. 979–981).

¹²⁰² S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 19.

odwoływania posłów nabierała wyjątkowego charakteru¹²⁰³. Sejm nie posiadał natomiast kompetencji do pozbawienia poszczególnych posłów przysługujących im mandatów¹²⁰⁴. Niemniej faktyczna pełna podległość poszczególnych posłów dyrektywom partii prowadziła do zastąpienia instytucji odwoływalności posłów przez wyborców przez obowiązek każdorazowego zrzeczenia się przez posła mandatu na żądanie partii, której członkiem pozostawał¹²⁰⁵. Następnie do uszczegółowienia procedury odwoływania posłów przez wyborców doszło na podstawie przepisów art. 108–112 ustawy z dnia 29 maja 1985 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹²⁰⁶. Podstawę do skorzystania ze wspomnianej instytucji stanowiły wszelkie zachowania posła, których skutkiem było zawiedzenie zaufania wyborców. W przypadku występowania w tym przedmiocie z wnioskiem przez wyborców, wymagane było udzielenie mu poparcia przez co najmniej 10% wyborców z okręgu wyborczego, uprawnionych do głosowania w dniu wyborów¹²⁰⁷. Podlegający następnie przedłożeniu Sejmowi wniosek w tej sprawie powinien zawierać zarzuty oraz ich uzasadnienie. Konieczne było dołączenie do niego ponadto protokołów z przeprowadzonych w przedmiocie jego poparcia zebrań wyborców. Pozytywne rozpatrzenie wniosku przez Sejm skutkowało powzięciem uchwały w sprawie zwrócenia się do wyborców o odwołanie posła. Z chwilą jej podjęcia działalność poselska takiego posła ulegała zawieszeniu do czasu ustalenia wyników głosowania nad wnioskiem. Głosowanie w tej sprawie zarządzała Rada Państwa na obszarze okręgu wyborczego, w którym poseł został wybrany. Głosowania przeprowadzano w trybie określonym przez Radę Państwa określonym z odpowiednim zastosowaniem przepisów przywołanej ustawy. Natomiast w przypadku, gdy wniosek dotyczył posła wybranego z listy państwowej, Sejm określał w uchwale w sprawie zwrócenia się do wyborców o odwołanie posła także tryb postępowania jej dotyczący. Dla odwołania posła wymagane było poparcie wniosku przez większość wyborców biorących

¹²⁰³ Przyjęty tryb określania procedury odwoływania posła w drodze uchwały Sejmu kwestionowali: Z. Jarosz, *System organów...*, s. 330–331; J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 24; B.M. Banaszak, *Konstytucyjne założenia podstawowych praw, wolności i obowiązków obywatelskich i ich realizacja w praktyce w: Konstytucja PRL...*, s. 116.

¹²⁰⁴ F. Siemieński, *Prawo...*, s. 201–207; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 191–192; Z. Jarosz, *System organów...*, s. 326–328, 330–331.

¹²⁰⁵ J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 22–24.

¹²⁰⁶ Ustawa z dnia 29 maja 1985 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1985 r. Nr 26, poz. 112).

¹²⁰⁷ Zdaniem Antoniego Rosta i Hanny Suchockiej próg ten został ustalony na tyle wysoko, że mógł prowadzić do braku praktycznego zastosowania tej formy występowania z wnioskiem o dowołanie posła. Skutkiem tego byłoby przesunięcie inicjatywy w tym przedmiocie na uprawnione organizacje społeczne albo Radę Krajową Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (A. Rost, H. Suchocka, *Status...*, s. 33–34). W takim przypadku zasadność takiego wystąpienia podlegałaby dodatkowo badaniu w sposób pierwotny przez odpowiednią organizację ludu pracującego miast i wsi, mającą za zadanie ochronę fundamentów państwa socjalistycznego.

udział w głosowaniu, bez względu na frekwencję. Ważność odwołania posła stwierdzał Sejm¹²⁰⁸.

Status posła na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej cechował się odmiennością względem wzorca przyjętego w okresie dwudziestolecia międzywojennego, a czerpiącego z tradycji konstytucjonalizmu burżuazyjnego, również w odniesieniu do zakresu immunitetu parlamentarnego. W oparciu o art. 16 ust. 3 Konstytucji PRL, posłowi przysługiwał wyłącznie immunitet formalny oraz przywilej nietykalności¹²⁰⁹. Poseł nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej ani aresztowany bez zgody Sejmu, a w okresie, kiedy Sejm nie obradował – bez zgody Rady Państwa¹²¹⁰. Posłowi nie przysługiwał natomiast immunitet materialny w żadnym zakresie¹²¹¹. Jak stwierdzał Wojciech Michalski: „Konstytucja PRL z 1952 roku przyznaje posłom immunitet w pełnym zakresie, odnosząc go jednakowo zarówno do ich działalności w Sejmie, jak i poza nim, działalności która wiąże się z wykonywaniem mandatu poselskiego, jak i nie ma z nim żadnego związku (przestępstwa pospolite)”¹²¹².

Tak istotne ograniczenie immunitetu parlamentarnego w zakresie całkowitego wyłączenia przywileju nieodpowiedzialności za działalność posła podjętą w wykonaniu mandatu nie wydawało się natomiast wynikać z braku przypisywania przez ustrojodawcę ludowego immunitetowi parlamentarnemu istotnego znaczenia jako instytucji prawnej. Przeciwnie, w doktrynie samą okoliczność ujęcia określonych przepisów w ustawie zasadniczej poczytywało się za oznakę ich fundamentalnego znaczenia ustroju państwa¹²¹³. Miało to zastosowanie także wobec instytucji immunitetu parlamentarnego, który uważano za pozostającą ściśle związaną z pozycją ustrojową parlamentu jako organu przedstawicielskiego oraz Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższego wyraziciela woli ludu

¹²⁰⁸ *Ibidem*, s. 33.

¹²⁰⁹ A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 621; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 82–83, 88–89, 105; A. Burda, *Polskie...*, s. 254–255; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 200–201; W. Daszkiewicz, *Proces karny. Część ogólna. Tom I*, Toruń 1985, s. 161–162; K. Marszał, *Prawo karne procesowe*, Warszawa 1988, s. 111; R. Kraczkowski, *Sejm...*, s. 281–282; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 53.

¹²¹⁰ Przepis art. 16 ust. 3 Konstytucji PRL stanowił odwzorowanie art. 52 Konstytucji ZSRR z 1936 r., który stanowił: „Delegat do Rady Najwyższej ZSRR nie może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej ani aresztowany bez zgody Rady Najwyższej ZSRR, w okresie zaś, kiedy nie ma sesji Rady Najwyższej ZSRR, – bez zgody Prezydium Rady Najwyższej ZSRR” (*Konstytucja (ustawa zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Rad*, Moskwa 1939, s. 10).

¹²¹¹ A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 621; S. Śliwiński, *Polski...*, Warszawa 1961, s. 105; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 88–89, 105; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 327; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 200–201; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 425–426; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 53.

¹²¹² W. Michalski, *Immunitety...*, s. 89.

¹²¹³ Z. Kędzia, *Parlament socjalistyczny. Ustrój wewnętrzny. Studium porównawcze z zakresu europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1975, s. 166; W. Zakrzewski, *Konstytucja...*, s. 279–284; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 244–245, 327–328, 331).

pracującego miast i wsi urzeczywistniającego suwerenne prawa narodu. W ślad za tym, immunitet parlamentarny poczytywano za podkreślający prestiż funkcji poselskiej. Zdzisław Kędzia bazując na okoliczności ograniczenia zakresu immunitetu poselskiego jedynie do immunitetu formalnego, podkreślał jego funkcję przede wszystkim w służeniu parlamentowi poprzez „zapewnienie efektywnej pracy zgromadzenia i podniesienie godności członków tego organu”¹²¹⁴. Jerzy Stembrowicz wskazywał na znaczenie immunitetu poselskiego jako gwarancji swobody krytyki w ramach sprawowania przez posłów kontroli podległych Sejmowi organów władzy publicznej¹²¹⁵. W doktrynie przypisywano immunitetowi poselskiemu funkcję zabezpieczenia posła przed możliwymi szykanami ze strony organów ścigania i organów administracji. W tym zakresie dodatkowo podkreślano jego znaczenie jako środka ochrony posła przed szykanami pochodzącymi od osób prywatnych. Istnienie tej instytucji prawnej miało bowiem zapewnić posłowi zdolność do nieskrępowanego wykonywania mandatu. W tym też zakresie należy wskazać, że powszechnie przyjmowano tezę o braku możliwości samodzielnego wyrażania przez posła zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnosądowej lub jego aresztowanie, co poczytywano za przeniesienie punktu ciężkości znaczenia tej instytucji w ramach jej podstawowego celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania organu przedstawicielskiego, a nie ochrony prawnoustrojowej pozycji posła¹²¹⁶. W ten sposób immunitet poselski nabierał przede wszystkim znaczenia jako instytucja wyłącznie związana z funkcjonowaniem Sejmu jako ciała zbiorowego, nie miała ona istotnego znaczenia z punktu widzenia sytuacji prawnej pojedynczego posła¹²¹⁷.

Należy bowiem zauważyć, że ustrój socjalistyczny charakteryzował się nie tylko prawnoustrojową jednolitością władzy, lecz także, a może przede wszystkim, pełną homogenicznością polityczną składu parlamentu, jak i piastunów innych organów państwa. W szczególności w zakresie jedności politycznej Sejmu i rządu, a często także piastowania przez najwyższych urzędników państwa kierowniczych funkcji partyjnych, wykluczone było występowanie pomiędzy tymi organami konfliktów mogących skutkować stosowaniem szykan

¹²¹⁴ Z. Kędzia, *Parlament...*, s. 166.

¹²¹⁵ J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 48.

¹²¹⁶ A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 621–622, 624–625; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 82, 89, 103, 106; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 327; A. Burda, *Polskie...*, s. 254–255; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 199–200; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 347; W. Daszkiewicz, *Proces...*, s. 161; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 56–57.

¹²¹⁷ Prawne uznanie samodzielnej funkcji posła w zakresie wykonywania mandatu nastąpiło dopiero na poziomie ustawowym wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1985 r. Nr 37, poz. 173). Regulacja ta niemniej nie przyznawała posłom pełni koniecznych gwarancji instytucjonalnych zabezpieczających nieskapowane wykonywanie mandatu, w tym w zakresie immunitetu materialnego obejmującego działalność zawodową posła (A. Rost, H. Suchocka, *Status...*, s. 35).

skierowanych ze strony administracji a skierowanych przeciwko poszczególnym członkom najwyższego organu przedstawicielskiego¹²¹⁸. Równocześnie wewnątrzparlamentarna homogeniczność polityczna wykluczała postrzeganie immunitetu poselskiego jako środka ochrony mniejszości, wobec jej nieistnienia¹²¹⁹. Przyjęcie w takich warunkach instytucji która pozostawała nie tylko nietrwałą z samej swej istoty, to mogącej podlegać każdorazowemu uchyleniu, skutkowało brakiem przejawiania przez nią faktycznie jakiegokolwiek znaczenia. Słusznie wobec powyższego stwierdzał Andrzej Gwiżdż: „W warunkach pewnej homogeniczności aparatu państwowego sprzężonej kierownictwem partyjnym, przy braku zasadniczych przeciwieństw między organami władzy a organami ścigania i organami administracji, rzeczywista funkcja tych przywilejów poselskich [immunitetu formalnego i przywileju nietykalności – przyp. JG] jest inna, niż odmiennych warunkach klasowych. Wydaje się, iż są to przywileje, które przede wszystkim podnoszą w pewien sposób prestiż mandatu poselskiego, podkreślają znaczenie, rangę deputowanego sięgając przy tym do instrumentu wykształconego w parlamentarnej tradycji. I w tym raczej, a nie w praktycznych tego konsekwencjach – widziałbym istotne funkcje omówionych przywilejów w naszym systemie politycznym”¹²²⁰.

W całym okresie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej doszło tylko w jednym przypadku do udzielenia przez Sejm zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej¹²²¹. Miało to miejsce w 1980 r. i dotyczyło wniosku Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej skierowanego do Sejmu w sprawie byłego Prezesa Komitetu do spraw Radia i Telewizji posła Macieja Szczepańskiego. Przedmiot zarzutu stanowiły

¹²¹⁸ A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 628; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 82; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 121; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 334–335, 371–372; Z. Jarosz, *Naczelne...*, s. 416, 425; J. Repel, *Naczelne...*, s. 153–154; R. Kraczkowski, *Sejm...*, s. 280–286; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 60–61.

¹²¹⁹ Zasadność postrzegania immunitetu parlamentarnego jako służącego ochronie praw mniejszości na gruncie systemu parlamentarnego kwestionował także Hans Kelsen, który uznawał tę ochronę za fikcyjną wobec jej pełnej zależności od decyzji większości (H. Kelsen, *O istocie...*, s. 57–58).

¹²²⁰ A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 329. Podobnie: J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 40. Do podobnych wniosków dochodził również na gruncie demokracji burżuazyjnej – systemu parlamentarno-gabinetowego: H. Kelsen, *O istocie...*, s. 57–58. W doktrynie wskazywano również ukształtowany w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej system polityczny zakładający polityczną jednorodność parlamentu i rządu oraz stabilność układu polityczno-partyjnego polegający na zorganizowanie go w ramach Frontu Jedności Narodu pod kierownictwem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, co znowuż wyłącza faktyczną możliwość powstania rozbieżności pomiędzy rządem a większością parlamentarną. Co więcej obsada osobowa rządu podlegała przede wszystkim określeniu na poziomie partyjnym, co wiązało się ponadto z kwestią odpowiedzialności Rady Ministrów oraz jej poszczególnych członków przede wszystkim przed partią, której decyzje następnie zyskiwały walor prawny poprzez akty odpowiednich organów, a w tym zakresie – przede wszystkim Sejmu (W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 416; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 146–147; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 334–335, 371–372; Z. Jarosz, *Naczelne...*, s. 409–411, 416–417; J. Nowak, R. Pelczar, *Ustrój...*, s. 186, 200–202, 206–207, 213–214).

¹²²¹ R. Kraczkowski, *Sejm...*, s. 282; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 54–55; L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 4.

przestępstwa przewidziane w art. 217 § 2 oraz art. 201 Kodeksu karnego z 1969 r.¹²²², odpowiednio nadużycia zaufania wobec jednostki gospodarki uspołecznionej oraz zagarnięcia mienia społecznego znacznej wartości, których sprawca miał się dopuścić w latach 1972–1980. Ustalenia faktyczne przedłożonego wniosku bazowały przede wszystkim na ustaleniach kontroli wykonanej przez Najwyższą Izbę Kontroli, częściowo potwierdzonych w prowadzonym przez Prokuraturę śledztwie, w tym także przez źródła osobowe. Sprawozdanie Komisji Mandatowo-Regulaminowej w tej sprawie przedstawił poseł Wit Drapich podczas 6 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 8 października 1980 r. wnosząc o podjęcie uchwały zgodnej z wnioskiem Prokuratora Generalnego. Żaden z obecnych na sali obrad posłów nie zgłosił się do zabrania głosu. Następnie Sejm jednogłośnie wyraził zgodę na podciągnięcie posła Macieja Szczepańskiego do odpowiedzialności karno-sądowej¹²²³.

Do Prezydium Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wpływały także wnioski o wyrażenie zgody na pociągnięcie posłów do odpowiedzialności karno-sądowej w sprawach ściganych z oskarżenia prywatnego. Pomimo, że stanowiły ono przedmiot rozpatrzenia przez to Prezydium, nigdy nie został im jednak nadany dalszy bieg w ramach ich rozpatrzenia przez Sejm lub jego komisje¹²²⁴. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na szczególnie silne podkreślenie przez Andrzeja Murzynowskiego już w 1958 roku funkcji ochronnej immunitetu parlamentarnego przeciwko skutkom „złośliwych, napastliwych oskarżeń – w sprawach z oskarżenia prywatnego” przed którymi obawa mogłaby ograniczać swobodę posła w wykonywaniu jego funkcji. Jak wspomniany autor uzupełniał wspomniany autor dodawał: „Tego rodzaju ochrona posła jest tym więcej uzasadniona, że jako zazwyczaj aktywny działacz społeczny można niejednokrotnie «narazić się» poszczególnym władzom lub osobom prywatnym”¹²²⁵.

Opisana praktyka działania Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pozostawała rażąco odmienna względem tej z lat 1947–1952, kiedy to ustrojodawca ludowy zdecydował w oparciu o art. 11 Małej konstytucji z 1947 r. o stosowaniu do posłów na Sejm Ustawodawczy art. 21 Konstytucji marcowej, określającego immunitet parlamentarny zakresowo istotnie szerszy od

¹²²² Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 94).

¹²²³ *Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 8 października 1980 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja VIII – Sesja II, Warszawa 1980, ł. 161–163.

¹²²⁴ J. Mordwiłko, *Krąg podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej przez Sejm*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1, 97; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 55.

¹²²⁵ A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 621.

tego przyjętego w art. 16 ust. 3 Konstytucji PRL. Występowanie w początku tego okresu opozycji parlamentarnej, przy braku osiągnięcia pełnej jedności politycznej składu Sejmu, stanowiły faktycznie jedyny czynnik relewantny dla uzasadniający zaistniałą zmianę. Świadczy to o czysto instrumentalnym traktowaniu instytucji immunitetu, która w realiach państwa urzeczywistniającego założenia marksizmu-leninizmu nie spełniała swojej funkcji zabezpieczenia niezależności posła w ramach relacji prawnoustrojowych, mogąc służyć wyłącznie tymczasowemu ograniczeniu zdolności osób prywatnych wywierania wpływu na posłów w ramach wykorzystania w tym celu szykan o prawnokarnym odniesieniu¹²²⁶. W tym też zakresie podstawowe znaczenie należy przypisać faktycznej pełnej współzależności sytuacji prawnej posła od zbieżności jego działalności z linią polityczną nakreślana przez Front Jedności Narodowej, na czele z Polską Zjednoczoną Partią Robotniczą¹²²⁷.

Okolicznością równie istotną co sama praktyka stosowania instytucji immunitetu parlamentarnego przez Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pozostawało przyznanie przez ustrojodawcę socjalistycznego kompetencji do wyrażania zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej lub jego aresztowanie, organowi zewnętrznemu wobec Sejmu – Radzie Państwa. Oznaczało to, że organ odrębny, wtóry oraz hierarchicznie podległy wobec Sejmu¹²²⁸ posiadał kompetencje do samodzielnego autorytatywnego rozstrzygania

¹²²⁶ K. Działocha, *Organa ustawodawcze w latach 1944–1952*, w: J. Bardach, S. Grodziski, A. Gwiżdż, A. Jankiewicz, K. Działocha, R. Kraczkowski, D. Jarosz, *Dzieje...*, s. 248, 251; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 52–55. Tę praktykę zauważa także Andrzej Murzynowski. Autor ten poczytywał instytucję immunitetu parlamentarnego określonego w art. 16 ust. 3 Konstytucji PRL za ważną oraz krytykował praktykę zbyt częstego oraz pochopnego udzielania zgody na pociągnięcie posłów do odpowiedzialności karnej przez Sejm początku istnienia Polski Ludowej. Takie działania zdaniem tego autora przekształcały immunitet parlamentarny w fikcję, pozbawiając go funkcji instrumentu zabezpieczającego niezależność posłów w wykonywaniu mandatu (A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 620).

¹²²⁷ Z. Jarosz, *Zasada...*, s. 23–24; S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 86, 149, 241–242; A. Gwiżdż, *Parlamentaryzm i systemy partyjne*, w: *Księga pamiątkowa...*, s. 100–106; M. Rybicki, *Front Jedności Narodu w ustroju PRL*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 2, s. 3–8; B. Zawadzka, *Socjalistyczny...*, s. 74, 77–78; J. Trzeński, *Pojęcie...*, s. 38–40, 101; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 89–92, 121; W. Skrzydło, *System...*, s. 184; W. Skrzydło, *Kierownicz...*, s. 187–188, 196–198, 200–201, 204–207, 211–217, 222–223, 226–238; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 296–302, 314–319, 334–337; W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 398–402; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 20–21, 39–40, 43–44; A. Burda, *Polskie...*, s. 165–166, 189, 252; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 84–91, 195–198, 233–234, 268–269; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 125–127; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 440–449, 455–456, 461–466; R. Kraczkowski, *Sejm...*, s. 283–286, 292, 294, 299; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 58–61. Następnie Front Jedności Narodowej został przekształcony w Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego, *vide*: art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U z 1983 r. Nr 39, poz. 175). W tym zakresie: A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 472.

¹²²⁸ Na zewnętrzny wobec Sejmu charakter Rady Państwa zwracali uwagę: Z. Jarosz, *Rada...*, s. 386. Podkreśleniu odrębności Sejmu oraz Rady Państwa miał służyć, wynikający z art. 24 ust. 2 Konstytucji PRL, zakaz łączenia funkcji Marszałka Sejmu lub wicemarszałka Sejmu z funkcją Przewodniczącego Rady Państwa lub Sekretarza Rady Państwa (A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 295–296). W kontekście relacji Sejmu i Rady Państwa warto zwrócić uwagę na pogląd Stefana Rozmaryna, który jednoznacznie odmawiał tej drugiej kompetencji do określania w drodze dekretów z mocą ustawy spraw działalności Sejmu, jako że stałoby to w sprzeczności z pozycją ustrojową Rady Państwa wobec najwyższego organu władzy państwowej. Z tej samej przyczyny

o sytuacji prawnej poszczególnych członków najwyższego organu władzy państwowej w ten sposób ingerując w ich niezależność oraz decydując o możliwości sprawnego działania Sejmu¹²²⁹. Nie zmienia tej sytuacji w żadnym zakresie okoliczność pozostawiania przez Radę Państwa organem *sui generis* prezydialnym, wykonującym w ograniczonym zakresie kompetencje Sejmu w okresie pomiędzy sesjami. Szczęólnego znaczenia nabiera w tym kontekście okoliczność braku wymogu chociażby następczego zatwierdzenia, względnie modyfikacji decyzji Rady Państwa w tym przedmiocie na chociażby na najbliższym posiedzeniu Sejmu¹²³⁰. Dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹²³¹, w oparciu o jej art. 22 ust. 1 zd. 2, ustawodawca zwykły zobowiązał Radę Państwa do poinformowania Sejmu na najbliższym jego posiedzeniu o odmowie albo udzieleniu zgody na pociągnięcia posła

przywołany autor wykluczał zdolność regulowania przez Radę Państwa w jakiegokolwiek formie spraw z zakresu należących do materii regulaminowej Sejmu (S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej...*, s. 122–125).

¹²²⁹ Wskazywał na to także Zdzisław Kędzia stwierdzając, że w ten sposób dochodzi do uszczuplenia „praw najwyższego organu władzy państwowej w kwestii autorytetu i niezależności jego członków, tj. jednym z najistotniejszych elementów jego organizacji wewnętrznej” (Z. Kędzia, *Parlament...*, s. 169).

¹²³⁰ A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 629; S. Śliwiński, *Polski...*, Warszawa 1961, s. 105; S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 145, 214–215; J. Stembrowicz, *Rada...*, s. 46–47; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 94–95, 97; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 112–120; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 280–281, 328; A. Burda, *Polskie...*, s. 254–256, 276–277, 280–283, 304–306; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 199–201, 265, 273–276, 278–283; A. Rost, H. Suchocka, *Status...*, s. 33; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 425–427; K. Marszał, *Prawo...*, s. 111; R. Kraczkowski, *Sejm...*, s. 282; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 58–59. Ma to szczególne znaczenie, gdyż jak wskazywał Wacław Zakrzewski: „Cały zakres kompetencyjny przyznawany Radzie Państwa bezpośrednio przez Konstytucję, jak też (zgodnie z jej art. 25 ust. 1 pkt 11) przez normy ustawowe został jej powierzony do samoistnego wykonywania, z wykluczeniem legalności dokonywania aktów objętych zakresem jej upoważnień przez jakiegokolwiek inny organ w państwie. Jest też w konsekwencji bezsporne, że prawnie Rada Państwa wszelkie czynności mieszczące się w ramach powierzonych jej kompetencji wykonuje we własnym imieniu, a nie w zastępstwie innych organów” (W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 115; podobnie: J. Repel, *Naczelne...*, s. 169–174). Przyznanie Radzie Państwa kompetencji wyrażania zgody w sprawach immunitetowych posła niewątpliwie wpływało na pozycję ustrojową tego organu (J. Stembrowicz, *Rada...*, s. 48–49). Późniejsze postulaty jej wiązano także z pozbawieniem Rady Państwa kompetencji do wyrażania zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej lub jego aresztowanie (K. Complak, A. Preisner, *Problematyka...*, s. 75, 77–78). Już w 1958 r. *de lege ferenda* Andrzej Murzynowski postulował o wprowadzenie możliwości cofnięcia przez Sejm zgody w kwestiach immunitetowych udzielonej pomiędzy jego sesjami przez Radę Państwa (A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 635). Natomiast Zdzisław Kędzia, zważając na działanie w tej kwestii przez Radę Państwa w zastępstwie Sejmu, przyjmował kompetencje Sejmu do następczego uchylenia podjętej w tej sprawie uchwały Rady Państwa (Z. Kędzia, *Parlament...*, s. 169–170). Opierając się na tej samej podstawie Józef Repel formułował w tym przedmiocie postulat *de lege ferenda* (J. Repel, *Naczelne...*, s. 174–175, 179–181) Wychodząc z odmiennych założeń Jerzy Stembrowicz uznawał, że Sejm niezadowolony z uchwały podjętej w tym przedmiocie przez Radę Państwa, mógł tę uchwałę uczynić przedmiotem debaty i następnie zażądać zawieszenia toczącego się w tej sprawie postępowania karno-sądowego (J. Stembrowicz, *Rada...*, s. 49). Poglądy te stały jednak w sprzeczności z okolicznością, na którą wskazywał Andrzej Gwiżdż, iż w ramach woli ustrojodawcy przyjęcia sesyjnego systemu prac Sejmu oraz przypisania Radzie Państwa określonych kompetencji wykonywanych przez nią w okresie międzysesyjnym, na Sejmie ciążył obowiązek umożliwienia Radzie Państwa wykonywanie powierzonych jej zadań, chociażby pozostających subsydiarnie wobec zadań Sejmu (A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 279–281). Na prawnoustrojowe znaczenie systemu sesyjnego, w ramach wykonywania swoich kompetencji przez Radę Państwa zwracał uwagę także: W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 340.

¹²³¹ Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1985 r. Nr 37, poz. 173).

do odpowiedzialności karno-sądowej albo jego aresztowanie w okresie między sesjami Sejmu¹²³².

W Konstytucji PRL nie określono procedury wyrażania zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej albo jego aresztowanie. Przede wszystkim nie wskazano większości wymaganej do podjęcia w tej sprawie uchwały przez Sejm albo Radę Państwa. Zagadnienie to podlegało regulacji na poziomie przepisów regulaminowych. Regulamin Sejmu z 1952 r. nie przewidywał odrębnej procedury podejmowania uchwały w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej albo jego aresztowanie. Na tej podstawie należało w tej kwestii stosować regulację ogólną, w ramach której, zgodnie z art. 45 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 1952 r.¹²³³, Sejm podejmował uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby posłów¹²³⁴. Zmiana stanu prawnego nastąpiła wraz z wejściem w życie Regulaminu Sejmu z 1957 r.¹²³⁵ Zgodnie z jego art. 10, Sejm wyrażał zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej lub jego aresztowanie w drodze uchwały podjętej na wniosek Komisji Mandatowo-Regulaminowej, większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Tożsamej większości wymagano w ramach art. 6 ust. 5 Regulaminu Sejmu z

¹²³² K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 58–59. Krytycznie wobec braku wymogu chociażby wtórego zatwierdzenia uchwały Rady Państwa w przedmiocie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej albo aresztowanie odnosił się Andrzej Gwiżdż. Autor ten za wadliwe uznawał brak obowiązku Rady Państwa przynajmniej poinformowania Sejmu o podjęciu takiej uchwały. W jego ocenie dotychczasowy stan prawny nie odpowiadał w pełni „pozycji posła na Sejm jako przedstawiciela ludu zasiadającego w najwyższym organie władzy państwowej” (A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 328. Pozytywnie do dokonanej zmiany legislacyjnej w zakresie zobowiązania Rady Państwa do poinformowania Sejmu o podjęciu uchwały w omawianym zakresie odnosili się Hanna Suchocka i Antonii Rost. Autorzy ci uznali to za „pewien, chociaż niewielki, postęp”. Podobnie jak Andrzej Gwiżdż, uznawali oni bowiem istniejący stan prawny posiadania przez prezydialny, pozaparlamentarny organ kompetencji do podejmowania decyzji w przedmiocie uchylenia immunitetu członka najwyższego organu przedstawicielskiego za rozwiązanie nie będące słusznym, podkreślając również krytykę tej regulacji w doktrynie (A. Rost, H. Suchocka, *Status...*, s. 31–33). Za przekazaniem kompetencji do orzekania w tym przedmiocie organowi wewnętrznemu Sejmu opowiadali się m.in.: J. Stembrowicz, *Rada...*, s. 50; Z. Kędzia, *Parlament...*, s. 171–172; A. Rost, H. Suchocka, *Status...*, s. 32–33; J. Repel, *Naczelne...*, s. 174–175, 179–181. Jerzy Stembrowicz jednoznacznie stwierdzał: „Mamy bowiem, gdy chodzi o uprawnienia przewidziane w art. 16 ust. 3 Konstytucji, do czynienia ze sprawami dotyczącymi praw poselskich, o których sami posłowie powinni decydować” (J. Stembrowicz, *Rada...*, s. 50).

¹²³³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 21 listopada 1952 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (niepublikowana; tekst dostępny w: *Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 21 listopada 1952 r.*..., s. 473–483).

¹²³⁴ W. Michalski, *Immunitety...*, s. 96–97; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 60. Tę lukę zauważał również Jerzy Stembrowicz uznając ją za brak przepisów wykonawczych wobec art. 16 ust. 3 Konstytucji PRL, co w ocenie tego autora stawało pod znakiem zapytania „praktyczne znaczenie prawa Sejmu do uchylenia immunitetu poselskiego” (J. Stembrowicz, *Rada...*, s. 48). Na tę okoliczność wskazuje także: Z. Kędzia, *Parlament...*, s. 168.

¹²³⁵ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. z 1957 r. Nr 19, poz. 145).

1986 r.¹²³⁶ Wraz z uzależnieniem skuteczności uchwał podejmowanych przez Sejm w sprawach immunitetowej od podjęcia ich kwalifikowaną większością, nastąpiło obarczenie ich tożsamymi wymaganiami w zakresie większości i kworum jak wymaganych przy zmianie Konstytucji PRL. Zgodnie bowiem z jej art. 91, do zmiany Konstytucji PRL wymagane było uchwalenie przez Sejm ustawy większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów¹²³⁷. Odmienne natomiast Rada Państwa, w całym okresie posiadania kompetencji do wyrażania zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej albo jego aresztowanie uchwałę w tym przedmiocie podejmowała zwykłą większością głosów przy kworum równym połowie jej członków¹²³⁸. Powiązanie tej okoliczności z polityczną jednolitością tego organu oraz zasiadania w nim osób ze szczytów władz partyjnych¹²³⁹ w oczywistym stopniu osłabiało i tak znacznie ograniczone gwarancje niezależności wykonywania mandatu poselskiego¹²⁴⁰. Równocześnie należy zauważyć, że Rada Państwa natomiast nie posiadała kompetencji do zmiany Konstytucji PRL w drodze wydawanych przez siebie dekretów z mocą ustawy. Zarówno wydawane przez Radę Państwa dekrety z mocą ustawy, jak i wykonywane przez nią zmiany w składzie Rady Ministrów,

¹²³⁶ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. z 1986 r. Nr 21, poz. 151) Pomimo braku wskazania w art. 6 ust. 5 Regulaminu Sejmu z 1986 r. kworum wymaganego dla podjęcia uchwały w przedmiocie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej albo jego aresztowanie, w tym zakresie należało stosować zasadę ogólną. W myśl art. 79 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 1986 r., Sejm podejmował uchwały w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. W art. 6 Regulaminu Sejmu z 1986 r. zawarto ponadto bardziej szczegółową niż dotychczas regulację postępowania w sprawach immunitetowych posłów.

¹²³⁷ A. Burda, *Niektóre zagadnienia regulaminu sejmowego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 6, s. 1046–1047; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 96; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 328; A. Burda, *Polskie...*, s. 255–256; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 201; R. Kraczkowski, *Sejm...*, s. 282; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 60. Należy przyjąć, że w ten sposób, z chwilą wejścia w życie Regulaminu Sejmu z 1957 r., sytuacja prawna posła uległa istotnemu wzmocnieniu (tak również: A. Burda, *Niektóre...*, s. 1046–1047). Do podobnej konkluzji można dojść także na podstawie wypowiedzi posła sprawozdawcy projektu Regulaminu Sejmu z 1957 r. na *plenum* Sejmu w dniu 1 marca 1957 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu...*, t. 10–12).

¹²³⁸ W. Michalski, *Immunitety...*, s. 97; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 201; Z. Kędzia, *Parlament...*, s. 171; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 60.

¹²³⁹ Na co wskazywał Zdzisław Jarosz, to wpływ przyjętego sposobu kreacji Rady Państwa przez Sejm na odzwierciedlenie w jej składzie politycznej struktury organu przedstawicielskiego. Autor ten ponadto podkreślał na dokonywany wybór do składu Rady Państwa przedstawicieli naczelnych władz partii wchodzących w skład Frontu Jedności Narodu, ze szczególną pozycją przewidzianą dla członków Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (Z. Jarosz, *Rada...*, s. 384).

¹²⁴⁰ Niemniej jednak Zdzisław Jarosz uważał kompetencję Rady Państwa do rozstrzygania w sprawach immunitetowych posłów pomiędzy sesjami Sejmu za mającą praktycznie jedynie czysto formalne znaczenie (*Ibidem*, s. 391). Pogląd ten ulega wzmocnieniu wobec okoliczności faktycznego wyrażenia w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej wyłącznie w jednym przypadku, a także pełną zależnością organów władzy państwowej od czynników partyjnych, w tym każdorazową możliwością pociągania posła do odpowiedzialności na drodze pozaprawnej przy wykorzystaniu sankcji o charakterze politycznym (K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 59–61).

wymagały dodatkowo następczego zatwierdzenia przez Sejm¹²⁴¹. Okoliczności te ujawniają jeszcze dalej idącą niekonsekwencję przyjętej regulacji stosunków Rady Państwa wobec Sejmu. Istotną zmianę w przedmiocie prawnokonstytucyjnej regulacji procedury wyrażania zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej albo jego aresztowanie przyniosła dopiero nowelizacja Konstytucji PRL implementująca rozstrzygnięcia podjęte przy „okrągłym stole”. Na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 4 lit. b) ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹²⁴² uzupełniono, ówczesnie oznaczony jako art. 21 ust. 3, przepis Konstytucji PRL regulujący zagadnienie immunitetu poselskiego o wskazanie, iż Sejm wyraża zgodę większością co najmniej dwu trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Równocześnie kompetencja ta została przyznana jednolicie Sejmowi wobec likwidacji wskazaną ustawą konstytucyjną Rady Państwa i zastąpienia jej jednoosobowym organem pełniącym funkcję głowy państwa – Prezydentem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹²⁴³. Nie sposób nie zauważyć, że poprzez wyciągnięcie na poziom konstytucyjny regulacji procedury wyrażania zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej albo jego aresztowanie istotnemu wzmocnieniu uległa jego prawnoustrojowa pozycja¹²⁴⁴. Równocześnie poprzez omawianą nowelizację gwarancje niezależności działania w Sejmie w ramach ustalonego podziału mandatów uzyskała mająca zostać dopuszczoną do władzy w wyniku pierwszych po II wojnie światowej częściowo wolnych wyborów opozycja solidarnościowa¹²⁴⁵.

¹²⁴¹ Znaczenie wymogu wtórnego zatwierdzenia dekrétów przez organ przedstawicielski dla zachowania jego pozycji ustrojowej podkreślał Andrzej Burda. Autor ten zwracał uwagę także na doniosłość kompetencji kreacyjnych parlamentu w zakresie wpływu na skład naczelnych organów państwowych (A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 59–60).

¹²⁴² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 19 poz. 101).

¹²⁴³ A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 482–489; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 61–62. Postulat przywrócenia urzędu Prezydenta jako przewodniczącego Rady Państwa, który wraz z wybranymi przez siebie wiceprezydentami miałby wykonywać funkcje w zakresie reprezentacji państwa na zewnątrz znalazł się w podjętej w marcu 1981 r. w reakcji na wydarzenia sierpnia 1980 r. uchwale XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego (J. Repel, *Naczelne...*, s. 176–178).

¹²⁴⁴ Podobnie jak ujęcie określonych praw i wolności w konstytucji miało służyć zabezpieczeniu mniejszości przed tyranią większości w ramach ograniczenia dowolności zmiany prawa przez zmienny układ polityczny sprawujący władzę w państwie, tak wskazanie wymogów wyrażania zgody przez izbę w kwestiach immunitetowych ograniczało instrumentalne wykorzystywanie tych przepisów przez większość zdolną do swobodnych zmian postanowień regulaminowych (H. Kelsen, *O istocie...*, s. 72–74; J. Wróblewski, *Ideologia...*, s. 260). Równocześnie dla zagwarantowania funkcji ochrony niezależności mniejszości poprzez immunitet parlamentarnego konieczne byłoby obarczenie wymogu wyrażania zgody na jego uchylenie większością kwalifikowaną przewyższającą tę decydującą o zdolności do sprawnego wykonywania władzy w państwie. W odmiennym przypadku funkcja ta stawałaby się fikcją wobec podporządkowania działania immunitetu parlamentarnego woli większości, przed której dowolnością działania ma on chronić (H. Kelsen, *O istocie...*, s. 59, 72–74, 84–85).

¹²⁴⁵ A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 482–484.

Posłowie cieszyli się przynależnym im immunitetem od dnia wyboru¹²⁴⁶. Należy zauważyć, że niezależnie od przyznawanego tej instytucji prawnoustrojowego znaczenia poza pozbawieniem posłów immunitetu materialnego ograniczeniu podlegał także przysługujący im immunitet formalny. Dotyczył on bowiem wyłącznie odpowiedzialności karno-sądowej. W pozostałym zakresie, a to przede wszystkim w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej i cywilnej posłowie ponosili odpowiedzialność na równi z innymi obywatelami. Pewne wątpliwości wywoływało kwestia objęcia immunitetem formalnym także odpowiedzialności karno-administracyjnej, jednak zgodnie z poglądem większości należało udzielić w tym przedmiocie odpowiedzi negatywnej¹²⁴⁷. Równocześnie zdecydowanym poparciem cieszył się pogląd o objęciu immunitetem formalnym etapu postępowania przygotowawczego do momentu wniesienia aktu oskarżenia¹²⁴⁸. Podobnie dotyczyło to tezy o konieczności uzyskania zgody Sejmu albo Rady Państwa na kontynuowanie postępowania karnego wszczętego przeciwko osobie przed uzyskaniem przez nią mandatu poselskiego. W tym zakresie niewątpliwie mieliśmy do czynienia z wykładnią rozszerzającą przepis art. 16 ust. 3 Konstytucji PRL, istotnie wykraczając poza jego językowe brzmienie, niemniej uzasadnianą teleologicznie jako służącą zabezpieczeniu niezależności posła¹²⁴⁹.

W doktrynie szeroko rozumiano także użyte w art. 16 ust. 3 pojęcie aresztowania rozciągając jego zakres także na wszelkie inne formy pozbawienia posła wolności. Brak było jednak pełnej

¹²⁴⁶ A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 631–633; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 91–93; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 321.

¹²⁴⁷ O rozszerzenie immunitetu parlamentarnego również na postępowanie karno-administracyjne i dyscyplinarne postulował *de lege ferenda*: A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 635. Dopiero w 1991 r. prawodawca zdecydował o rozszerzeniu immunitetu zakresu formalnego także na postępowania karno-administracyjne, czego dokonano jednak w drodze ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1991 r. Nr 11, poz. 36), w ten sam sposób wychodząc poza literalny tekst obowiązującego wówczas przepisu konstytucji dotyczącego immunitetu parlamentarnego (K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 62–63).

¹²⁴⁸ A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 622–623; S. Śliwiński, *Polski...*, Warszawa 1961, s. 105; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 83–84; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 327; A. Burda, *Polskie...*, s. 255; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 200–201; W. Daszkiewicz, *Proces...*, s. 162–163; K. Marszał, *Prawo...*, s. 111; R. Kraczkowski, *Sejm...*, s. 281–282; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 53–54.

¹²⁴⁹ A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 631–634; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 92–93. Andrzej Murzynowski zauważając słabość rozszerzającej wykładni art. 16 ust. 3 Konstytucji PRL uzasadnianej względami celowościowymi postulował dokonanie odpowiedniej jego nowelizacji (A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 633). Innego zdania był Stanisław Śliwiński, który uważał, że postępowanie karno-sądowe wszczęte przeciwko osobie przed dniem jej wyboru na posła mogło toczyć się dalej, jednak musiało ustać jego aresztowanie (S. Śliwiński, *Polski...*, Warszawa 1961, s. 105). Wojciech Michalski natomiast wychodząc z założenia o powinności postrzegania zagadnienia odpowiedzialności karno-sądowej jako procesu dynamicznego, a nie statycznego, uważał, że pogląd o objęciu immunitetem formalnym także tych postępowań wszczętych przeciwko osobie przed uzyskaniem przez nią mandatu można wywieść z art. 16 ust. 3 stosując wykładnię językową. Równocześnie autor ten uznawał, że warunki społeczno-ustrojowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i przyjęty w niej sposób ustalania list kandydatów na posłów, w tym społeczna nad tym dyskusja, wykluczały w praktyce możliwość znalezienia się na liście kandydatów osoby przeciwko, której toczy się postępowanie karne (W. Michalski, *Immunitety...*, s. 92–93).

zgody co do skuteczności wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej dla możliwości późniejszego wykonania wobec niego orzeczonej w tym postępowaniu kary pozbawienia wolności, co jednak jednolicie uznawano za dopuszczalne w przypadku uprzedniej zgody na aresztowanie posła. Spod zakresu nietykalności poselskiej wyłączano czynność zatrzymania¹²⁵⁰. Przyjęty w tym przedmiocie pogląd wspierały nie tylko dyrektywy wykładni językowej, co również systemowej. Ustrojodawca określając bowiem treść wolności obywatelskiej w postaci nietykalności osobistej opisanej w art. 74 ust. 1 Konstytucji PRL rozróżnił zatrzymanie od aresztowania¹²⁵¹. Stanowisko w tym zakresie znalazło dodatkowe potwierdzenie w późniejszym rozszerzeniu przez ustawodawcę zwykłego w drodze art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹²⁵² konstytucyjnego zakazu aresztowania posła bez zgody Sejmu albo Rady Państwa również na zakaz zatrzymania, potwierdzając równocześnie uprzednio przyjęte w doktrynie pogląd o objęciu nim także wszelkich innych form ograniczenia nietykalności poselskiej¹²⁵³. Istotne znaczenie należy przypisać także przyjęciu w doktrynie odrębności zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej oraz zgody na jego aresztowanie. Na tej podstawie przyjmowało się, że wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej nie pociągało za sobą zgody na jego aresztowanie w toku prowadzonego postępowania. W tym zakresie podkreślano bowiem odrębny charakter oraz skutek obu tych decyzji¹²⁵⁴.

4.5. Uzasadnienie pozbawienia posłów immunitetu materialnego w Konstytucji PRL

Powracając do rozważań ogólnych dotyczących immunitetu parlamentarnego oraz jego znaczenia i funkcji w ustroju Polski Ludowej warto poświęcić więcej uwagi publikacji Konstantego Grzybowskiego z 1950 r. opisującego genezę tej instytucji w ramach francuskich Stanów Generalnych okresu monarchii absolutnej Ludwika XVI z perspektywy doktryny

¹²⁵⁰ Odmienne: A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 328–329.

¹²⁵¹ *Ibidem*, s. 328–329; A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 624–626; S. Śliwiński, *Polski...*, Warszawa 1961, s. 105; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 86–88; A. Burda, *Polskie...*, s. 233, 375–376; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 136–137, 173; S. Zawadzki, *Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywatelskie*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo...*, s. 242–244; R. Kraczkowski, *Sejm...*, s. 282; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 57–58.

¹²⁵² Na słuszność odwołania się do tej wykładni wskazuje: A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 625.

¹²⁵³ Pogląd o rozszerzeniu zakresu immunitetu formalnego poprzez objęcie nim przez ustawodawcę zwykłego także zakazu ograniczenia prawa nietykalności poselskiej w jakikolwiek inny sposób wyrazili: A. Rost, H. Suchocka, *Status...*, s. 32.

¹²⁵⁴ A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 626; S. Śliwiński, *Polski...*, Warszawa 1961, s. 105; W. Michalski, *Immunitety...*, s. 87–88. Odmienne na gruncie art. 21 Konstytucji marcowej przyjmowano konsumpcję przez zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności także zgody na jego pozbawienie wolności w trakcie postępowania karnego (*Encyklopedia podręczna prawa karnego...*, s. 617).

okresu budowy państwa socjalistycznego. Jak wskazywał przywołany autor, postulat objęcia immunitetem materialnym działalności zawodowej deputowanych do Stanów Generalnych, wraz z przyznaniem im ograniczonego immunitetu formalnego w pozostałym zakresie, stanowił wniosek mniejszościowy pochodzący przede wszystkim ze strony stanu szlacheckiego, nie mieszczaństwa. Miało to stanowić przywilej osobisty deputowanego postrzeganego jako samodzielnym reprezentantem całego ludu. Podjęte natomiast w reakcji na działalność Króla Francji Ludwika XVI zamierzającego wymusić na Stanach Generalnych oddzielne obradowanie, dotyczyły określenia deputowanych mianem samodzielných reprezentantów narodu i w ten sposób pośrednie zniesienie zasady mandatu związanego oraz uznania parlamentarnej wolności słowa¹²⁵⁵.

Przyznany deputowanym immunitet materialny dotyczył jedynie ich działalności zawodowej. Uznanie go za przywilej osobisty deputowanego prowadził natomiast do braku ponoszenia przez niego w tym zakresie odpowiedzialności przed Zgromadzeniem Narodowym. Parlamentarna wolność słowa wydawała się pozostawać ściśle związaną z zasadą suwerenności ludu i reprezentacyjnym charakterem mandatu deputowanych. Odróżniało to immunitet francuski od tego przyznanego deputowanym w USA, gdzie właściwa izba Kongresu władna była orzekać w przedmiocie działalności objętej tym immunitetem o odpowiedzialności swoich członków. Wspomniana uchwała francuskiego Zgromadzenia Narodowego dotycząca immunitetu parlamentarnego pomimo braku uzyskania sankcji Króla była uznawana za legalną i skuteczną¹²⁵⁶. W ten sposób organ przedstawicielski narodu samodzielnie określił zakres gwarancji niezależności swoich członków, w tym zakresie wypowiadając zakres suwerennej władzy monarchy absolutnego. Równocześnie doszło do tego inaczej niż w Anglii, gdzie immunitet materialny deputowanych został formalnie uznany w ramach przywileju monarszego w zakresie wyłączenia spod jurysdykcji sądów królewskich zadań wypowiedzianych przez kogokolwiek w parlamencie¹²⁵⁷.

W Zgromadzeniu Narodowym za rozszerzeniem zakresu immunitetu opowiadała się mniejszość składająca się z przedstawicieli stanu szlacheckiego i plebejskiego upatrując w tej

¹²⁵⁵ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 64–68, 75–77.

¹²⁵⁶ Andrzej Burda wskazuje, że wraz z przekształceniem się w dobie Wielkiej Rewolucji Francuskiej Stanów Generalnych w *Assemblée Nationale* (Zgromadzenie Narodowe) proklamowaniu pełnej niezależności tego organu w zakresie określenia swojej wewnętrznej organizacji i trybu funkcjonowania towarzyszyło uchwalenie regulaminu z dnia 29 lipca 1789 r. Następnie Konstytucja francuska z dnia 3 września 1791 r. rozstrzygnęła o wymaganej formie regulaminu Zgromadzenia Narodowego przesądając zaistniałe na tym gruncie kontrowersje na korzyść uchwały, nie ustawy (A. Burda, *Niektóre...*, s. 1034).

¹²⁵⁷ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 70–71, 75–79.

instytucji środka ochrony jej praw w parlamencie. Wśród postulatów znalazły się także te, aby wolność słowa deputowanych zabezpieczyć przed jej naruszeniem ze strony osób prywatnych, a także aby objąć deputowanych szczególną ochroną w zakresie naruszenia ich nietykalności ze strony ludu. Oba nie znalazły uznania większości, wydaje się, że głównie ze względów pragmatycznych jaki mogłoby to mieć wpływ na wyborców. Zgromadzenie Narodowe zdecydowało się jednak na objęcie immunitetem formalnym oraz przywilejem nietykalności działalności pozazawodowej posłów, zabezpieczonych obowiązkiem uzyskania zgody Zgromadzenia Narodowego na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności karnej w zakresie przestępstw¹²⁵⁸.

Na tak narysowanym tle historycznoprawnym Konstanty Grzybowski rozważył klasowe podłoże immunitetu parlamentarnego, pierwotnie wychodzącego z kręgów szlacheckich¹²⁵⁹, a następnie przejętego do konstytucji francuskiej z 1791 r. Zdaniem tego autora, immunitet pozostaje każdorazowo wymierzony przeciwko określonej klasie społecznej. Stanowi on w rzeczywistości następstwo uznania suwerenności narodu jako fikcji zabezpieczającej faktyczną dyktaturę burżuazji w państwie kapitalistycznym. Stanowiąc nadbudowę prawną nad ideologiczną strukturą państwa tego typu, służy utrwaleniu i zabezpieczeniu ustalonego układu stosunków społecznych¹²⁶⁰. Konstanty Grzybowski poczytywał za konieczne uznanie ówczesnie immunitetu za przywilej indywidualny każdego z deputowanych, gdyż służąc pojedynczym osobom, w rzeczywistości wyłącznie szczytom burżuazji, jako że tylko część tej klasy korzystała z biernego prawa wyborczego¹²⁶¹, pozwalał na przypisywanie deputowanym cech szczególnych postrzeganych jako starorzemskich mędrców wywyższonych ponad ogół i stąd przed nim nieodpowiedzialnych¹²⁶², co dawało podstawy do utrwalenia istniejących zasad

¹²⁵⁸ *Ibidem*, s. 71–75, 77–79

¹²⁵⁹ Zauważają to także: R. Balicki, A. Ławniczak, *Tradycja...*, s. 421.

¹²⁶⁰ Podobny pogląd, niemniej ówczesnie jedynie zaznaczony bez głębszego jego rozwinięcia, Konstanty Grzybowski wypowiedział w ramach ankiety konstytucyjnej z 1931 r.: K. Grzybowski, w: *Ankieta...*, s. 55–56.

¹²⁶¹ Na zróżnicowanie wpływu poszczególnych klas społecznych na skład ciała reprezentacyjnego w Prusach na podstawie prawa wyborczego z 1849 r., w ramach którego głos członka najzamożniejszej klasy społecznej posiadał siłę ponad 17 razy większą niż członka trzeciej klasy, w której skład wchodziło: mieszczaństwo, chłopcy i robotnicy, zwracali uwagę: F. Lassalle, *O istocie...*, s. 87–89; K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 62. Karol Marks w tym kontekście wskazywał natomiast na wyniesienie przez pruską rewolucję marcową 1848 r. burżuazji na szczyty władzy oraz faktycznego występowania tej klasy nie w interesie ogółu, lecz wyłącznie swoim własnym, zdążając do zapewnienia sobie nietykalności w sojuszu z koroną, zamiast dokonania radykalnych przekształceń struktury społecznej ówczesnych Prus (K. Marks, *Burżuazja i kontrrewolucja*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła...*, s. 62–65; F. Engels, *Wstęp F. Engelsa*, w: K. Marks, *Walki klasowe we Francji od 1848 r. do 1850 r.*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła...*, s. 116–118).

¹²⁶² Na przyrównanie osoby deputowanego do rzymskiego mędrca czy trybuna w kontekście uzasadnienia przysługującego mu immunitetu parlamentarnego wskazuje także: C. Negoită, *From...*, s. 66. Odmiennie Hans Kelsen, jako przedstawiciel doktryny państwa kapitalistycznego wskazywał, że w demokracji brak jest miejsca dla istnienia przewodców z powołania, postrzeganych jako grupy osób posiadających szczególne predyspozycje

prawa wyborczego uznających podstawowy wpływ na kształt reprezentacji parlamentarnej wyłącznie najzamożniejszej części klasy posiadającej¹²⁶³. Ujawnia to szczególne znaczenie poczytywania deputowanego za samodzielnego przedstawiciela narodu zamiast przyznania tej cechy całemu organowi przedstawicielskiemu, względnie całości reprezentacji poselskiej. Deputowany pozostający indywidualnie reprezentantem narodu skupia w swojej osobie całość przywilejów zabezpieczających niezależność i sprawność działania organu przedstawicielskiego. Niemniej dopiero zbiorowość posłów działająca jako parlament zdolna jest do skutecznego wykonywania swoich kompetencji, w czym nie może zastąpić go pojedynczy poseł. Legitymowanie się przez deputowanego przymiotem jednoosobowego reprezentanta całego narodu, a w ślad za tym wszystkich składających się na tę zbiorowość klas, prowadzi natomiast do wytworzenia fikcji, tożsamej z tą wynikającą z zasady suwerenności narodu, a mającej na celu ukrycie jednolite burżuazyjnego charakteru parlamentu w państwie kapitalistycznym¹²⁶⁴. Uznanie absolutnego immunitetu materialnego w zakresie dyskusji parlamentarnej nawiązywać miało natomiast – zdaniem Konstantego Grzybowskiego – do podstawowego dla ekonomiki kapitalistycznej pojęcia konkurencji, efektem której pozostawała ostateczna harmonizacja interesów poszczególnych grup składających się na naród. Pełna wolność słowa miała zabezpieczać nieskrępowaną debatę

do wykonywania przedstawicielstwa politycznego całego narodu (H. Kelsen, *O istocie...*, s. 102–103, 107–116, 124–130).

¹²⁶³ Jak wskazywał Karol Marks, we Francji lat 30. i 40. XIX wieku władza faktycznie spoczywała w ręku tzw. arystokracji finansowej, przede wszystkim właścicieli banków i finansjerów, właścicieli kolei, kopalń, lasów oraz wielkich obszarów ziemskich, którzy traktowali państwo jak wehikuł służący do uwłaszczenia się oraz powiększania swoich majątków. Rewolucja 1848 roku stanowiąca wystąpienie przeciwko monarchii oraz arystokracji finansowej doprowadziła natomiast do wyniesienia na szczyty władzy burżuazji, z równoczesnym dopuszczeniem do jej sprawowania także proletariatu. W ten sposób w wyniku rewolucji robotnicy wywalczyli burżuazyjną republikę zamiast burżuazyjnej monarchii. Powstanie państwa republikańskiego zostało następnie zalegitymizowane w wyborach do Zgromadzenia Narodowego, w którym przewagę uzyskali burżuazyjni republikanie, a utrwalone po wydarzeniach powstania robotniczego w czerwcu 1848 r. Kolejne wzmocnienie władzy burżuazji nastąpiło w wyniku wyborów z maja 1849 r., wzmocnione w czerwcu tego samego roku. Ostatecznie jednak po wydarzeniach czerwca 1850 r. władza powróciła do partii porządku, arystokracji finansowej, frakcji burżuazji o poglądach rojalistycznych (K. Marks, *Walki klasowe we Francji od 1848 r. do 1850 r.*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła...*, s. 131–154, 176–188; K. Marks, *Osiemnasty brumaire’a Ludwika Bonaparte*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła...*, s. 234–271, 277–278, 282–295, 300–305, 308–309; F. Engels, *Wstęp F. Engelsa*, w: K. Marks, *Wojna...*, s. 446–447. Po dokonaniu przez Ludwika Bonaparte zamachu stanu oraz późniejszego ogłoszenia w 1852 r. cesarstwa, w dniu 4 września 1870 r. doszło do kolejnej rewolucji w skutek której proletariat przy współdziałaniu z burżuazją restytuował republikę. Następnie w dniu 18 marca 1871 r. władzę w Paryżu przejął proletariat proklamując Komunę Paryską jako przykład dyktatury proletariatu, która po przeszło dwóch miesiącach, 28 maja 1871 r., padła pod kontrrewolucyjnym naporem obszarniczego rządu francuskiego rezydującego w Wersalu (F. Engels, *Wstęp F. Engelsa*, w: K. Marks, *Wojna...*, s. 447–455; K. Marks, *Wojna...*, s. 466–509; I. Grajewska, *Komuna...*, s. 822–850).

¹²⁶⁴ Podobny pogląd zdaje się wypływać również z wypowiedzi Marka Sobolewskiego, który stwierdzał, że „konstrukcja suwerenności narodu przyjęta w rewolucji francuskiej” postrzegala „Naród, jako byt idealny”, który w rzeczywistości „nie miał żadnych możliwości działania politycznego”. Suwerenność narodu przejawiała się natomiast w obowiązku „reprezentantów powoływania się w swoim działaniu na dobro ogólne i interesy narodu”, to natomiast miało prowadzić do jej legitymizacji w oczach ogółu wówczas ich władza mogła zostać uznana za legitymowaną (M. Sobolewski, *O pojęciu suwerenności ludu*, w: *Księga pamiątkowa...*, s. 239).

polityczną w parlamencie w wyniku której dochodziłoby, na wzór zastosowania mechanizmu niewidzialnej ręki rynku, do osiągnięcia prawdy absolutnej¹²⁶⁵.

W tym miejscu należy szerzej rozważyć koncepcję zrównania dyskusji parlamentarnej z konkurencją rynkową¹²⁶⁶, a to w ramach uznania jej za proces służący, zgodnie z założeniami nauki burżuazyjnej¹²⁶⁷, służący osiągnięciu prawdy oraz harmonizacji interesów poszczególnych grup społecznych¹²⁶⁸. Takie postrzeganie funkcji debaty parlamentarnej ujawnia klasowe podłoże parlamentów państw kapitalistycznych, a także daje uzasadnienie dla braku przyznania posłom immunitetu materialnego w zakresie ich działalności zawodowej w państwach budującego się socjalizmu¹²⁶⁹. Założenie, że konkurencja rynkowa może

¹²⁶⁵ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 80–94. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Konstanty Grzybowski początkiem lat 30. XX w. wyraził pogląd, że parlamentaryzm jako taki skończył się z chwilą przyjęcia przez proletariats stanowiska rewolucyjnego odrzucenia dotychczasowych założeń parlamentaryzmu burżuazyjnego końca XVIII w. i XIX w. o reprezentacji przez deputowanych do ciała przedstawicielskie całego narodu, a nie jedynie poszczególnych jego klas. Wówczas „parlament przestał być terenem uzgadniania interesów, które wszystkie miały pewną wspólną podstawę, uznawały pewne wspólne zasady, przestał być terenem «dyskusji» jako metody znachodzenia «prawdy» a stał się terenem oratorstwa, jako sposobu trafienia do głów i uszu własnych wyborców, z pominięciem i zlekceważeniem własnych kolegów w parlamencie i cudzych wyborców”. Zdaniem tego autora także z tą chwilą przestało istnieć „społeczeństwo” rozumiane jako zbiór identycznych, izolowanych jednostek, mających zgodne interesy „a stało się zbiorem grup, mających sprzeczne interesy”. Wówczas to „[s]połeczeństwo przestało być rozumnym mechanizmem a stało się chaosem” (K. Grzybowski, *Mit państwa*, „Czas” 1932, nr 295, s. 2).

¹²⁶⁶ Na takim założeniu zbudowana została obowiązująca do dzisiaj w USA koncepcja wolności słowa i wymiany poglądów w ramach pierwszej poprawki do Konstytucji USA z 1791 r., jako realizująca ideę równego dostępu do *marketplace of ideas* (R.H. Fallon, Jr., *A Constructivist Coherence Theory of Constitutional Interpretation*, „Harvard Law Review” 1987, nr 6, s. 1201; A. Dziadzio, *Wolność...*, s. 4–5).

¹²⁶⁷ Burżuazja jako klasa społeczna pierwszorzędne znaczenie przypisuje gospodarce wolnorynkowej oraz związanej z nią wolnej konkurencji. Tym wartościom podporządkowane zostają w państwie burżuazyjnym zarówno ustrój społeczny, ekonomiczny, polityczny, jak i prawny (K. Marks, F. Engels, *Manifest...*, s. 26–30, 39–41). Warunkiem istnienia burżuazji jest natomiast nagromadzenie oraz pomnażanie kapitału opartego na wyzysku pracy najemnej. Znowuż praca najemna, zdaniem Karola Marksa i Fryderyka Engelsa, „opiera się wyłącznie na konkurencji robotników pomiędzy sobą” (*Ibidem*, s. 37). Karol Marks wykorzystywał wolną konkurencję także jako podstawowe pojęcie do opisu panowania burżuazji we Francji na przełomie XVIII i XIX wieku (K. Marks, *Osiemnasty...*, s. 230).

¹²⁶⁸ Jak zauważa Michel Rosenfeld, oparcie Konstytucji USA na zasadzie podziału władzy, przy równoczesnym uznaniu mechanizmów równowagi w ramach przyjęcia systemu *checks and balances*, prowadzi do podporządkowania ustroju tego państwa ciągłemu konfliktowi w ramach ścierania się poszczególnych tożsamości określonych poprzez przynależność do jednej z trzech władz. Zderzenia tożsamości w ramach ustroju USA występują ponadto na gruncie relacji federacji do poszczególnych stanów (M. Rosenfeld, *The Identity of the Constitutional Subject*, „Cardozo Law Review” 1995, nr 3–4, s. 1060–1061). Lech Morawski natomiast omawiając zagadnienie rosnącego aktywizmu sądów we współczesnych demokracjach, wskazuje na jedną z przyczyn tego zjawiska stanowiącą marketyzację życia publicznego. Przełożenie tego na poziom parlamentów prowadzi do podporządkowania działalności tych organów mechanizmom konkurencji rynkowej, w ramach których poszczególne grupy interesów zmierzają do maksymalizacji rezultatów pożądaných ze względu na ich partykularne interesy, zamiast zmierzać do wypracowania rozwiązań ważnych z punktu widzenia dobra publicznego. Lech Morawski stwierdza występowanie tego zjawiska zarówno w nowych, jak i dojrzałych demokracjach, w tym w USA (L. Morawski, *Czy sądy mogą się angażować politycznie?*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 3, s. 17–18).

¹²⁶⁹ Hans Kelsen uznając procedurę parlamentarną za mającą charakter dialektyczno-kontrydiktoryjny oparty na „grze argumentów i kontrargumentów, na przemówieniach i replikach” zaznaczał równocześnie, że błędnym jest upatrywanie w tym procesie środka do osiągnięcia prawdy absolutnej, lecz należy ją poczytywać jako skierowaną

występować wyłącznie pomiędzy wolnymi i równorzędnymi jednostkami przekładało się na uznanie, że debata parlamentarna, aby osiągać związane z nią cele, musi odbywać się pomiędzy samodzielnymi, wolnymi i równorzędnymi reprezentantami o tożsamym statusie ustrojowym. Zdolność do samoregulacji rynku w ramach mechanizmu niewidzialnej ręki uzależniona jest od braku ingerencji w niego przez czynniki zewnętrzne zakłócające wolność działalności poszczególnych jednostek kierowanych ich własnym interesem. Tak samo zdolność do osiągnięcia prawdy w wyniku konkurencji poglądów i interesów ujawnianych w toku debat w parlamencie zależna jest od uczestniczenia w nich wyłącznie jednostek niezależnych od wszelkich zewnętrznych wpływów mogących zniekształcać wyrażaną wolę. Wszelkie podnoszone w toku dyskusji argumenty powinny móc być wypowiedziane swobodnie, a co za tym idzie nie mogą podlegać jakimkolwiek ograniczeniom, w tym prawnym, a w szczególności nie mogą one stanowić podstawy aktualizacji odpowiedzialności poszczególnych deputowanych¹²⁷⁰. W przypadku ograniczeń narzuconych na reprezentanta narodu w postaci obawy przed sankcją, jego pogląd staje się karykaturą. Wówczas do wolnorynkowej wymiany poglądów wprowadza się czynnik zakłócający możliwość ustalenia prawdy w toku konkurencji poglądów¹²⁷¹. Skoro jednak prawda może zostać osiągnięta wyłącznie w toku bezpośredniej dyskusji, to warunkiem niezbędnym do jej osiągnięcia jest istnienie systemu przedstawicielskiego, gdyż bowiem jedynie w ograniczonym kręgu profesjonalnych reprezentantów narodu możliwe jest ustalenie woli powszechnej – woli narodu¹²⁷². W tym miejscu następuje punkt styczny socjalistycznej krytyki zasady suwerenności narodu, mandatu wolnego oraz instytucji immunitetu parlamentarnego. W tym ostatnim punkcie, Konstanty Grzybowski jednoznacznie stwierdza: „Immunitety parlamentarzystów w tym ujęciu są instytucją burżuazyjną a nie demokratyczną”¹²⁷³. Rządy burżuazyjne natomiast każdorazowo dążą do utrwalenia nieodpowiedzialności swoich reprezentantów w parlamencie, posługując

„ku osiągnięciu kompromisu”. Jak dodawał: „Wszelka wymiana, wszelki układ jest kompromisem, albowiem kompromis oznacza układanie się”. Procedura parlamentarna umożliwia jednakowoż „dojście do głosu oraz publiczną manifestację grup reprezentowanych w parlamencie” (H. Kelsen, *O istocie...*, s. 76–77).

¹²⁷⁰ Na występujące w Niemczech w drugiej połowie XIX wieku koncepcje przypisujące jedynie państwu, a przez to i jego organom oraz obsługującemu je aparatowi urzędniczemu, funkcję urzeczywistniania wieczystej prawdy i sprawiedliwości wskazywał: F. Engels, *Wstęp F. Engelsa*, w: K. Marks, *Wojna...*, s. 454.

¹²⁷¹ Ten sposób rozumowania zdawali się podzielać francuscy posłowie lewicowi w drugiej połowie XIX wieku, którzy odpowiadając na zarzut braku realizowania przez nich w swojej działalności zawodowej woli elektoratu, stwierdzili, że przyjęcie mandatu związanego, a w jego ramach możliwości odwoływania deputowanego, stwarzałoby warunki do wprowadzenia tyranii mniejszości zdolnej do podważenia wolności dyskusji parlamentarnej, a przez to i uniemożliwienia osiągnięcia prawdy z uwagi na pozbawienie posłów przynależnego im wolnego głosu (I. Grajewska, *Komuna...*, s. 820–821).

¹²⁷² K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 92.

¹²⁷³ W ramach ankiety konstytucyjnej z 1931 r. autor ten stwierdzał: „Przywileje członków parlamentu są przeżytkiem niezharmonizowanym z ustrojem demokratycznym, przywilejem niebezpiecznym wobec istnienia mniejszości antidemokratycznych” (K. Grzybowski, w: *Ankieta...*, s. 56).

się fikcyjnymi konstrukcjami: „ludu”, „narodu” i „reprezentacji”, „[i] dopiero – ustrój socjalistyczny potrafi ten problem rozwiązać, łącząc z sobą niezależność wybrańców ludu i prawo ludu do ich odwoływania”¹²⁷⁴. Brak natomiast istnienia w parlamencie socjalistycznym antagonistycznych środowisk politycznych czy przedstawicieli antagonistycznych klas społecznych, stanowi cechę charakterystyczną tego typu organu przedstawicielskiego. Wówczas parlament nie służy do zawierania kompromisów, lecz do wyrażania ujednoliconej woli ludu pracującego miast i wsi złożonego z nieantagonistycznych klas i warstw społecznych¹²⁷⁵.

Podobne konkluzje co przedstawione powyżej można wywieść także z analizy poglądów Karola Marksa, który postrzegał system parlamentarny jako następstwo dyktatu burżuazji. Zdaniem tego autora, parlamentaryzm stanowiąc instytucjonalizację walk klasowych, żyje „w walce i dzięki walce”. „Rządy parlamentarne żyją z dyskusji, jakżeż mogą one dyskusji zabronić? Wszelki interes, wszelka instytucja społeczna przeistacza się tutaj w ogólne idee, traktuje się je jako idee – jakżeż jakikolwiek interes czy instytucja może wznieść się ponad ideę i narzucić się jako dogmat wiary? Walka mówców na trybunie wywołuje walkę pismaków prasowych, klub dyskusyjny w parlamencie siłą konieczności uzupełniają kluby dyskusyjne w salonach i knajpach, reprezentanci odwołujący się bezustannie do opinii ludowej uprawniają opinię ludu do wypowiadania w petycjach swojej prawdziwej opinii. Rządy parlamentarne pozostawiają wszystkie decyzji większości, jakżeż więc olbrzymie większości poza parlamentem miałyby nie chcieć decydować? Jeżeli na szczycie państwa gra się na skrzypcach, to czy można się dziwić, że ludzie na dole tańczą?”¹²⁷⁶

¹²⁷⁴ K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 93–94. Przyjęcie tezy o fikcyjności reprezentacji w burżuazyjnym systemie przedstawicielskim zakładało uznanie, że ówczesny parlament reprezentuje faktycznie wyłącznie interesy klasy posiadającej. Tym samym „zarówno francuska teoria mandatu reprezentacyjnego, jak i niemiecka teoria organu reprezentacyjnego (teorie dominujące w nauce burżuazyjnej okresu przedmonopolistycznego), służą temu celowi – teoretycznemu uzasadnieniu jednego z dogmatów burżuazyjnego konstytucjonalizmu, tj. uniezależnieniu posła od wyborców, umożliwienia mu wolnego od kontroli wyborców działania w interesie i często wprost na polecenie organizacji kapitalistów” (K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 62; podobnie: L. Bojm, w: *Dyskusja...*, s. 118–119).

¹²⁷⁵ M. Rybicki, *Front...*, s. 4–5, 7–8; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 333–334, 344–346; A. Ławniczak, *Jedność...*, s. 321–323. Na brak wyeliminowania w ustroju socjalistycznym występowania rozbieżności interesów o pozaklasowy charakter, niezależnie od zapewniania jednolitości klasowej społeczeństwa oraz aparatu władzy, wskazywał: M. Sobolewski, *Z problematyki...*, s. 949–951. Jak bowiem stwierdzał Marek Sobolewski, przez socjalistyczny parlamentaryzm należy rozumieć, „system rządów, w którym organ ustawodawczy ma charakter kolegialny i przedstawicielski, tzn. pochodzi z wyborów powszechnych i dzięki swemu składowi reprezentuje interesu i wolę całego kręgu wyborców, odzwierciedlając zarówno fakt zróżnicowanie opinii publicznej, jak też jej fluktuacje” (M. Sobolewski, *Z problematyki...*, s. 955).

¹²⁷⁶ K. Marks, *Osiemnasty...*, s. 267. Karol Marks uznawał istnienie walki i braku stabilizacji za nieodłączną cechę parlamentaryzmu burżuazyjnego. Równocześnie zważał on na wewnętrzne sprzeczności rozrywające klasę burżuazji, która z jednej strony ciąży ku chaosowi ściśle związanemu z istnieniem konkurencji parlamentarnej,

Zgodnie z założeniami ideologii marksizmu-leninizmu, parlament miał stanowić miejsce pracy, a nie miejsce „paplaniny”¹²⁷⁷. Równocześnie podkreślano, że nie przekreślało to znaczenia tego organu jako forum debaty politycznej czy też nie umniejszało jego nadrzędnej roli w systemie organów władzy państwowej¹²⁷⁸. Jak stwierdzał Włodzimierz Lenin, bazując na krytyce parlamentaryzmu wyrażonej przez Karola Marska, zniesienie tego systemu w jego burżuazyjnej odmianie i przekształcenie organu przedstawicielskiego w instytucję pracującą miało służyć zerwaniu z fikcyjnymi debatami na *plenum* parlamentu, podczas gdy rzeczywiste ustalenia co do treści rozstrzygnięć podejmowanych przez ten organ zapadały w sferze niejawnej dla ludu. Zmiana charakteru ciała przedstawicielskiego z instytucji „gadającej” na „pracującą”, mająca swój wyraz przede wszystkim w przyznaniu temu organowi kompetencji w zakresie czuwania i egzekwowania wykonania jego decyzji, miała służyć przekształceniu funkcji posła w robotnika wynajmowanego przez lud, ludowi podporządkowanego i przed nim odpowiedzialnego. Posłowie mieli bowiem brać odpowiedzialność za swoje słowa, aby debaty plenarne nie przeradzały się w „paplaninę” mającą jedynie otumanić lud. Parlamentarzyści mieli za zadanie nie tylko uchylać prawo, lecz również je wykonywać oraz nadzorować jakie wynikają z tego konsekwencje. Chodziło więc w tym przypadku o urealnienie debat parlamentarnych, tak aby stanowiły one asumpt dla rzeczywistych zmian społecznych, a nie pozostawały wyłącznie wehikułem działalności niepodlegającej odpowiedzialności przed ludem, a wykonywanej przez grupę uprzywilejowanych w stosunku do ludu przedstawicieli¹²⁷⁹.

Niezależnie od powyższego Ferdynand Engels wskazywał na znaczenie swobody wypowiedzi w parlamencie w okolicznościach reprezentacji w nim klas antagonistycznych. Autor ten

z drugiej strony – ku potrzeby stabilizacji niezbędnej dla prowadzenia wymiany handlowej oraz rozwoju gospodarczego (*Ibidem*, s. 296–299).

¹²⁷⁷ Andrzej Burda wskazywał, że również Karol Marks występował przeciwko ukształtowaniu organu przedstawicielskiego jako organu „gadającego”, a zamiast tego opowiadał się za jego ukształtowaniem jako organu „pracującego”. Zdaniem Andrzeja Burdy chodziło w tym przypadku o krytykę słabości organu przedstawicielskiego wobec egzekutywy, a nie o wystąpienie przeciwko parlamentowi jako miejscu debaty, gdyż jak stwierdzał: „Praca ustawodawcza organu przedstawicielskiego musi polegać na rozwiniętej dyskusji, na analizie zgłoszonych propozycji, na poszukiwaniu rozwiązań najbardziej prawidłowych i społecznie celowych, a przecież tego nie można dokonać bez (szerokiego) posługiwania się językiem. Defekt polega na tym i ma miejsce wówczas, gdy orężem parlamentu jest tylko dyskusja, brak natomiast środków skutecznego oddziaływania na tok pracy egzekutywy. Wszak od *sq* «gadającego» zawsze będzie gorszy parlament «niemy»” (A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 21).

¹²⁷⁸ A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 241–242; A. Burda, *Polskie...*, s. 185; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 96–98.

¹²⁷⁹ W.I. Lenin, *Państwo...*, s. 453–460. Charakteryzując ustrój Komuny Paryskiej, Karol Marks stwierdzał: „Komuna nie miała być ciałem parlamentarnym, lecz pracującym, jednocześnie ustawodawczym i wykonawczym” (K. Marks, *Wojna...*, s. 487). Odżegnywanie się przez Komunę Paryską od parlamentaryzmu dotyczyło przede wszystkim krytycznemu stanowisku wobec „pustej gadaniny”, czyli dyskusji dotyczącej przede wszystkim kwestii formalnych lub proceduralnych, zamiast skupienia się na konkretnych problemach i poszukiwaniu sposobów ich rozwiązania (I. Grajewska, *Komuna...*, s. 845).

bowiem zwracał uwagę, że wraz z wywalczeniem przez lud w Niemczech drugiej połowy XIX wieku powszechnego prawa wyborczego, skutkowało nie tylko uzyskaniem prawa udziału w wyborach, lecz również „dało ono naszym [tj. ludu – przyp. JG] przedstawicielom w parlamencie trybunę, z której mogą przemawiać do swych przeciwników w Izbie oraz do mas ludowych poza Izbą ze znacznie większym autorytetem i swobodą niż w prawie i na zgromadzeniach”¹²⁸⁰. Początek drugiej połowy XIX wieku stanowi ogólną cezurę czasową, od której notuje się wzrost znaczenia jakie środowiska socjalistyczne przypisywały posiadaniu własnej reprezentacji parlamentarnej oraz zdolności do prowadzenia w organie przedstawicielskim działalności propagandowej, co odnosiło się także do bogatej w doświadczenia rewolucyjnej Francji¹²⁸¹. Uznanie w Konstytucji tego państwa z 1848 r. powszechnego prawa wyborczego dopuszczającego do sprawowania władzy obok burżuazji, także proletariat, chłopstwo i drobnomieszczaństwo, w ocenie Karola Marksa, stworzyło warunki umożliwiające przejęcie przez te klasy władzy w republice burżuazyjnej. Ówczesny układ stosunków społecznych zdaniem tego autora wymagał niemniej dla wyzwolenia społecznego kontynuowania walki rewolucyjnej, w której następstwie zostałaby wprowadzona tymczasowa dyktatura proletariatu, aż do osiągnięcia bezklasowej struktury społecznej¹²⁸². Jednak, oceniana przez Karola Marksa jako mająca swoje źródło w niedojrzałości proletariatu, niezdolność wyjścia tej klasy poza ramy parlamentaryzmu burżuazyjnego¹²⁸³ prowadziła do podporządkowania metod walki rewolucyjnej mechanizmom charakterystycznym dla konkurencji w państwach kapitalistycznych. Pomimo, że umożliwiło to zawiązanie pomiędzy proletariatem a drobnomieszczaństwem tymczasowego sojuszu politycznego ostatecznie stało

¹²⁸⁰ F. Engels, *Wstęp F. Engelsa*, w: K. Marks, *Walki...*, s. 123.

¹²⁸¹ *Ibidem*, s. 127. Działalność propagandową jako narzędzie walki międzyklasowej nakierowanej na zdobycie władzy przez proletariat mieli podejmować posłowie socjaldemokratyczni do rosyjskiej Dumy Państwowej (*Nakaz dla posłów socjaldemokratycznych III Dumy Państwowej, uchwalony na zebraniu pełnomocników z ramienia Kurii Robotniczej w m. Baku 22 września 1907 roku*, w: J.W. Stalin, *Dzieła...*, s. 87–89; *Nakaz robotników petersburskich dla swego posła robotniczego*, w: J.W. Stalin, *Dzieła...*, s. 257–259). Działalność propagandowa miała być ponadto podejmowana na gruncie publicystycznym oraz wydawnictw gazet, a także poprzez tworzenie w celu jej prowadzenia specjalnych organów publikacyjnych (*Nasze cele*, w: J.W. Stalin, *Dzieła...*, s. 257–258).

¹²⁸² Karol Marks uważał, że wyłącznie rewolucyjny socjalizm uznający, że jedynie poprzez faktyczną rewolucję oraz wprowadzenie przejściowego stanu dyktatury proletariatu, zdolny jest doprowadzić do zniesienia różnic klasowych, a przez to i do społecznego wyzwolenia. Temu celowi nie mogły natomiast służyć inne rodzaje socjalizmu, jak socjalizm reakcyjny, do którego należał również socjalizm drobnomieszczański, tak reakcyjny jak utopijny w swoich założeniach, socjalizm burżuazyjny, zakładający reformy w ramach istniejących stosunków społeczno-gospodarczych, czyli stosunków własności i produkcji, jak i socjalizm utopijny, wizjonerski i fantastyczny w swoich założeniach, nieuwzględniającego realnych warunków reformy stosunków społeczno-gospodarczych, odrzucający walkę klasową, a przez to nieprzydatny w jego praktycznym urzeczywistnieniu (K. Marks, F. Engels, *Manifest...*, s. 34–37, 45–55; K. Marks, *Walki...*, s. 204–206; K. Marks, *Osiemnasty...*, s. 254–255, 257–258; K. Marks, *Wojna...*, s. 491).

¹²⁸³ K. Marks, *Walki...*, s. 148–152; K. Marks, *Osiemnasty...*, s. 235–237, 254–255, 270–271; K. Marks, *Wojna...*, s. 486.

się także główną przyczyną ostatecznej porażki rewolucji lutowej¹²⁸⁴. Której ostateczny upadek został przypieczętowany wraz z osiągnięciem przez burżuazję pozytywnego rozstrzygnięcia wyborczego w dniu 10 marca 1850 r., którego następstwem była polityka reakcyjna nakierowana na ugruntowanie i zabezpieczenie władzy tej klasy, a to w szczególności poprzez zniesienie w maju tego roku powszechności prawa wyborczego, co skutkowało usunięciem ze sceny politycznej zarówno partii rewolucyjnej, jak i demokratycznej¹²⁸⁵.

Co wynika z powyższego, ani więc Karol Marks, ani jego ideowy spadkobierca Włodzimierz Lenin, poprzez krytykę „gadulstwa” w burżuazyjnych organach przedstawicielskich nie zmierzali do eliminacji dyskusji w parlamentach socjalistycznych. Jak bowiem stwierdzał Marek Sobolewski: „Dyskusja jest jedyną możliwą formą pracy parlamentu. Parlament pracujący bez dyskusji, uchwalający ustawy bez szerokiej rozprawy nad projektami jest instytucją niepotrzebną”¹²⁸⁶. Autor ten dalej wskazywał, „że wola zbiorowa (a taką jest wola państwowa, wyrażana przez parlament) powstaje w drodze starcia się indywidualnych poglądów, w drodze starcia się i łączenia woli indywidualnych”¹²⁸⁷. Równocześnie jednak dopuszczalność takiej debaty w ustroju socjalistycznym uzależniona była od uprzedniego dokonania przebudowy struktury społecznej warunkującej brak ujawniania w toku prowadzonej dyskusji interesów klas antagonistycznych, a w rzeczywistości służących wyłącznie dalszemu panowaniu burżuazji. Wymiana podglądów dotyczyć mogła wyłącznie uzgodnienia interesów poszczególnych grup w społeczeństwie bezklasowym przy zastrzeżeniu jej prowadzenia w ramach ustalonego systemu politycznego bez kwestionowania lub naruszania jego podstawowych zasad.

Mając powyższe na uwadze, nie jest jasne czym uzasadniać okoliczność przyjęcia przez polskiego ustawodawcę ludowego w art. 15 Regulaminu Sejmu z 1957 r. regulację nawiązującą do instytucji sądów honorowych rozpatrujących spory pomiędzy posłami na tle naruszenia ich czci. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem, spory pomiędzy posłami o zniesławienie lub

¹²⁸⁴ Karol Marks krytykował bowiem ujęcie działalności rewolucyjnej we Francji lat 1848–1849 w formy „wycieczek parlamentarnych, składania aktów oskarżenia, gróźb, podnoszenia głosu, piorunujących przemówień i krańcowości, które nie wychodziły poza ramy frazesu” (K. Marks, *Walki...*, s. 176–188). W innym miejscu Karol Marks stwierdzał, że proletariats po czerwcu 1848 r. zaczął wstępować „na drogę doktrynerskich eksperymentów, banków wymiany i asocjacji robotniczych, a więc ruchu, w którym wyrzeka się obalenia starego świata za pomocą całokształtu jego własnych, wielkich środków usiłując osiągnąć swe wyzwolenie raczej poza plecami społeczeństwa, na drodze prywatnej w ramach ograniczonych warunków swego istnienia, a zatem na drodze, na której czeka go niepowodzenie” (K. Marks, *Osiemnasty...*, s. 236).

¹²⁸⁵ K. Marks, *Walki...*, s. 160–163, 208–210, 213–218, 220–223; K. Marks, *Osiemnasty...*, s. 239–240, 250–251, 270–272, 278, 285–287, 300–305.

¹²⁸⁶ M. Sobolewski, *Z problematyki...*, s. 961.

¹²⁸⁷ *Ibidem*, s. 962. W tym zakresie również: B. Zawadzka, *Socjalistyczny...*, s. 69–72.

obrazę rozpatrywał sąd polubowny w składzie arbitrów wyznaczonych przez zainteresowanych i superarbitra wyznaczonego przez Prezydium Sejmu. Sam Regulamin Sejmu z 1957 r. stanowił instrument reakcji na wydarzenia przełomu października 1956 r. oraz prawny wyraz zerwania z okresem kultu jednostki nazywanego także okresem błędów i wypaczeń. Przyjmuje się, że miał on na celu przywrócić Sejmowi konstytucyjną pozycję najwyższego organu władzy państwowej, w tym poprzez stworzenie ram organizacyjnych i prawnych dla urealnienia procesu legislacyjnego¹²⁸⁸. Skutkiem tego miało być przekształcenie organu przedstawicielskiego z ciała milczącego i zatwierdzającego w deliberujące i pracujące¹²⁸⁹. Wydawał się wskazywać na to także prezentujący na *plenum* Sejmu projekt omawianego regulaminu sprawozdawca Komisji Regulaminowej wicemarszałek Sejmu poseł Jerzy Jodłowski¹²⁹⁰. Zgodnie omówionymi powyżej poglądami ojców ideowych państwa socjalistycznego jednak zastrzegał on, że przyjęte założenia dotyczące wzmocnienia pozycji Sejmu nie oznaczają i nie mogą oznaczać „ani nawrotu do międzywojennego sejmowładztwa, ani do innych form burżuazyjnego parlamentaryzmu”. Dalej podkreślał, w kontekście przyjętych założeń: „Oznacza ona walkę o ukształtowanie charakteru, roli i zadań Sejmu jako najwyższego organu niepodzielnej, jednolitej władzy, sprawowanej przez ludzi pracy miast i wsi w warunkach państwa budującego socjalizm, oznacza to dążenie do ukształtowania nowego typu demokratyczno-socjalistycznego parlamentu, odpowiadającego tradycjom narodu polskiego i warunkom polskiej drogi do socjalizmu, parlamentu, który nie byłby ani terenem rozgrywek międzypartyjnych w walce o władzę, ani uroczystą ale pozbawiającą treści fasadą, lecz który byłby w całej pełni organem pracującym i wyrazicielem najżywszych dążeń narodu”¹²⁹¹. Ostatecznie poseł Jerzy Jodłowski stwierdzał, że opracowany projekt regulaminu Sejmu bazuje na projektach wniesionych przez Kluby Poselskie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i Stronnictwa Demokratycznego, przy uwzględnieniu też przedstawionych przez Klub Poselski Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, jak również przepisów „poprzednio obowiązujących regulaminów, w szczególności regulaminu Sejmu Ustawodawczego i Sejmu ostatniej kadencji”¹²⁹². To też wydaje się uzasadniać proste przejście do Regulaminu Sejmu z 1957 r.

¹²⁸⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 29 marca 1972 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja VI – Sesja I, Warszawa 1972, ł. 5–10; W. Zakrzewski, *Zagadnienie rewizji Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 4–5, s. 717–728; A. Burda, *Niektóre...*, s. 1031–1032, 1039–1052; J. Repel, *Naczelne...*, s. 155–160.

¹²⁸⁹ Porównując Regulamin Sejmu z 1957 r. z poprzedzającym go Regulaminem Sejmu z 1952 r. Andrzej Burda stwierdzał, że ten drugi odzwierciedlał ówczesny charakter Sejmu uznawanego nie za organ deliberujący i pracujący, lecz milcząco-przytakujący (A. Burda, *Niektóre...*, s. 1040).

¹²⁹⁰ *Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu...*, ł. 5–20.

¹²⁹¹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 2 posiedzenia...*, ł. 8–9.

¹²⁹² *Ibidem*, ł. 9–10

regulacji podobnej do tej określających sądy honorowe, stale występującej w regulaminach obu Izb Ustawodawczych okresu dwudziestolecia międzywojennego¹²⁹³. Należy zauważyć, że w momencie przyjmowania Regulaminu Sejmu z 1957 r. polityczna struktura Sejmu wykluczała występowanie w nim elementów o interesach sprzecznych z interesami ludu pracującego miast i wsi. Równocześnie zgodnie z założeniami przeprowadzanej reformy zmierzano ówczesnie do ujawnienia działania na terenie Sejmu przedstawicieli reprezentujących istniejące i działające w państwie ośrodki myśli politycznej skupione wokół poszczególnych partii politycznych działających we wspólnym Froncie Jedności Narodu¹²⁹⁴. Znowuż wraz z wyeliminowaniem z Sejmu walki frakcji politycznych, stworzono dogodne warunki do wzrostu roli debaty parlamentarnej nieskutkującej wyłącznie obstrukcją funkcjonowania organu przedstawicielskiego¹²⁹⁵.

Tak szerokie rozważenie podstaw przyjęcia przez Sejm rozwiązań opisanych w art. 15 Regulaminu Sejmu z 1957 r. wynika z niejasnych skutków prawnych tej regulacji w kontekście braku przyznania posłom na Sejm immunitetu materialnego w zakresie działalności zawodowej w parlamencie. Mając na uwadze charakter regulaminu sejmowego jako aktu regulującego wewnętrzne sprawy organu przedstawicielskiego¹²⁹⁶, nie wydaje się aby słusznym było przyjęcie, że – niezależnie od pozycji ustrojowej Sejmu – nastąpiło przez to wyłączenie właściwości sądów karnych i cywilnych w przedmiocie rozstrzygania wynikłych pomiędzy posłami sporów o zniesławienie lub obrazę. Regulację dotyczącą praw i obowiązków jednostki uważano bowiem ówczesnie za należącą do materii ustawowej, a przez to niemogącej być określaną w drodze aktów Sejmu o charakterze wewnętrznym, przede wszystkim w formie uchwał¹²⁹⁷. Do materii ustawowej zaliczano także regulację dotyczącą organizacji oraz

¹²⁹³ Podobieństwo omawianej tutaj instytucji prawnej opisanej art. 15 Regulaminu Sejmu z 1957 r. do rozwiązań wcześniejszych, także obowiązujących w Polsce Ludowej przed 1952 r., można tłumaczyć prostym przełożeniem przez Sejm wzorców uprzednich, gdyż – jak zauważał Andrzej Burda – ówczesna praktyka parlamentarna głównie poprzedzającego dziesięciolecia „była skromna i ciasna”, a ponadto regulamin ten był uchwalany „pospiesznie, przy braku możliwości wnikliwego i wszechstronnego rozważenia nowych koncepcji i celowości szczegółowych postanowień” (A. Burda, *Niektóre...*, s. 1041).

¹²⁹⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu...*, ł. 10–12.

¹²⁹⁵ Z. Kędzia, *Parlament...*, s. 349.

¹²⁹⁶ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej...*, s. 122–125, 132–133; A. Burda, *Niektóre...*, s. 1032–1040; A. Burda, *Polskie...*, s. 252–253; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 247–252; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 50; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 233, 250–251; J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 17–18.

¹²⁹⁷ A. Burda, *Niektóre...*, s. 1032–1036, 1039–1040; S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej...*, s. 110–125, 129–135, 135–147, 155–177, 180–182; S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 183–187, 308–318; K. Opalek, *Problem ograniczeń podstawowych praw o wolności obywatelskich przez ustawy*, w: *Księga pamiątkowa...*, s. 138, 140–141; S. Rozmaryn, *W poszukiwaniu...*, s. 178–182; J. Wróblewski, *Ideologia...*, s. 260; L. Garlicki, *Sejm...*, s. 98–101; A. Gwiżdż, *O zmianach w regulaminie Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 10, s. 6–7; K. Działocha, *System...*, s. 27–31; J. Trzeciński, *Pojęcie...*, s. 45–46, 60–64, 86–87, 98–101, 108–113, 125–126; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 122–124; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 247–256; W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 391–396, 460–467;

funkcjonowania organów państwa¹²⁹⁸. W omawianym tutaj przypadku warto również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 52 Konstytucji PRL, sędziowie pozostając niezawisli podlegali tylko ustawom. Powyższe każe przyjąć, że niezależnie od regulacji regulaminowej, posłowie podlegali za całą swoją działalność, w tym tę podjętą w wykonaniu mandatu, odpowiedzialni według zasad ogólnych odnoszących się do wszystkich obywateli, z zastrzeżeniem ograniczeń w zakresie ich odpowiedzialności karno-sądowej wynikających z przysługującego im immunitetu formalnego. Potencjalnie można było rozważać art. 15 Regulaminu Sejmu z 1957 r. wyłącznie jako wyrażający powinność posłów załatwiania wynikłych pomiędzy nimi sporów na tle zniesławienia lub obrazy przed sejmowym sądem polubownym, bez skuteczności tej regulacji wobec podmiotów trzecich¹²⁹⁹.

Omówiona powyżej instytucja regulaminowa została natomiast uchylona wraz z wejściem w życie art. 1 pkt 9 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹³⁰⁰. Jak bowiem stwierdził sprawozdawca Komisji Mandatowo-Regulaminowej poseł Zdzisław Żandarowski przedstawiając odpowiedni projekt, uchylenie między innymi art. 15 Regulaminu Sejmu z 1957 r. miało charakter drugorzędny czy porządkowy, a powinność tego dokonania wynikała z dezaktualizacji odpowiednich przepisów lub okoliczności braku ich praktycznego zastosowania w praktyce Sejmu. Równocześnie jednak całość proponowanych zmian miała w założeniu zmierzać do wzmocnienia prawnej i politycznej pozycji posła, jak również ustrojowej pozycji Sejmu¹³⁰¹. Uwzględniając powyższe, uchylenie art. 15 Regulaminu Sejmu z 1957 r. wydawało się pozostawać zabiegiem formalnym, usunięcia instytucji która już u swojego zarania w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie odpowiadała ustalonym wówczas stosunkom prawno-politycznym. Równocześnie pozostawała irrelevantna dla znaczenia debaty w Sejmie, której to zwiększeniu miały służyć pozostałe zmiany wprowadzane na mocy

S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 49–50; A. Burda, *Polskie...*, s. 268; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 238–241, 267–271; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 101–103; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 355–356, 370; J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 17–18; F. Siemieński, *Pozycja...*, s. 108; J. Repel, *Naczelne...*, s. 155–162.

¹²⁹⁸ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej...*, s. 155–177; J. Trzciński, *Pojęcie...*, s. 29, 45–46, 60–64, 66–67, 80–81, 86–87, 103, 107–110; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 355–356. Bezpośrednio na wyłączność ustawy w zakresie regulacji kwestii dotyczących ustrojem oraz działania organów wymiaru sprawiedliwości wskazywali: S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej...*, s. 162–163, 166–168, 171–172; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 356; L. Garlicki, *Sejm...*, s. 96.

¹²⁹⁹ Niewątpliwie posłowie pozostawali związani w tym zakresie prawem powszechnie obowiązującym jako mającym charakter nadrzędny wobec prawa wewnętrznego, niemniej naruszenie tego drugiego mogło potencjalnie prowadzić do określonych konsekwencji służbowych (J. Trzciński, *Pojęcie...*, s. 66–67).

¹³⁰⁰ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1972 r. Nr 21, poz. 127).

¹³⁰¹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 2 posiedzenia...*, ł. 80–84; A. Gwiżdż, *O zmianach...*, s. 4–18; J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 15–17.

nowelizacji Regulaminu Sejmu z 1957 r.¹³⁰² Omówiona instytucja nie została następnie przywrócona do polskiego prawa parlamentarnego w Regulaminie Sejmu z 1986 r.¹³⁰³ Co warto w tym kontekście także zauważyć, to brak aż do 1985 r. jednolitej ustawowej regulacji całokształtu praw i obowiązków posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹³⁰⁴. Moment wejścia w życie ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie skutkował jednak zmianą sytuacji prawnej w ramach wzmocnienia ich niezależności w wykonywaniu mandatu poprzez wypełnienie tym aktem luki jaka powstawała wobec braku przyznania posłom immunitetu materialnego bezpośrednio w Konstytucji PRL¹³⁰⁵.

Zabezpieczeniu prawidłowego wykonywaniu mandatu posła zgodnie z jego funkcją przyjętą w socjalistycznej doktrynie państwowej miała służyć między innymi, wyrażone w art. 60 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 1952 r. uprawnienie Prezydium Sejmu do przedstawienia Sejmowi do rozpatrzenia sprawy jaskrawego naruszenia przez posła swoich obowiązków. Wydaje się, że w następstwie tego wystąpienia Sejm, w oparciu o art. 60 ust. 2 Regulaminu Sejmu z 1952 r., mógł zwrócić się do wyborców o odwołanie posła na podstawie art. 2 ust. 2 Konstytucji PRL¹³⁰⁶. W tym przypadku instytucja odwoływalności posłów pełniłaby funkcję dyscyplinującą w ramach bezpośredniego nadzoru ludu pracującego miast i wsi nad swoimi przedstawicielami. W art. 9 Regulaminu Sejmu z 1957 r. natomiast odmiennie przewidziano, że sprawy posłów, którzy nie wykonywali swoich obowiązków poselskich lub, którzy zachowywali się w sposób nie odpowiadający godności posła, na wniosek Prezydium Sejmu, podlegały rozpatrzeniu przez Komisję Mandatowo-Regulaminową, zdolnej stosować odpowiednie środki dyscyplinujące. W przypadkach poważniejszych naruszeń Sejm na wniosek Komisji Mandatowo-

¹³⁰² A. Gwiżdż, *O zmianach...*, s. 5; *O dalszy socjalistyczny rozwój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1971–1975. Uchwała VI Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej*, w: *VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6 – 11 grudnia 1971. Podstawowe materiały i dokumenty*, Warszawa 1972, s. 262.

¹³⁰³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1986 r. Nr 21, poz. 151).

¹³⁰⁴ A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 261–262, 336; J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 18–19

¹³⁰⁵ Na to, że w rzeczywistości żadna nowelizacja Konstytucji PRL nie dotyczyła statusu prawnego posła zwracał uwagę: J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 14.

¹³⁰⁶ K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 75.

Regulaminowej¹³⁰⁷ mógł wykluczyć posła z jednego lub kilku posiedzeń¹³⁰⁸. Podobne regulacje powielono także w art. 5 Regulaminu Sejmu z 1986 r.

Podstawowymi mechanizmami skutkującymi w ramach debat plenarnych ograniczeniem wolności dyskusji w Sejmie były: możliwości zabierania przez posła głosu w trakcie obrad jedynie w sprawach objętych porządkiem dziennym posiedzenia¹³⁰⁹ oraz odgórne limitowanie czasu i częstotliwości wystąpień posłów w dyskusji plenarnej¹³¹⁰. Zgodnie z art. 18 ust. 2 Konstytucji PRL, Marszałek Sejmu, a w jego zastępstwie wicemarszałek, kierował obradami oraz czuwał nad tokiem prac Sejmu¹³¹¹. W tym zakresie przysługiwały mu określone regulaminowo kompetencje w zakresie utrzymania dyscypliny obrad, co dotyczyło przede wszystkim możliwości przywołania posła „do rzeczy” lub „do porządku”, a w przypadku cięższych naruszeń – „do rzeczy” pod groźbą odebrania głosu po trzecim przywołaniu lub do „do porządku z zapisaniem do protokołu”. Na kolejnym etapie możliwe było wykluczenie posła

¹³⁰⁷ Według danych statystycznych opracowanych przez Macieja Wejrocha, Komisja Mandatowo-Regulaminowa, w rzeczywistości działająca w Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dopiero od jego II kadencji, w trakcie pierwszych pięciu kadencji odbyła łącznie jedynie 23 posiedzenia, z czego: 13 w II kadencji, 5 w III kadencji, 2 w IV kadencji oraz 3 w V kadencji. Zwiększenie liczby posiedzeń wspomnianej komisji następowało w latach, w których Sejm uchwalał regulamin lub dokonywał jego zmiany, przede wszystkim w roku 1957, kiedy komisja odbyła 7 posiedzeń, czyli najwięcej w jednym roku z całego analizowanego okresu. Dodać należy, że funkcja komisji w zakresie rozpatrywania wniosków w sprawach immunitetowych stanowiła jedynie jedną z wielu jej kompetencji (art. 30 Regulaminu Sejmu z 1957 r.). Przedstawione dane wydają się wskazywać na faktyczną irrelevantność w kompetencji dyscyplinarnych organów kierowniczych parlamentu w państwie socjalistycznym (M. Wejrocha, *Aneks, w: Sejm Polskiej...*, s. 513–514). Równocześnie należy zauważyć, że zwiększenie liczby posiedzeń Komisji Mandatowo-Regulaminowej w Sejmie II kadencji wiązało się z trzykrotnym wystąpieniem przez Prezydium Sejmu do Sejmu o opinię w sprawach wykładni regulaminu Sejmu (A. Gwiżdż, *W sprawie...*, s. 328. Wraz z wejściem w życie art. 1 pkt 1, 3–4 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 listopada 1985 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. z 1985 r. Nr 33, poz. 220), Komisja Mandatowo-Regulaminowa została zastąpiona Komisją Regulaminową i Spraw Poselskich. Zmiana ta w rzeczywistości miała wyłącznie charakter formalny implementując zmiany dokonane ustawą z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich została utrzymana przez Regulamin Sejmu z 1986 r., zgodnie z jego art. 24 ust. 1 pkt 14.

¹³⁰⁸ Zdaniem Andrzeja Gwiżdża, „w przypadku naruszeń mniejszej wagi samo rozpatrzenie sprawy przez Komisję Mandatowo-Regulaminową byłoby dostateczną reakcją na niewykonywanie obowiązków przez posła jego poselskich obowiązków” (A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 333).

¹³⁰⁹ Kolejno wynikało to z: art. 40–41 Regulaminu Sejmu z 1952 r.; art. 58 Regulaminu Sejmu z 1957 r.; art. 73–75 Regulaminu Sejmu z 1986 r. (*Ibidem*, s. 282–284; J. Repel, *Naczelne...*, s. 162–167).

¹³¹⁰ Kolejno wynikało to z: art. 37–42, 44 Regulaminu Sejmu z 1952 r.; art. 58–61, 64 Regulaminu Sejmu z 1957 r.; art. 73–78 Regulaminu Sejmu z 1986 r. (S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 367). Zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone dopiero w okresie transformacji ustrojowej, kiedy to na podstawie art. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 marca 1992 r. w sprawie zmiany Tymczasowego regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1992 r. Nr 8, poz. 55), Sejm postanowił uzupełnić Regulamin Sejmu z 1986 r. o art. 74a, na podstawie którego Sejm uzyskał możliwość określenia specjalnych zasad w zakresie limitów czasowych wystąpień posłów w konkretnej debacie. Posłowie, którzy nie wzięli w niej udziału mogli natomiast złożyć tekst wystąpienia dotyczącego wybranego punktu porządku dziennego w formie pisemnej. W trakcie takiej debaty ograniczeniu podlegała także dopuszczalność niektórych wniosków formalnych zmierzających ogólnie do jej zakończenia.

¹³¹¹ Odpowiednio: art. 6, 35 Regulaminu Sejmu z 1952 r.; art. 22, 57 Regulaminu Sejmu z 1957 r.; art. 19, 72 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 1986 r.

z posiedzenia. Od decyzji Marszałka Sejmu posłowi przysługiwało prawo odwołania się do Prezydium Sejmu¹³¹².

Biorąc pod uwagę rzeczywisty układ stosunków prawno-politycznych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a przede wszystkim brak funkcjonowania w Sejmie opozycji, a zamiast tego wchodzenia w skład organu przedstawicielskiego wyłącznie osób należących do jednolitego ideowo frontu politycznego działającego pod kierownictwem partii marksistowsko-leninowskiej¹³¹³, w ówczesnych warunkach zagadnienie rzeczywistego sporu politycznego faktycznie w nim nie występowało¹³¹⁴. Równocześnie jak stwierdzał Andrzej Gwiżdż założenie o funkcjonowania w XX wieku parlamentu „jako zespołu osób swobodnie i tylko w oparciu

¹³¹² Zobacz: art. 55, 56, art. 58 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 1952 r.; art. 62–63 Regulaminu Sejmu z 1957 r.; art. 73 ust. 4, art. 80 Regulaminu Sejmu z 1986 r.; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 283–284, 300–301, 333–334.

¹³¹³ Przewodnicząca rola Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w budowie socjalizmu w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak i również współdziałanie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego we Froncie Jedności Narodu, zyskały swój normatywny wyraz jako zasady ustroju państwa wraz z wejście w życie Noweli lutowej z 1976 r. Przed tym momentem o kierowniczej roli partii marksistowsko-leninowskiej wywodzono z postanowień preambuły do Konstytucji PRL, i zawartego w niej stwierdzenia o kierowniczej roli klasy robotniczej w sojuszu klasy robotniczej z chłopstwem pracującym stanowiących podstawę ówczesnej władzy ludowej w Polsce. Wywodzono z tego, że skoro klasa robotnicza pełni rolę kierowniczą wśród ludu pracującego, to partia klasy robotniczej – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza – sprawuje kierownictwo wśród sił politycznych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 68–69; W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System...*, s. 80–90; S. Walczak, w: *Dyskusja łączna...*, s. 115–116; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 52–56, 61–66; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 113, 119–125).

¹³¹⁴ M. Sobolewski, *Z problematyki...*, s. 963–964; S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 86; A. Gwiżdż, *Parlamentaryzm...*, s. 100–106; S. Gebethner, *Skrócenie...*, s. 15–16; J. Trzciński, *Pojęcie...*, s. 37–40, 101; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 75–84, 100–101, 106–107, 121; W. Skrzydło, *System...*, s. 143–145, 162–164, 179–181; W. Skrzydło, *Kierowniczka...*, s. 187–238; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 314–319; W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 362–363, 378–384, 398–467; A. Burda, *Polskie...*, s. 165–166, 189, 226–232, 252; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 20–21, 39–40, 43–44; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 84–91, 195–198, 233–234, 268–269; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 61–66, 134–135, 171–173, 188–191, 195–197; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 127–131; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 344–345; J. Repel, *Naczelne...*, s. 154; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 440–449, 455–456, 461–466. Jak stwierdzał Witold Zakrzewski: „W systemie socjalistycznym partia klasy robotniczej nie dzieli funkcji swego kierownictwa życiem politycznym w swej roli w organizowaniu mechanizmu społeczno-politycznego ludu pracującego z innymi ugrupowaniami. Natomiast realizuje swe funkcje polityczno-ustrojowe, współdziała z pozostałymi stronnictwami i innymi organizacjami społecznymi w kształtowaniu aktywności społeczno-politycznej mas, w organizowaniu twórczego współdziału sił zaangażowanych w procesy rozwoju budownictwa socjalistycznego w celu zapewnienia warunków społecznych dla skutecznej realizacji zadań państwowych i społecznych. W konsekwencji rola pozostałych stronnictw politycznych, aktywnych na arenie życia państwowego struktur społecznych, nie polegała na kontroli wykonywanej w stosunku do partii klasy robotniczej jako siły hegemonicznej, lecz na współdziałaniu z nią w oparciu o uznanie jej kierowniczej roli. Tym samym też socjalistyczny parlament nie może być areną kontroli nad działalnością partii jako siły politycznej kierującej działaniem państwowym. Wręcz odwrotnie – realizuje zadania polityczne determinowane przez partię w ramach organizowanych przez nią procesów kierownictwa państwowego. [... – przyp. JG] Nie zamykając oczu na sporadyczne przypadki, w których pojawiają się na forum Sejmu poglądy czy debaty zawierające w sobie elementy krytycznej kontrowersji, dotyczącej polityki partii hegemonicznej, trzeba podkreślić, że nie stanowią one zjawiska ani typowego, ani powszechnego. Wręcz odwrotnie – nie tylko sam fakt jest zjawiskiem wyjątkowym, lecz nawet forma tych wystąpień kontrowersyjnych sygnalizuje szczególnie i atypowy, nadzwyczajny charakter. Równocześnie sposób prowadzenia debat w tych przypadkach ujawnia stabilność hegemonii partii kierowniczej. A więc sens debat nie otwiera żadnych możliwości podważania sprawowania przez nią politycznego kierownictwa, zostaje ograniczony do problematyki autokontroli, której zakres i treść są determinowane poprzez ośrodki kierownicze partii rządzącej (W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 379–380).

o analizę własnego sumienia toczących swe parlamentarne deliberacje, jako zespołu, którego decyzje kształtują się i są podejmowane nie gdzie indziej, jak w samej izbie parlamentarnej” za założenie idealistyczne¹³¹⁵. Za powszechnie występujący, tak w państwach burżuazyjnych, jak i socjalistycznych, uznawało się fundamentalny wpływ partii politycznych na funkcjonowanie organów przedstawicielskich, a także treści decyzji podejmowanych na ich forum¹³¹⁶. System polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej odznaczał się natomiast postępującym wzmocnieniem kierowniczej roli partii we wszystkich dziedzinach życia społecznego i politycznego. Towarzyszyło temu przejście od prób maskowania wywieranego w ten sposób wpływu na decyzje Sejmu do w pełni otwartego określania ich treści w formie dyrektyw politycznych, a także jawnego odwoływania się do nich w wykonywaniu swojego mandatu przez poszczególnych posłów¹³¹⁷. Powiązanie powyższego ze wspomnianym faktycznym

¹³¹⁵ A. Gwiżdż, *Parlamentaryzm...*, s. 99

¹³¹⁶ W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System...*, s. 95–96, 98–99; W. Zakrzewski, *Podsumowanie dyskusji nad referatem o systemie organów państwowych w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji...*, s. 135; I. Grajewska, *Zagadnienie...*, s. 784–785; Z. Jarosz, *Zasada...*, s. 3, 23–24; A. Gwiżdż, *Parlamentaryzm...*, s. 99; J. Trzcinski, *Pojęcie...*, s. 37–40; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 86–87, 89–92; W. Skrzydło, *Kierownicza...*, s. 187–238; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 314–319; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne i nauka...*, s. 12–13; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 145–147; Z. Jarosz, *System organów...*, s. 282–283, 286–288. Wśród autorów radzieckich występował pogląd, iż jedną z cech charakterystycznych organu państwa jest jego działalność pod kierownictwem partii komunistycznej (J. Trzcinski, *Pojęcie...*, s. 21). Na faktyczne podstawowe znaczenie partii politycznych w nowoczesnych demokracjach zwracają uwagę: H. Kelsen, *O istocie...*, s. 25–37; W. Kręcis, *Status...*, s. 6–9; A. Ławniczak, *Jedność...*, s. 320–323. Bazując na tym założeniu, wydając się popierać instytucję odwoływalności posłów, Hans Kelsen dopuszczał możliwość takiej modyfikacji prawa wyborczego, żeby wyborcy głosowaliby wyłącznie na określone listy stronnictw politycznych, które następnie posiadałyby dowolność określenia swojej osobowej reprezentacji w ramach liczby zdobytych mandatów (H. Kelsen, *O istocie...*, s. 61–62). W Polsce Ludowej istotne znaczenie partii politycznych, a przede wszystkim Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, ujawniało się w ich dominującej roli w procesie wysuwania kandydatów na posłów, co w warunkach jednej listy wyborczej faktycznie przekładało się również na osobowy skład Sejmu (W. Skrzydło, *System...*, s. 168–172, 174–177, 180–181; W. Skrzydło, *Kierownicza...*, s. 217–220, 222–223).

¹³¹⁷ A. Gwiżdż, w: *Dyskusja...*, s. 123; S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej...*, s. 147; A. Gwiżdż, *Parlamentaryzm...*, s. 100–106; *O dalszy socjalistyczny rozwój...*, s. 261–263; J. Trzcinski, *Pojęcie...*, s. 38–40; A. Burda, *Przedmowa...*, s. VIII–IX; W. Zakrzewski, *Sejm...*, s. 100–101, 106–107; W. Skrzydło, *Kierownicza...*, s. 187–238; A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady...*, s. 296–297, 314–319; W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 279, 375–470; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 8–11, 37–38, 60–62; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 61–66, 95, 97–100, 161–162; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 125–127, 145–147, 151–152; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 334–335, 353, 357–359, 361–362; J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 20–23; J. Repel, *Naczelne...*, s. 153–155; J. Nowak, R. Pelczar, *Ustrój...*, s. 186. Prace Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej od I do początku VI kadencji szeroko opisuje: W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 354–375. Jak stwierdzał Wiesław Skrzydło: „Polityka partii wyrażona w programie, w uchwałach zjazdów czy naczelnych organów partii (Komitet Centralny, Biuro Polityczne) wiąże bezpośrednio tylko członków partii, w tym także tych, którzy zasiadają w organach przedstawicielskich i pełnią funkcje w aparacie państwowym. Dzięki ustawodawczej działalności parlamentu polityka partii zostaje przedłożona na język norm prawnych. Postanowienia programu i uchwał partii otrzymują rangę prawną i moc powszechnie obowiązującą zarówno w stosunku do członków partii, stronnictw sojuszników, jak też i bezpartyjnych obywateli [... – przyp. JG] Jeśli bowiem treść ustaw odzwierciedla i wyraża linię polityczną wytoczoną przez partię, to sprawą niezwykle ważną jest kontrola wykonania tych ustaw, sprawdzenie skutków politycznych i społecznych wywołanych działaniem ustaw i porównanie ich z zamierzonymi przez partię [... – przyp. JG] Sejm kontrolując działalność aparatu państwowego, czyni to z określonych pozycji politycznych i prawnych, kontrolę przeprowadza więc z punktu widzenia realizacji polityki wytoczonej przez partię”

układem sił politycznych w organie przedstawicielskich, pełnego podporządkowania posłom partiom do których przynależeli, prowadziło do uchylenia płaszczyzn dla występowania konfliktów na tle politycznym, a w ślad za tym gorączkowych dyskusji i sporów na *plenum* Sejmu¹³¹⁸, to też wydaje się stanowić uzasadnienie braku objęcia działalności zawodowej posłów immunitetem materialnym. Instytucja ta bowiem postrzegana jako mająca swój burżuazyjny rodowód w założeniu była postrzegana jako element zabezpieczenia funkcji debaty parlamentarnej jako środka zmierzającego do osiągnięcia prawdy przy wyzyskaniu mechanizmów nawiązujących wolnej konkurencji stanowiących fundamentalny element ustrojów państw kapitalistycznych. Potencjalne objęcie działalności zawodowej posłów nieodpowiedzialnością mogło więc stanowić zagrożenie dla podstaw ustroju socjalistycznego¹³¹⁹. Mogłoby wówczas dojść do wyzwolenia czynników służących prowadzeniu sporu w tym w formule podważającej jednolitość klasową społeczeństwa socjalistycznego lub służącej zmianie przyjętych w nim zasad jego organizacji i funkcjonowania. Nie bez znaczenia w tym zakresie pozostaje okoliczność oparcia Konstytucji PRL na założeniach nakreślonych w Konstytucji ZSRR z 1936 r. oraz uchwalenia jej w okresie

(W. Skrzydło, *Kierownicza...*, s. 201–202). Ten sam autor dalej stwierdzał: „Działalność partii nie jest przy tym nastawiona wyłącznie na prowadzenie kampanii wyborczej, na walkę wyborczą i parlamentarną o zdobycie wpływu na rząd, o wejście w skład gabinetu czy o utrzymanie rządu. Partia rewolucyjna prowadzi pracę polityczną i swą działalnością obejmuje parlament, ale jednocześnie daleko wykracza poza jego ramy. Partia prowadzi działalność ogarniającą wszystkie dziedziny życia, realizuje rozliczne zadania wynikające z szeroko określonych funkcji partii marksistowsko-leninowskiej” (W. Skrzydło, *Kierownicza...*, s. 226). Przykładem określania przez partię treści decyzji ustrojowych podejmowanych w Sejmie może być między innymi najobszerniejsza nowelizacja Konstytucji PRL dokonana Nowelą lutową z 1976 r. Stanowiła ona prawny wyraz decyzji politycznych Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, która jednoznacznie postawiła przed Sejmem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej VI kadencji (1972–1976) zadanie przygotowania oraz przyjęcia nowelizacji Konstytucji PRL, której postanowienia miały odzwierciedlać dotychczas osiągnięte przeobrażenia społeczno-gospodarcze oraz ustrojowe oraz wskazywać w tym zakresie dyrektywy rozwoju, zgodne z odpowiednimi wytycznymi partii wyrażonymi przede wszystkim na VI i VII Zjeździe Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 11–37, 49–51, 56–58, 233–236; Z. Jarosz, *Konstytucja...*, s. 93–94, 98; S. Zawadzki, *Sejm...*, s. 362; J. Trzciniński, *Konstytucja...*, s. 39–41). Należy zauważyć, że także powinność skrócenia kadencji Sejmu wybranego w 1969 r. była uzasadniana potrzebą utrwalenia w formie odpowiednich przepisów prawnych decyzji politycznych przyjętych na VI Zjeździe Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (*Przemówienie Józefa Tejchmy na plenarnym posiedzeniu Sejmu 22 grudnia 1971 r.*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 2, s. 5–6).

¹³¹⁸ Praktykę parlamentarną w zakresie dyskusji plenarnych dotyczących wykonywania funkcji kontroli nad rządem w okresie od I do początku VI kadencji Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej opisuje: W. Zakrzewski, *Aktywność...*, s. 357–358, 362–363, 371–373, 378. Na co natomiast w omawianym tutaj przedmiocie debaty parlamentarnej wskazywał Wojciech Sokolewicz, to okoliczność, że socjalistyczny system wyborczy, biorąc pod uwagę monistyczna, jednolitą klasowo wizję społeczeństwa, już w swoim założeniu nie miał zmierzać do wyłonienia jego pluralistycznej reprezentacji w organie przedstawicielskich, która przekształcałaby go w arenę artykułowania sprzecznych interesów grupowych lub środowiskowych, co mogłoby prowadzić do powstawania na tym tle konfliktów (W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 52–56). Równocześnie wyłącznie w ten sposób występowania sporów politycznych w parlamencie, wobec konieczności zastąpienia ich innym mechanizmem służącym korygowaniu treści decyzji przez pryzmat ich skutków społecznych, prowadziło do przeniesienia wszelkiego rodzaju konfliktów na poziom niejawnych dyskusji wewnątrzpartyjnych (J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 21–23; J. Zakrzewska, *Parlament Trzeciej Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8, s. 14).

¹³¹⁹ W tym kontekście na charakter parlamentaryzmu socjalistycznego zwracają uwagę: R. Balicki, A. Ławniczak, *Instytucjonalne...*, s. 85–86.

stalinizmu. Równocześnie w doktrynie podkreślano, że to nie wadliwa konstrukcja poszczególnych instytucji przyjętych w polskiej ludowej ustawie zasadniczej prowadziła do urzeczywistnienia się w funkcjonowaniu ustroju szeregu błędów i wypaczeń, objawiających się przede wszystkim podważaniu pozycji Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej będącego wyrazicielem woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistniającego suwerenne prawa narodu, lecz praktyka konstytucyjna sprzeczna z odnośnymi zasadami ustroju ujętymi w Konstytucji PRL, względnie wykorzystująca ogólnikowość poszczególnych przepisów oraz interpretująca je w sposób nie demokratyczny, lecz absolutystyczny¹³²⁰.

4.6. Socjalistyczny mandat związany a gwarancje jego prawidłowego wykonywania

Nie wydaje się natomiast słusznym poszukiwanie uzasadnienia braku przyznania posłom w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej immunitetu materialnego z uwagi na charakter przysługującego im socjalistycznego mandatu związanego, opartego na odpowiedzialności posłów przed swoimi wyborcami, którzy posiadali kompetencje do odwoływania swoich przedstawicieli delegowanych do reprezentowania ich w Sejmie. Funkcją immunitetu materialnego, zauważaną także w doktrynie prawa państwowego Polski Ludowej, było stworzenie gwarancji dla prawidłowego i niezależnego wykonywania mandatu posła. Tę samą funkcję rozciągano także na przysługujący posłom ówczesnie immunitet formalny oraz przywilej nietykalności. W ramach pracy parlamentarnej posła, immunitet materialny służy przede wszystkim zabezpieczeniu praw podmiotu reprezentowanego przez posła, w przypadku socjalistycznego mandatu związanego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – jego funkcja polegałaby na zabezpieczeniu w ogóle interesów ludu pracującego miast i wsi, a w odniesieniu do poszczególnych posłów – wyborców z określonego okręgu wyborczego, których interesy

¹³²⁰ W. Zakrzewski, *Zagadnienie...*, s. 717–728; A. Burda, *Niektóre...*, s. 1031–1032, 1039–1046; K. Grzybowski, „*Stalinizm*”..., s. 1053–1055, 1059–1068. Słuszność tego twierdzenia pośrednio zdaje się potwierdzać również Konstanty Grzybowski, który stwierdzał: „Jeżeli się uczyni parlament najwyższym organem, ale nie nałoży na niego obowiązku corocznej pracy przez określone w konstytucji *minimum* czasu – można bez formalnego naruszenia konstytucji uczynić z parlamentu nie organ pracujący, nawet nie organ gadający, a jedynie organ akklamujący cudze decyzje. Jeśli się obywatelom zapewni wolność opinii, ale nie da gwarancji korzystania z tej wolności, nie zabezpieczy jej przed niekontrolowanym aparatem – to z wolności opinii łatwo uczynić w praktyce karalność opinii przez ten aparat nie podzielanych” (K. Grzybowski, „*Stalinizm*”..., s. 1067). Stworzenie wobec tego warunków organizacyjnych dla prowadzenia dyskusji przy równoczesnym braku gwarancji wolności jej prowadzenia – w przypadku parlamentarzystów w formie przyznania im odpowiedniego immunitetu materialnego – prowadzi faktycznie do jej eliminacji z życia politycznego i stworzenie parlamentu niemego, w rzeczywistości jedynie akklamującego decyzje polityczne wypracowane poza nim. W tym kontekście można zwrócić uwagę na wypowiedź Mariana Cieślaka formułującego pytania, na które jednak sam nie znajduje odpowiedzi: „Czy opłakany stan naszej krytyki społecznej w okresie tzw. „kultu jednostki” był wynikiem niewłaściwego ujęcia ochrony czci w naszym kodeksie karnym? Czy obawa skazania za zniesławienie była przyczyną „sejmów niemych” i niemych rad narodowych przerażającej nudy naszej prasy, powodzi „drętwej mowy”, panegiryzmu, czołobitości wobec wszelkich posunięć kierownictwa i kantat na cześć żyjących bohaterów?” (M. Cieślak, *Ochrona czci a wolność krytyki (O pracy prof. dr Jerzego Sawickiego)*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 7–8, s. 165).

dany poseł reprezentował w organie przedstawicielskim¹³²¹. Charakter mandatu przedstawicielskiego nie wydaje się wobec tego stanowić odpowiedniej przesłanki uzasadniającej brak objęcia działalności zawodowej posła przywilejem nieodpowiedzialności. Socjalistyczny mandat związany nie przejawiał się bowiem w związaniu posła co do treści jego pełnomocnictwa, lecz w ramach kompetencji wyborców do odwołania swojego przedstawiciela, jak i jego obowiązku do utrzymywania kontaktów ze swoimi wyborcami¹³²². Także w ustrojach, gdzie przyjęta jest zasada mandatu wolnego, to nie z instytucji immunitetu materialnego wynika brak zdolności wyborców do odwołania posła, lecz ma to swoje źródło w charakterze mandatu, czyli relacji pomiędzy deputowanym a jego wyborcami. Równocześnie wydaje się, że z zasadnością pozbawiania przedstawicieli sprawujących mandat imperatywy można polemizować z pozycji funkcjonalnych. W przypadku związania posła wolą jego wyborców, nie jest on uprawniony do modyfikacji treści swojej aktywności, stąd wyłączenie zdolności do pociągania go do odpowiedzialności prawnej za tę działalność jawi się jeszcze bardziej uzasadniona niż w przypadku, gdy zdolny jest on do samodzielnego określania sposobu wykonywania posiadanych pełnomocnictw¹³²³. W tym przypadku zapewnienie temu posłowi możliwości nieskrępowanego działania jako przedstawiciela swoich wyborców wiąże się ściśle i istotą mandatu imperatywnego¹³²⁴. Szczególne znaczenie nabiera to w przypadku dopuszczalności odwołania posła przez wyborców, co podkreśla rolę przedstawiciela jako

¹³²¹ Pomimo legitymowania się przez kongresmanów w USA mandatem wolnym, uważa się, że przynależny im immunitet materialny mający swoje źródło w *speech or debate clause* służy także „interesom elektoratu – osób, których głosy doprowadziły do wysłania danego mężczyzny albo kobiety do Kongresu dla celów ich reprezentacji, ich interesów, poglądów, trosk, w zakresie wszelkich narodowych i międzynarodowych kwestii prawodawczych. Gwarancja takiej niezależnej reprezentacji zawarta w konstytucyjnie określonym systemie rządów demokratycznych podlega odrzuceniu kiedy wybrany reprezentant może stać się przedmiotem «postępowania karnego prowadzonego przez nieprzyjazną egzekutywę oraz osądzony przez wroga judykaturę»” (X.L. Suarez, *Congressional Immunity: A Criticism of Existing Distinctions and a Proposal for a New Definitional Approach*, „Villanova Law Review” 1974, nr 1, s. 98).

¹³²² Z tego natomiast wynikała powinność posła kierowania się wolą swoich wyborców w wykonywaniu mandatu (B. Zawadzka, *Socjalistyczny...*, s. 67–69, 74–78). Posłowie pozostawali w tym zakresie zobowiązani między innymi do aktywnego udziału w pracach Sejmu, wyrażania swojego stanowiska, zgłaszania wniosku oraz wnikliwego zaznajamiania się ze sprawami rozpatrywanymi przez ten organ. Tego rodzaju aktywność stanowiła naturalną konsekwencję pełnienia przez posła funkcji reprezentacji swoich wyborców. Jej brak mógł natomiast stanowić potencjalną podstawę do powzięcia przez nich decyzji o odwołaniu posła z organu przedstawicielskiego (A. Rost, H. Suchocka, *Status...*, s. 26–27).

¹³²³ Podobny pogląd mieli prezentować delegaci stanu szlacheckiego do Stanów Generalnych okresu Rewolucji Francuskiej *vide*: K. Grzybowski, *Immunitet...*, s. 66.

¹³²⁴ Immunitet parlamentarny bowiem „stwarza deputowanym lepsze warunki do wyrażania woli wyborców, a tym samym sprzyja prawidłowemu funkcjonowaniu legislatury” (D. Górecki, *Ewolucja...*, s. 47). Nie można wobec tego podzielić w tym zakresie wyrażanych przez burżuazyjnych przedstawicieli nauki prawa francuskiego poglądów, zgodnie z którymi immunitet parlamentarny stanowił instytucję wzmacniającą wolny mandat przedstawicielski jako wyłączający możliwość wyzyskiwania od posła odpowiedzialności za jego działalność podjętą w charakterze przedstawiciela narodu. Argumentem jaki miano podnosić ówczesnie przeciwko mandatowi imperatywnemu było także między innymi to, że miał on pozbawiać posłów między innymi wolności słowa (I. Grajewska, *Zagadnienie...*, s. 783–784).

przekaznika woli suwerena ustalonej na poziomie zgromadzenia wyborczego, a nie samodzielnie przez posła w Sejmie. Tym bardziej w systemie politycznym, gdzie poseł pozostawał ściśle związany dyrektywami politycznymi partii, które każdorazowo powinny ustąpić przed interesem reprezentowanych przez niego wyborców¹³²⁵. Uznanie w systemie socjalistycznym, że do określenia abstrakcyjnej woli suwerena dochodziło na poziomie zgromadzenia wyborczego miało bowiem właśnie służyć wyłączeniu możliwości działania przedstawiciela w sposób inny niż w interesie swoich wyborców, czyli faktycznych dzierżycieli kompetencji do określenia treści publicznoprawnego stosunku przedstawicielstwa¹³²⁶. Powinność wyrażania przez deputowanego w ramach wykonywania mandatu woli cudzej wymaga zapewnienia mu niezależności od wpływów mogących oddziaływać na jego sferę wolicjonalną prawidłowego wypełniania tego obowiązku.

W tym kontekście należy zauważyć na podobieństwo mandatu związanego, także w typie socjalistycznego mandatu związanego, do cywilnoprawnego stosunku pełnomocnictwa

¹³²⁵ Na potencjalną możliwość wystąpienia konfliktu pomiędzy dyrektywami partyjnymi a interesem wyborców wskazywała Barbara Zawadzka. Równocześnie autorka ta stwierdzała, że wspólny program wyborczy partii zjednoczonych we Froncie Jedności Narodu w założeniu miał stanowić wyraz tych ogólnych interesów wyborców. O ile więc został prawidłowo określony, wówczas możliwość wystąpienia wspomnianego konfliktu wydawała się pozostawać znikoma, chociaż niewykluczona (B. Zawadzka, *Socjalistyczny...*, s. 72, 74–75, 77–78). Na to, że obrona interesów mocodawcy wymaga odwagi cywilnej jego przedstawiciela narażającego się częstokroć na różnego rodzaju konsekwencje swoich działań wskazywał Karol Pędowski. Szczególnie silnie ujawnia się to w sprawach o charakterze politycznym, patrząc z perspektywy obrońcy w procesie karnym – sprawach o przestępstwa polityczne. W tym przypadku przywołany autor podkreślał znaczenia zdolności retorycznych, płomienności przemów oraz pełnego zaangażowania i oddania adwokata sprawie. Warto zwrócić uwagę, że prawidłowość wykonywania funkcji obrony w procesach karnych, podobnie jak funkcjonowanie parlamentu, w okresie kultu jednostki uległa istotnemu obniżeniu (K. Pędowski, *Obrona a odwaga zawodowa adwokatów*, „Palestra” 1984, nr 5–6, s. 57–62).

¹³²⁶ W wizji socjalistów Komuna Paryska miała „być więc tylko organem wykonującym wolę ludu. Sama nie będzie rodziła nowej woli” (I. Grajewska, *Komuna...*, s. 824). Celem rewolucji 18 marca 1871 r. było bowiem „zniesienie samej władzy i zredukowanie rządu do roli wyłącznie administracyjnej [...] – przyp. JG] Każda Komuna w tym ustroju miała być jedynie ciałem wykonującym wolę ludu, przejawiającą się w sposób ciągły i wskazującą dzień po dniu, co należy czynić. Delegaci mogli by tylko przenosić wolę swoich wyborców do organu przedstawicielskiego – inaczej nie można by utrzymać autonomii grup społecznych. Organ przedstawicielski nie tworzyłby woli” (*Ibidem*, s. 829). W ramach przyjęcia zasady zwierzchności ludu odrzucono podział władzy, wychodząc z założenia o nieomyślności suwerena rządzącego samodzielnie, co nie wymaga istnienia dodatkowych gwarancji, w myśl zasady, że nawet jeżeli lud się myli, to sam za to płaci (*Ibidem*, s. 835). Powołując się na mandat imperatywny w Komunie Paryskiej część deputowanych wydzieliła się w mniejszość, która broniąc interesów swoich wyborców prowadziła w organie przedstawicielskim intensywną walkę ujawniającą spór co do fundamentów ustroju. To prowadził do rozważania przez niektórych posłów należących do większości rozważania zasadności aresztowania członków opozycji (*Ibidem*, s. 839–845, 847–848). Należy ponadto zauważyć, że Komuna Paryska sprawowała wobec deputowanych wyłączną jurysdykcję w sprawach przestępstw przez nich popełnionych. Uważano to ówczesnie za konsekwencję przyjęcia zasad jednolitości władzy oraz zwierzchnictwa Komuny Paryskiej. Celem przyjęcia tego rozwiązania było zapewnienie Komunie Paryskiej niezależności wobec powołanego wówczas Komitetu Ocalenia Publicznego oraz zabezpieczenie „nietykalności reprezentantów ludu przed ewentualnymi zamachami ze strony krępującej już i umacniającej swe pozycję egzekutywy”. Co istotne, „zarezerwowanie Komunie prawa jurysdykcji karnej w stosunku do jej członków dawało większości Zgromadzenia potężną broń przeciw mniejszości. Skuteczność tej broni poznano już dobrze w jakobińskim okresie Wielkiej Rewolucji” (*Ibidem*, s. 846).

opartego na więzi kontraktowej¹³²⁷. Skoro tak, to nie sposób nie zauważyć, że w cały okresie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w tym także w momencie uchwalania Konstytucji PRL, obowiązywały przepisy¹³²⁸, na podstawie których adwokat korzystał z immunitetu materialnego w zakresie naruszenie przez nich przysługującej im wolności słowa lub pisma¹³²⁹. Instytucję tę wiązano ściśle z charakterem funkcji adwokata, działającego w ramach szczególnego stosunku obrończego¹³³⁰. Zdaniem Mariana Cieślaka uzasadnieniem przyznania adwokatowi immunitetu materialnego była okoliczność występowania przez niego jako przedstawiciela procesowego strony wiodącej spór, przez co był on uwikłany w walkę procesową. W tym zakresie, broniąc interesów prawnych strony którą reprezentuje, występuje on zarówno z pozycji defensywnej, jak i ofensywnej. Walka procesowa oparta jest na wymianie tez, argumentów i wniosków o charakterze słownym, co może doprowadzić do naruszenia dóbr i interesów innych podmiotów występujących w procesie, a czasami nawet do naruszenia norm prawa karnego¹³³¹. Biorąc powyższe pod uwagę autor ten stwierdza: „Pełnienie przez adwokata jego zwykłych funkcji byłoby niemożliwe, gdyby prawo nie przewidywało szczególnych gwarancji chroniących do przed odpowiedzialnością za jego normalne posunięcia w ramach «gry procesowej» oraz zapewniających mu ocenę opartą na znajomości reguł i klimatu tej «gry» na wypadek zarzutu przekroczenia jej granic”¹³³².

¹³²⁷ S. Kutrzeba, *Sejm...*, s. 110–112; E. Gdulewicz, M. Granat, W. Skrzydło, *Zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 169.

¹³²⁸ Były to kolejno: art. 77 ust. 1–3 ustawy z dnia 4 maja 1938 r. Prawa o ustroju advokatury (Dz. U. z 1938 r. Nr 33, poz. 289), art. 56 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju advokatury (Dz. U. z 1950 r. Nr 30, poz. 275), art. 69 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju advokatury (Dz. U. z 1963 r. Nr 57, poz. 309), art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o advokaturze (Dz. U. z 1982 r. Nr 16, poz. 124). Immunitet materialny w zakresie odpowiedzialności za nadużycie wolności słowa przysługiwał również prokuratorom (art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1967 r. Nr 13, poz. 55). Dopiero wraz z wejście w życie wskazanej ustawy prokuratorzy uzyskali immunitet materialny wzorowany na immunitacie adwokackim. Istotę immunitetu prokuratorowskiego objaśniano poprzez immunitet adwokacki, a immunitet adwokacki poprzez odwołanie się do istoty immunitetu materialnego (M. Lipczyńska, *Teoretyczne i praktyczne aspekty immunitetu adwokackiego a kodyfikacja prawa karnego z 1969 roku*, „Palestra” 1973, nr 1, s. 18–19).

¹³²⁹ Na zasadność czynienia porównań pomiędzy immunitetem materialnym przysługującym posłom a immunitetem materialnym przyznanym adwokatom i prokuratorom zdawali się podzielać także: P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 119.

¹³³⁰ M. Cieślak, *Zagadnienie immunitetu adwokackiego*, „Palestra” 1963, nr 7–8, s. 6–8; R. Łyczywek, *Immunitet adwokata w prawie polskim*, „Palestra” 1974, nr 6, s. 12–18; T. Gardocka, *Immunitet adwokacki w prawie o advokaturze z 1982 roku*, „Palestra” 1984, nr 3–4, s. 9.

¹³³¹ M. Cieślak, *Zagadnienie...*, s. 6–7.

¹³³² *Ibidem*, s. 7. Upatrując uzasadnienia istnienia immunitetu materialnego adwokata w gwarancji ochrony praw i interesów osoby przez niego reprezentowanej, Marian Cieślak dochodzi do wniosku, że nie można *a limine* odrzucać możliwości stosowania wobec tej instytucji wykładni rozszerzającej dopuszczalnej w prawie karnym, o ile dotyczy ona rozszerzenia gwarancji interesów lub praw jednostek. Ponadto jego zdaniem immunitet materialny nie musi być sam przez się uznawany za wyjątek od odpowiedzialności karnej, gdyż odpowiedzialność karna stanowi wyjątek od nieograniczonej co do zasady sfery wolności jednostki (*Ibidem*, s. 7–8). Kierując się dalej idącą analogią instytucji można w tym kontekście także odwołać się do toczących w judykaturze końca

Powinność działania posła piastującego mandat związany w zgodzie z wolą wyborców nie stanowi wobec tego cechy odróżniającej mandat imperatywny od mandatu wolnego w ramach oceny zasadności przyznania posłowi immunitetu materialnego. Skoro stosunek pomiędzy deputowanym a jego elektoratem pozostaje relacją wewnętrzną i nie warunkuje ważności lub skuteczności czynności dokonanych przez przedstawiciela korzystającego ze swojego mandatu, to nie sposób uznać jakiegokolwiek formy występującego w tym zakresie związania posła za okoliczność relewantną dla czynienia rozróżnienia pomiędzy dwoma typami mandatu przedstawicielskiego w ramach zakresu pożądaných gwarancji prawidłowego ich wykonywania¹³³³. Potwierdzeniem powyższego może być okoliczność historyczna wykształcenia tak w Anglii jak i w Polsce immunitetu materialnego deputowanych w okresie kiedy sprawowali oni mandat imperatywny pozostając związanymi instrukcjami wyborczymi¹³³⁴. Biorąc pod uwagę tradycję okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej należy zauważyć, że ówczesni posłowie pozostawali związani występującym ówczesnie mandatem nakazczym w stopniu znacznie dalej idącym niż w przypadku socjalistycznego mandatu imperatywnego, co nie wyłączało ówczesnie pełnego uznania przysługującej im wolności słowa zabezpieczonej stosownym immunitetem materialnym. Odpowiedzialność za naruszenie instrukcji nie miała bowiem także wówczas charakteru prawnego, lecz polityczny, odbijając się na honorze szlacheckim, nie pociągając za sobą odpowiedzialności karnej czy cywilnej. Równocześnie, zgodnie z tym co stwierdzono powyższej uważano, że do określenia woli

dwudziestolecia międzywojennego rozważań nad źródłem immunitetu sędziowskiego. Dotyczyło to stwierdzenia czy jego podstawę stanowi formalny aktu nominacji na sędziego, czy okoliczność sprawowania przez daną osobę wymiaru sprawiedliwości. Przyjmując to drugie założenie, Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 29 kwietnia 1936 r. rozciągnął także na asesorów sądowych immunitet formalny, który *de lege lata* przynależał wyłącznie sędziom. Uznano bowiem, że instytucja ta jest ściśle związana z funkcją osoby go posiadającej, nie z samym piastowanym stanowiskiem. Kierując się podobnym tokiem rozumowania już w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Sąd Najwyższy na podstawie postanowienia (7 sędziów) z dnia 16 lutego 1956 r. (II KO 25/55, LEX nr 118609) zdecydował rozciągnąć zakres skutku sędziowskiego immunitetu formalnego także na okres stanu spoczynku w zakresie czynów, których sędzia dopuścił się w czasie kiedy pozostawał w służbie czynnej (A. Kaftal, A. Wernerowa, *O immunitacie sędziowskim*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 11 s. 779–780, 785–789). Podobne rozważania na gruncie rozciągnięcia immunitetu materialnego adwokata podjęła: M. Lipczyńska, *Teoretyczne...*, s. 22–23.

¹³³³ Na brak podstaw do uznania antynomii obu klasycznych typów mandatu przedstawicielskiego oraz wynikającą z tego okoliczność kształtowania się typów pośrednich, jak mandat ograniczony, wskazywała: B. Zawadzka, *Socjalistyczny...*, s. 62.

¹³³⁴ S. Konarski, *O skutecznym...*, s. 180–181; W. Konopczyński, *Dzieje parlamentaryzmu...*, s. 14, 28–33, 35–36, 54, 83–84; W. Kręcis, *Status...*, s. 5–7; P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 30–31. Biorąc pod uwagę daleko idącą zależność poszczególnych deputowanych do brytyjskiej Izby Gmin od partii politycznej do której przynależą, w doktrynie pojawił się pogląd o wtórnym wykształceniu się w tym zakresie mandatu związanego pojawił się pogląd o wykształceniu się w Izbie Gmin na powrót mandatu związanego niemniej nie mającego swojego odniesienia wobec wyborców tylko danej partii (A. Zięba, *Z zagadnień instytucjonalizacji partii w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9, s. 69–74; W. Kręcis, *Status...*, s. 6–9; P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 17–19, 30–31).

narodu dochodzi na poziomie sejmików, a posłowie dopiero reprezentują ją sejmie korzystając z pełnomocnictw wynikających z piastowanego mandatu przedstawicielskiego¹³³⁵.

4.7. Parlamentarny immunitet materialny jako zagrożenie dla prawidłowego przebiegu rewolucji socjalistycznej

Pozbawienia posłów immunitetu materialnego w państwach socjalistycznych, a w szczególności w tych pozostających na etapie przejściowym do pełnego urzeczywistnienia ustroju tego typu, mogło wynikać z funkcjonującego ówczesnie założenia dopuszczalności debaty oraz wyrażania poglądów na *plenum* parlamentu wyłącznie w ramach uznania zasad, na których się one opierały, a przede wszystkim – dyktatury proletariatu i ludowładztwa¹³³⁶. Co do zasady bowiem immunitet materialny posła obejmuje określone rodzajowo czyny bez względu na ich treść. Obejmując nim debaty parlamentarne stworzona zostałaby możliwość ujawniania postaw wrogich ustrojowi socjalistycznemu, względnie przekształcenia organu przedstawicielskiego w arenę spierania się zróżnicowanych interesów charakterystycznej dla parlamentaryzmu burżuazyjnego¹³³⁷. Tradycja polskiego konstytucjonalizmu dwudziestolecia

¹³³⁵ W. Konopczyński, *Geneza „liberum veto”...*, s. 146–168; W. Konopczyński, *Geneza „liberum veto”. (Dokończenie)...*, s. 317–323, 325–334, 338–351, 358; W. Konopczyński, *Dzieje Polski nowożytnej. Tom pierwszy...*, s. 42–43, 125, 208, 388–390, 394–396; S. Kutrzeba, *Sejm...*, s. 54–56, 59–60, 100–102, 110–114, 130–131, 138–139, 176–177, 188–189, 192; S. Sosin, *Reforma...*, s. 19–24, 28, 30–62, 69–76, 79–83, 85; R. Łaszewski, *Instrukcje poselskie w drugiej połowie XVIII wieku*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo” 1973, z. 56, s. 69–82; J. Michalski, *Z problematyki...*, s. 327, 331–337; T. Korzon, *Wewnętrzne...*, s. 39, 48; A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 140–165, 168–171, 184–195; A. Lityński, *Samorząd...*, s. 20–24, 26–27, 30–31; W. Kriegseisen, *Sejmiki...*, s. 15–18, 20–21, 25–28, 34–45, 59–64, 80–86, 98–101, 106–108, 113–116, 134, 231–233, 256–270; W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 14–22, 26, 38, 55–56; H. Olszewski, *Sejm...*, s. 37–38, 43–46, 54–92, 101–113, 123–138, 214–217, 273–286, 298–301, 319, 395–399; M.Z. Dankowski, *Liberum...*, s. 40–42, 48–55, 59–62, 79–81. Należy także zauważyć, że w Prawie o sejmikach z dnia 28 maja 1791 r., (*Volumina legum. Tom IX*, Kraków 1889, s. 233–240) prawodawca przewidział możliwość odwoływania posła, podobnie jak to zostało przyjęte w państwach socjalistycznych (S. Sosin, *Reforma...*, s. 32, 71; R. Łaszewski, *Instrukcje...*, s. 78; A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 164). Instytucja ta została następnie zlikwidowana przez sejm grodzieński w ramach rezygnacji z sejmu gotowego (R. Łaszewski, *Instrukcje...*, s. 78–79; A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 183).

¹³³⁶ Pogląd ten wydaje się doznawać potwierdzenia w okoliczności braku przyznania posłom immunitetu materialnego w konstytucjach państw socjalistycznych okresu kultu jednostki, podczas gdy odmienne tendencje dotyczyły ustaw zasadniczych końca lat 60 i 70 XX wieku (J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 14–15).

¹³³⁷ S. Rozmaryn, *Dwa...*, s. 32–33; B. Sobolewska, *Dyktatura, demokracja i historia w rozprawach i pracach Konstantego Grzybowskiego*, w: *Księga pamiątkowa...*, s. 226–227; A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 33. Jak wskazywano w doktrynie, krytyka parlamentaryzmu burżuazyjnego ze strony doktryny marksizmu-leninizmu nie miała na celu odrzucenia parlamentaryzmu w ogóle, lecz jedynie jego burżuazyjnego wcielenia z przełomu XIX i XX wieku (K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 58–61; A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 4–5. Uznanie parlamentu burżuazyjnego za miejsca „bezpłodnej paplaniny” miało dotyczyć faktycznego braku wpływu tego organu na „bieg spraw państwowych” wobec przelania przez niego wszystkich swoich uprawnień „na rzecz władzy wykonawczej, która nie jest organem kontrolowanym przez parlament, lecz organem powoływanym i kontrolowanym w rzeczywistości przez monopolistyczny kapitał” (K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 60; również: W.I. Lenin, *O złudzeniach...*, s. 208–209; K. Marks, *Osiemnasty...*, s. 288–297; W.I. Lenin, *Państwo...*, s. 421–423; W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System...*, s. 98; I. Grajewski, *Zagadnienie...*, s. 786–787). Możliwość urzeczywistnienia demokracji, a w ślad za tym parlamentaryzmu, warunkowano natomiast uprzednim zaistnieniem odpowiednich przekształceń materialnych (A. Burda, *Rozwój i rola...*, s. 14–18, 49). Warto w tym miejscu wskazać na pogląd Hansa Kelsena,

międzywojennego zna przykład ograniczenia funkcji immunitetu materialnego w postaci zapewnienia przedstawicielom nieskrępowanego wykonywania piastowanego przez nich mandatu w postaci przewidzianej w Konstytucji kwietniowej instancji dopuszczającej pociągnięcie posła do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, pod rygorem pozbawienia go mandatu, za wystąpienia sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec państwa polskiego. Odrzucenie tej ustawy zasadniczej przez władzę ludową wykluczało określonej nią instytucji na grunt regulacji prawnoustrojowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Równocześnie ewentualne przejęcie tej instytucji wymagałoby powołania do orzekania w tym przedmiocie przez trybunał ludowy daleko odbiegający od rodzimych wzorców konstytucyjnych, co znowuż podważałoby pogląd o istnieniu specyficznej polskiej drogi do socjalizmu łączącej rodzime wzorce ustrojowe ze wskazaniem doktryny marksistowsko-leninowskiej. Równocześnie należy zauważyć, że funkcje zabezpieczenia ustroju opartego na woli suwerennego ludu pracującego miast i wsi w odpowiednim zakresie spełniała instytucja odwoływalności posłów przez ich wyborców umożliwiającą sprawowanie przez elektorat stałej kontroli nad jego reprezentacją w ciele przedstawicielskim. W tym zakresie zachowany został pełen demokratyzm systemu opartego w ostateczności na bezpośredniej woli ludu pracującego miast i wsi.

Wyrażona powyżej teza zdaje się znajdować swoje potwierdzenie także w argumentie prawnoporównawczym. Co zauważał Jerzy Stembrowicz w publikacji z 1968 r.: „Państwa socjalistyczne znają na ogół tylko immunitet procesowy, to znaczy zakaz prowadzenia przeciwko członkom parlamentu postępowania karnego i pozbawienia ich wolności. Wyjątkami są tu Bułgaria, NRD i Jugosławia znające również nieodpowiedzialność

który uznawał odrzucenie przez marksizm zasady większości w ramach pluralistycznego społeczeństwa na rzecz przyjęcia zasady dyktatury proletariatu jako narzędzie wykluczające konieczność osiągania kompromisu. Niezależnie jednak od swojego krytycznego w tym zakresie stanowiska zauważał jednak, podobnie jak wychodząc z odmiennych pozycji marksści, że możliwość porozumienia w ramach pluralizmu poglądów wymaga istnienia przynajmniej przybliżonej jedności społeczeństwa pod względem kulturowym. Pomimo krytyki tego autora upatrywania przez marksizm źródła wszelkich konfliktów w klasowości społeczeństwa pomija on okoliczność, że zgodnie z tą doktryną polityczną różnice tego rodzaju można właśnie przyrównać do różnic kulturalnych, które Hans Kelsen poczytywał jako wyłączające możliwość osiągania konsensu w drodze debaty politycznej (H. Kelsen, *O istocie...*, s. 86–90, 118–122). Krytykę poglądów Hansa Kelsena z perspektywy przedstawiciela doktryny marksistowskiej przeprowadził: J. Wróblewski, w: *Dyskusja łączna...*, s. 127–128. Doktryna marksizmu-leninizmu uznawała bowiem pełną współzależność świadomości społecznej od materialnych warunków bytowania ludu (K. Marks, F. Engels, *Manifest...*, s. 42–43; K. Biskupski, M. Sobolewski, J. Stembrowicz, S. Zawadzki, *System...*, s. 67, 70–71; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 161; B.M. Banaszak, *Konstytucyjne...*, s. 117–120. To samo dotyczyło współzależności możliwości korzystania z wolności i praw od istnienia materialnych gwarancji ich realizacji (J. Trzciniński, *Pojęcie...*, s. 114–115; S. Bednarski, *Konstytucja...*, s. 75–76, 78–79; W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL...*, s. 66–67, 213–230; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady...*, s. 111, 114, 170–171; S. Zawadzki, *Podstawowe prawa...*, s. 193–199, 215–217; B.M. Banaszak, *Konstytucyjne...*, s. 117–120; A. Patrzalek, *Prawo...*, s. 144).

parlamentarną, mającą charakter immunitetu materialnego”¹³³⁸. Funkcją immunitetu tego rodzaju jest bowiem „zapewnienie deputowanemu warunków nieskrępowanej prezentacji poglądów”¹³³⁹, co znowuż prowadzi do tego, że „stanowi on właściwie warunek *sine qua non* wypełniania przez przedstawiciela funkcji przedstawicielskiej”¹³⁴⁰. Brak jego przyznania posłom na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej poczytywać można jako zmierzanie do silniejszego zabezpieczenia nowego ustroju, budującego się na fundamentach rodzimych tradycji parlamentaryzmu. Nie sposób nie zauważyć, że Konstytucja PRL została przygotowana oraz uchwalona w okresie kultu jednostki, a oparta w głównej mierze na wzorcach ustrojowych Konstytucji ZSRR z 1936 r.

W polskiej doktrynie prawa państwowego już w końcu lat 50. XX wieku Andrzej Murzynowski opowiadał się za potrzebą przyznania posłom obok immunitetu formalnego i przywileju nietykalności również immunitetu materialnego. Autor ten zwracał uwagę na przyjęcie tego rodzaju immunitetu nie tylko w państwach burżuazyjnych, lecz również w niektórych państwach socjalistycznych¹³⁴¹. Jego zdaniem immunitet materialny posła powinien rozciągać się w szczególności na jego wypowiedzi w trakcie debat sejmowych, obrad komisji sejmowych oraz posiedzeń klubów poselskich. Za nadużycie wolności słowa w mowie lub w piśmie poseł powinien ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną przed Sejmem¹³⁴². W tym zakresie powinna natomiast zostać całkowicie wyłączona jego odpowiedzialność karna¹³⁴³. Następnie w latach 70. I 80. XX wieku postulaty objęcia działalności zawodowej posła immunitet materialnym postulowali między innymi Zdzisław Kędzia¹³⁴⁴ oraz Antoni Rost i Hanna Suchocka¹³⁴⁵. Zgodnie z uprzednimi ustaleniami, brak przyznania posłom przywileju nieodpowiedzialności w zakresie ich działalności zawodowej pierwotnie wydawał się pozostawać immanentnie związany z charakterem ówczesnego ustroju państwa jako budującego się socjalizmu.

¹³³⁸ J. Stembrowicz, *Rada...*, s. 48. Na przyjęcie we wszystkich europejskich konstytucjach państw socjalistycznych jedynie immunitetu formalnego z pominięciem immunitetu materialnego wskazywał: Z. Kędzia, *Parlament...*, s. 166. Niezrozumienie wobec braku wzmocnienia statusu prawnego posła na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w tym poprzez przyznanie mu immunitetu materialnego, wbrew ujawniającym w końcu lat 60 i w latach 70 XX wieku w europejskich państwach socjalistycznych idącym w tym kierunku tendencjom, wyraził: J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 14–15.

¹³³⁹ Z. Kędzia, *Parlament...*, s. 174.

¹³⁴⁰ A. Rost, H. Suchocka, *Status...*, s. 31.

¹³⁴¹ Dotyczyło to: Ludowej Republiki Bułgarii, Republiki Czechosłowackiej, Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii (A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 634).

¹³⁴² Andrzej Murzynowski jako przykłady naruszenia wolności słowa przez posła w mowie lub w piśmie podawał: zniewagę, naruszenie tajemnicy państwowej, tajemnicy zawodowej, itp. (A. Murzynowski, *Kilka...*, s. 634).

¹³⁴³ *Ibidem*, s. 634.

¹³⁴⁴ Z. Kędzia, *Parlament...*, s. 174.

¹³⁴⁵ A. Rost, H. Suchocka, *Status...*, s. 31–32. Takiego postulatu nie wypowiedział bezpośrednio Janusz Mordwiłko, chociaż wydaje się, że również ten autor opowiadał się za rozszerzeniem gwarancji niezależności wykonywania mandatu poselskiego o immunitet materialny (J. Mordwiłko, *O pozycji...*, s. 14–15, 19).

Późniejszy brak rozszerzenia zakresu gwarancji niezależności wykonywania mandatu poselskiego na immunitet materialny, pomimo ujawniających się w tym zakresie tendencji w innych państwach socjalistycznych, a także podnoszonych postulatów wzmocnienia pozycji ustrojowej Sejmu oraz urealnienia prac organu przedstawicielskiego, wskazuje na brak zdiagnozowania ostatecznego wykształcenia się ówczesnie warunków społeczno-politycznych gwarantujących pełną petryfikację socjalizmu w ustroju państwa polskiego.

Jak już wspomniano powyżej, instytucji przywileju nieodpowiedzialności posła w zakresie jego działalności zawodowej nie należy rozważać na gruncie jego stosunku do wyborców, lecz jako gwarancji prawidłowej realizacji treści sprawowanego mandatu przedstawicielskiego. Instytucja odwoływalności posła wiąże się ściśle z zagadnieniem przedstawicielstwa rozumianego jako realizacja przez mandatariusza woli mandanta niezależnie od charakteru występującego w tym zakresie związania co do treści tej działalności. Ewentualna możliwość odwołania posła przez jego wyborców dotyczy bowiem wyłącznie odpowiedzialności w ramach relacji wewnętrznej stosunku mandatu, nie odnosząc się bezpośrednio do treści poszczególnych czynności przedsięwziętych przez przedstawiciela w jego wykonaniu. To czy w konkretnym przypadku odwołanie ma swoje podstawy w pojedynczej czynności pozostaje bowiem irrelewantne dla zdolności do skorzystania z tej instytucji wobec przedstawiciela, do którego utracono zaufanie z jakiegokolwiek przyczyny. Przyjęcie założenia, że do określenia woli suwerena dochodzi na poziomie zgromadzenia wyborczego przejawia się właśnie w wyborcze określonej osoby do organu przedstawicielskiego, która następnie zdolna jest do samodzielnej reprezentacji tej woli w ramach mechanizmów demokracji przedstawicielskiej. Konieczność zapewnienia prawidłowej treści realizowanego mandatu, a także umożliwienia określenia zasadności odwołania przedstawiciela przez wyborców służył obowiązek posła zdawania wyborcom sprawy ze swojej pracy i działalności organu, w którym zasiadał. Następca zdolność danego zgromadzenia wyborczego do odwołania posła pozostawała funkcją konkretyzacji abstrakcyjnej woli suwerena w postaci wyboru przedstawiciela do Sejmu.

Potencjalnie możliwe wydaje się natomiast upatrywanie źródła braku przyznania immunitetu materialnego deputowanym do organu przedstawicielskiego w ustroju socjalistycznym, na podstawie którego dochodziłoby do wyłączenia ich odpowiedzialność prawnej w określonym zakresie, w zasadzie demokratyzmu, a pośrednio także i równości wobec prawa. Skoro w ocenie doktryny socjalistycznej przynależny deputowanym immunitet miał stwarzać wrażenie ich niezwykłości, to w ustroju zakładającym konieczność zachowania ścisłej relacji

posła z masami pracującymi, w tym poprzez wykonywanie przez niego pracy zawodowej, jako niedopuszczalne jawiłoby się przyjęcie instytucji skutkującej chociażby pozorem jego wyższości wobec pozostałych obywateli. To jednak wymagałoby pozbawienia deputowanych także przynależnych im: immunitetu formalnego i przywileju nietykalności, jako obejmujących przede wszystkim sferę pozazawodowej działalności posła. Biorąc równocześnie pod uwagę okoliczność oparcia ustroju socjalistycznego na zasadzie jednolitość władzy i występowania w nim homogeniczności politycznej organów państwa czyniących te instytucje w zasadzie fikcyjnymi, w tym zakresie w ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej występowała rażąca sprzeczność pomiędzy założeniem o konieczności zachowania równości wszystkich obywateli a rzeczywistą regulacją statusu prawnego posła. Także bowiem w doktrynie wskazywano, że immunitet materialny polega na „bezwzględny[m] zniesieniu odpowiedzialności posła za czyny związane z pełnieniem mandatu przedstawicielskiego, np. za wyrażoną przez niego opinię w parlamencie i jego organach, jak i stanowisko zajęte w czasie głosowania” i bez niego faktycznie „niemożliwa jest prawidłowa praca poselska”, to „[d]alszą dopiero, niejako uzupełniającą formą ochrony posła było zapewnienie mu immunitetu formalnego”¹³⁴⁶. Samoistne przyznanie posłom immunitetu formalnego jawi się z tej perspektywy jako całkowicie niezrozumiałe. Wyjaśnienia tej sytuacji wydaje się, że można natomiast poszukiwać w innym argumencie opartym na zasadach demokratyzmu władzy ludowej i jej ścisłego wywodzenia się z mas pracujących. W założeniu władza miała stanowić emanację skonkretyzowanej woli ludu pracującego miast i wsi. Powinna ona działać w wykonaniu określanych na poziomie zgromadzeń wyborczych dążeń i interesów suwerena. Wykluczenie istnienia w tym przypadku instytucji wyłączającej możliwość działania tej władzy jawiło się jako zasadne. Bezwzględność immunitetu materialnego skutkowałaby bowiem brakiem możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności nawet przez organ przedstawicielski pozostający najwyższym wyrazicielem woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistniający suwerenne prawa narodu¹³⁴⁷. W systemie socjalistycznym natomiast postawienie jakiegokolwiek organu nad Sejmem, a następnie nad wolą suwerena jawiło się jako

¹³⁴⁶ A. Rost, H. Suchocka, *Status...*, s. 31. Antonii Rost i Hanna Suchocka krytykując brak przyznania na podstawie Konstytucji PRL posłom immunitetu materialnego występowali przeciwko twierdzeniu o niedopuszczalności wprowadzenia tego rodzaju immunitetu w drodze ustawy zwykłej (*Ibidem*, s. 32).

¹³⁴⁷ Argument wskazujący na przełamanie przez immunitet poselski zasady równości wobec prawa formułował Zdzisław Kędzia, który podkreślał, że powody przede wszystkim w zakresie zapewniania parlamentowi możliwości efektywnego działania uzasadniają ten wyjątek. Niemniej jednak równocześnie wskazywał na demokratyczność regulacji immunitetu poselskiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stwierdzając, że „całkowite zlikwidowanie możliwości stosowania sankcji karnej wobec przedstawicieli byłoby nieuzasadnione i niedemokratyczne. Stanowiłoby ono zagrożenie dla autorytetu parlamentu, w którym, zakładając teoretycznie, mogliby pozostawać w pełni praw nawet przestępcy. Z tych też względów przywilej deputowanych nie ma charakteru absolutnego i bywa mniej lub bardziej ograniczany” (Z. Kędzia, *Parlament...*, s. 166–167).

niedopuszczalne. Równocześnie stwierdzano, że Sejm pozostaje związany w swojej działalności ustawą zasadniczą. Jako organ przedstawicielski nie zastępował suwerena, nie posiadał także władzy zwierzchniej nad posłami, którzy piastowali swój mandat w interesie ludu pracującego miast i wsi reprezentując określone zgromadzenie wyborcze zdolne do ich odwołania, czego nie mógł dokonać sam Sejm. Pozbawienie wobec tego organu przedstawicielskiego zdolności do decydowania o odpowiedzialności poszczególnych posłów w ramach ich działalności w wykonaniu mandatu przedstawicielskiego wydawałoby się pozostawać wręcz konieczne dla zabezpieczenia interesu suwerena w państwie socjalistycznym, który nie podlegał określeniu na poziomie ciała przedstawicielskiego, lecz wcześniej – na poziomie zgromadzeń wyborczych. Zasady suwerenności ludu pracującego miast i wsi oraz demokratyzmu wymagały natomiast aby zdolność do ostatecznego decydowania o odpowiedzialności posła, także w zakresie czynów podjętych w wykonaniu mandatu spoczywała przy suwerenie w ramach wykonywania władzy ustrojodawczej. Takie działanie wymagałoby na tej podstawie przyjęcia w wykonaniu tej funkcji odpowiedniej ustawy o zmianie Konstytucji PRL na podstawie której dochodziłoby w konkretnym przypadku do zawieszenia działania immunitetu materialnego posła. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia taka zmiana nie mogłaby zostać wówczas uznana za naruszającą fundamenty ustroju państwa socjalistycznego, lecz odmiennie – za służącą ich zabezpieczeniu. Jako spełnienia powyższych wymagań nie można natomiast uznać okoliczności faktycznego zrównania w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej warunków formalnych wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej albo jego aresztowanie. Przede wszystkim immunitet formalny swoim zakresem obejmował wyłącznie wycinek zakresu odpowiedzialności prawnej posła nie stanowiąc tym samym wystarczającej gwarancji jego niezależności. Kolejno, wspomniane warunki formalne wyrażania przez Sejm zgody w sprawach immunitetowych zostały określone na poziomie regulaminu, który stanowi pozostaje podatny na doraźne zmiany jako określany przez ten organ działający w wykonaniu swojej podstawowej funkcji przedstawicielskiej, a nie ustrojodawczej. Niezależnie w końcu od powyższych ustaleń, możliwość uznania za spełnione wymagań zasadności braku przyznania posłom immunitetu materialnego wyklucza zawarta w art. 16 ust. 3 Konstytucji PRL delegacja do wykonywania kompetencji orzekania w sprawach immunitetowych posłów w okresie międzysesyjnym samodzielnie przez działający w zastępstwie Sejmu organ prezydialny – Radę Państwa. Organ ten nie posiadał bowiem w ogóle kompetencji ustrojodawczych, a o warunkach formalnych podejmowania uchwał w sprawach immunitetowych posłów decydowano w regulaminie tego organu, w którym przyjęto, że w tej sprawie rozstrzyga zwykłą większością głosów

w obecności co najmniej połowy swoich członków. Ta okoliczność ostatecznie wyklucza możliwość postrzegania zakresu immunitetu parlamentarnego przynależnego posłom w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako zdolnego do zabezpieczenia w odpowiednim zakresie wolę ludu pracującego miast i wsi przed możliwością jej naruszenia przez organy państwa, pozostające, włącznie z Sejmem, podrzędne wobec suwerena, nigdy go niezastępujące.

5. Parlamentarny immunitet materialny jako instytucja ustrojowa w III Rzeczypospolitej Polskiej

5.1. Wpływ transformacji prawnoustrojowej na status posła i senatora

Zapoczątkowane strajkami robotniczymi w 1980 r. tendencje zmierzające do przebudowy ustroju politycznego i gospodarczego Polski Rzeczypospolitej Ludowej miały przede wszystkim ekonomiczny charakter. Zgrupowane głównie wokół powstałego wówczas Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” siły społeczne nie zmierzały do obalenia ustroju socjalistycznego, lecz do jego przebudowy. Oznaczało to faktyczne uznanie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej za formę państwową istnienia narodu polskiego¹³⁴⁸. Sama transformacja z założenia nie miała stanowić aktu rewolucyjnego, lecz racjonalizację ustroju. Zmierzano w jej ramach przede wszystkim do przebudowy ustroju społeczno-gospodarczego w kierunku społecznej gospodarki wolnorynkowej, demokratyzacji życia publicznego, częściowej demokratyzacji ustroju¹³⁴⁹, uznania samorządności organizacji społecznych oraz urealnienia i poszerzenia wolności i praw obywatelskich. Kompromis miał zaistnieć w ramach zastanego ustroju, z zachowaniem podstawowych zasad Konstytucji PRL, w tym kierowniczej roli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, aczkolwiek ograniczonej jedynie do sfery polityki. Wobec narastającego niezadowolenia społecznego nomenklatura partyjna podjęła kolejne decyzje o zasadności wdrożenia reform społeczno-gospodarczych oraz społeczno-politycznych. Natomiast po silnym wzroście znaczenia środowisk opozycyjnych w latach 1987–1988, 31 sierpnia 1988 r. nakreślono perspektywę zorganizowania okrągłego stołu¹³⁵⁰. Wsparcie dla opozycji wyraził Kościół katolicki posiadający silny autorytet społeczny, którego polityczne znaczenie urastało wobec okoliczności piastowaniu urzędu

¹³⁴⁸ J. Skórzyński, *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009, s. 30–33, 96–97.

¹³⁴⁹ W drugiej połowie lat 80. XX wieku w środowiskach skupionych wokół Solidarności panował pogląd o braku zasadności podjęcia ewentualnych działań nakierowanych na transformację ustrojową w ramach Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, wobec fasadowości tej instytucji zauważanej także wśród opinii publicznej oraz posłów (*Ibidem*, s. 88; K. Jasiewicz, *Polski wyborca – w dziesięć lat po sierpniu*, w: *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90 (Analiza polityczna i socjologiczna)*, red. S. Gebethner, K. Jasiewicz, Warszawa 1993, s. 91; P. Codogni, *Wybory czerwcowe 1989 roku u progu przemiany ustrojowej*, Warszawa 2012, s. 18). Wyływająca od rządzących wola włączenia środowisk wobec nich opozycyjnych do sprawowania władzy w państwie miała charakter ściśle instrumentalny w ramach uwikłanie przeciwników politycznych w odpowiedzialność za państwo oraz poważenia argumentu o braku demokratyczności systemu (M.F. Rakowski, *Jak to się stało*, Warszawa 1991, s. 169–172, 194–197; A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–1995. Zarys historii politycznej Polski*, Kraków 1997, s. 12; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 134–135; P. Codogni, *Wybory...*, s. 24–26; P. Kowal, *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–1989*, Warszawa 2015, s. 420–429, 451–452, 502–503).

¹³⁵⁰ M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 110–119, 150–151; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 11–12, 14–17; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 285; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 148–150; P. Codogni, *Wybory...*, s. 33–34; A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 22; P. Kowal, *Koniec...*, s. 401–404, 429–445, 456–460, 462–474, 580–585.

Papieża przez Polaka Jana Pawła II¹³⁵¹. Czynniki zewnętrzny posiadał silny wpływ na otwartość rządzących przynajmniej na częściową i kontrolowaną transformację ustrojową. Przede wszystkim dotyczyło to sytuacji polityczno-gospodarczej oraz reorientacji w zakresie celów politycznych ZSRR. Wiązało się to z uznaniem większej swobody państw satelickich bloku wschodniego regulacji ustroju wewnętrznego, niekoniecznie opartego o doktrynę marksizmu-leninizmu¹³⁵², oraz wykluczeniem ewentualnej interwencji zbrojnej, za wyjątkiem sytuacji, w której doszłoby do wpływu na nie przez siły obce¹³⁵³. Także dostęp do koniecznych kredytów zagranicznych oraz zniesienie sankcji gospodarczej warunkowane było przez państwa zachodnie od złagodzenia represji politycznych wewnątrz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹³⁵⁴. Podstawowym warunkiem od którego strona społeczna uzależniała swoją zgodę na udział w formalnych rozmowach z władzą było przywrócenie możliwości legalnego działania „Solidarności”, do których prowadzenia pierwsze przygotowania zostały podjęte już 1 września 1988 r., a następne miesiące tego roku przeznaczone zostały na ich kontynuację oraz umocnienie znaczenia tego środowiska w opinii publicznej¹³⁵⁵. W ślad za tym, pod groźbą rezygnacji kierownictwa partii w przypadku odmowy przyjęcia proponowanej uchwały, zgoda na legalizację „Solidarności” została podjęta podczas X Plenum Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej obradującego w 16–18 stycznia 1989 r.¹³⁵⁶. Zgodnie z treścią *Stanowiska Komitetu Centralnego PZPR w sprawie pluralizmu politycznego i pluralizmu związkowego*: „Komitet Centralny podkreśla bezpośredni związek i współzależność tworzenia się nowej formuły pluralizmu politycznego i nowego modelu pluralizmu związkowego z rozwojem dialogu społecznego i budową trwałego, szerokiego porozumienia narodowego. Wyrazem tego mogą być przyspieszone wybory do Sejmu uwzględniające reprezentację

¹³⁵¹ M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 54–58, 65–67, 97–98, 101–102, 132–134, 141, 148–149, 172, 184, 194–200; E.K. Nowak, *Funkcja rządu partii i ugrupowań politycznych w Polsce (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 6, s. 52–53, 57.

¹³⁵² Stephen T. Holmes w tym zakresie wskazywał: „Dodać do tego należy dalszy istotny czynnik, a mianowicie niesamodzielny rodowód rewolucji 1989 r. Wielkiej transformacji towarzyszyła publiczna euforia, ale nie wynikała ona – nawet w Polsce – z mobilizacji mas. Tak jak w 1948 roku, tak i teraz kości zostały rzucone w Moskwie, a w tak stworzonej próżni politycznej powstały, a potem zostały wybrane nowe rządy. Trudno byłoby jednak stwierdzić, że to ludność poszczególnych krajów dokonała wyboru nowego systemu politycznego i że była ona przygotowana psychologicznie na tak radykalny charakter zmian” (S.T. Holmes, *O metodzie zmian konstytucji w państwach Europy Wschodniej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8, s. 42).

¹³⁵³ A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 53, 66; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 366–367, 382–383; P. Codogni, *Wybory...*, s. 307–308; A. Dudek, *Historia...*, s. 51–53, 60–61, 67–69.

¹³⁵⁴ Krokiem w tym kierunku miała być amnestia dla więźniów politycznych z września 1986 r. (J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 46–57; P. Codogni, *Wybory...*, s. 22–25; M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 93–94; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 9, 12–13).

¹³⁵⁵ M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 160–162; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 22–26; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 285; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 150, 196–205, 227–229; P. Codogni, *Wybory...*, s. 42–43; P. Kowal, *Koniec...*, s. 516–517, 581.

¹³⁵⁶ M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 173, 175–177; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 23–24; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 240–244; P. Codogni, *Wybory...*, s. 46–48.

szerszych niż dotychczas orientacji politycznych. Poprzedzać je powinno określenie przy «okrągłym stole» platformy wyborczej tego, co w obliczu wyborów wspólne dla Polaków – opracowanie założeń ordynacji wyborczej oraz zasad reprezentacji różnorodnych sił politycznych w Sejmie X kadencji. Przy «okrągłym stole» określone powinny być formy organizacyjne zbudowanego na szerszych podstawach porozumienia narodowego. Tam także uzgodnione powinny być warunki, sposoby oraz kalendarz wprowadzania pluralizmu związkowego i otwarcia drogi do tworzenia nowych związków zawodowych, w tym «Solidarności», które w imię jedności interesów świata pracy tworzyłyby wspólną reprezentację wobec administracji gospodarczej zakładów pracy. Komitet Centralny zwraca uwagę, że tworzenie faktów dokonanych niezgodnych z obowiązującą ustawą o związkach zawodowych może spowodować zakłócenie procesu rozwoju pluralizmu związkowego”¹³⁵⁷. Na podstawie wspomnianej uchwały została otwarta możliwość rozpoczęcia obrad okrągłego stołu, do czego formalnie doszło w dniu 6 lutego 1989 r. w gmachu Urzędu Rady Ministrów na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie, dawnym Pałacu Namiestnikowskim¹³⁵⁸

Obrady okrągłego stołu trwały dwa miesiące i zakończyły się w dniu 5 kwietnia 1989 r. Prowadzone były one w trzech oddzielnych zespołach roboczych, którym wspólnie przewodniczyli przedstawiciele rządzących oraz strony społecznej. Były to: zespół gospodarki i polityki społecznej, zespół reform politycznych oraz zespół pluralizmu związkowego. Oprócz wymienionych zespołów działały również podzespoły, a w ich ramach grupy. Poufne rozmowy, poza forum okrągłego stołu, także przed ich formalnym rozpoczęciem, toczyły się również w restauracji „Magdalenka”, gdzie kierownictwa obu stron wypracowywały porozumienie dotyczące najistotniejszych i najbardziej fundamentalnych spraw spornych. Faktycznie też tam został w dniu 27 stycznia 1989 r. ustalony ogólny kształt porozumień, który nie podlegał następcej istotnej modyfikacji w trakcie oficjalnych obrad. Pewne

¹³⁵⁷ *Stanowisko Komitetu Centralnego PZPR w sprawie pluralizmu politycznego i pluralizmu związkowego*, w: *X Plenum KC PZPR 20–21 grudnia 1988 r. – 16–18 stycznia 1989 r. Podstawowe dokumenty i materiały*, Warszawa 1989 r., s. 173–174.

¹³⁵⁸ *Wstęp*, w: *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 1989, s. 3–4; A.W. Lipiński, *Plebiscyt i odmowa. Studium terenowe reakcji wyborczej 1989 roku*, Warszawa 1990, s. 34–36; A. Drzycimski, *Lech Wałęsa*, w: *Lech Wałęsa*, w: *Prezydenci Polski*, red. nauk. A. Ajnenkiej, Warszawa 1991, s. 191–196; M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 13–37, 41, 44–47, 51–59, 65–68, 70–78, 87–207, 243–262; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 136–144; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 9–26, 32–34, 65–66; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 273, 277–286; W. Bonusiak, *Historia Polski (1944–1989)*, Rzeszów 2007, s. 275–283, 290–321, 324–329, 331–335, 338–341, 344–351, 361–364; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 13–290; P. Codogni, *Wybory...*, s. 13–56, 226–229, 314–316, 319; A. Dudek, *Historia...*, s. 17–33; P. Kowal, *Koniec...*, s. 397–540, 545–548, 565–568, 578–585.

uzgodnienia dokonywano także w trakcie innych poufnych rozmów toczonych w różnych składach osobowych w doraźnie wybieranych lokalizacjach¹³⁵⁹.

W wyniku prac Okrągłego Stołu, w dniu 5 kwietnia 1989 r. podpisano *Porozumienia Okrągłego Stołu*, stanowiące społeczno-polityczny kontrakt pomiędzy rządzącymi a opozycją o charakterze umowy społecznej. *Porozumienia Okrągłego Stołu* obejmowały, odpowiadające poszczególnym zespołom: *Stanowisko w sprawie reform politycznych*, *Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej*¹³⁶⁰ oraz *Stanowisko w sprawie pluralizmu związkowego*¹³⁶¹.

Z punktu widzenia przemian ustrojowych najistotniejsze pozostawało *Stanowisko w sprawie reform politycznych*. Dokonane w tym zakresie uzgodnienia miały stanowić podstawę przeprowadzenia odpowiednich zmian w Konstytucji PRL oraz wyznaczać kierunek dalszych reform, wykonywanych w drodze ewolucyjnych zmian rozłożonych na czas nieokreślony¹³⁶². Nowy ustrój miał się opierać na zasadzie suwerenności narodu, z której następnie wywodziło o innych bardziej szczegółowych zasadach ustroju społeczno-politycznego, a w zakresie organizacji państwa – na zasadzie trójpodziału władzy. Postanowiono o konieczności

¹³⁵⁹ K. Dubiński, *Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczyk-Wałęsa*, Warszawa 1990, s. 18–37; M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 151–153, 194–203; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 17–18, 21–22, 26–34; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 144–145; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 285–286; W. Bonusiak, *Historia...*, s. 320–321; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 154–158, 163–169, 186–187, 254–259, 267–290, 298–313, 322–324, 329–348; P. Codogni, *Wybory...*, s. 37–41, 48–51, 55–70, 316; A. Dudek, *Historia...*, s. 25–27, 31–33; P. Kowal, *Koniec...*, s. 481–482, 524–526, 531, 538–541.

¹³⁶⁰ *Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych*, w: *Porozumienia...*, s. 13–34. To właśnie na bazie tych uzgodnień wyniknęło najwięcej sporów i rozbieżności, których nie udało się ostatecznie rozwiązać, co skutkowało utrzymaniem przez obie strony sporu odmiennych pozycji. Doszło do tego pomimo upatrywania właśnie w reformach ekonomicznych już w 1987 roku pierwotnej platformy dialogu rządzących z opozycją. Odpowiednie porozumienia udało się natomiast osiągnąć w kwestiach politycznych i związkowych (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 22 i 23 marca 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja IX – Sesja VII, Warszawa 1989, ł. 73–74; M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 208; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 275).

¹³⁶¹ Taka forma dokumentu końcowego z obrad okrągłego stołu została uzgodniona w trakcie spotkania roboczego w Magdalence w dniu 29 marca 1989 r. (K. Dubiński, *Magdalenka...*, s. 163–164). Treść preambuły do dokumentu końcowego opracowywano w trakcie kolejnych poufnych spotkań (*Ibidem*, s. 175, 181, 207–208, 215). Szczegóły tych dokumentów podlegały uzgodnieniu podczas zebrania zespołu reform politycznych okrągłego stołu w dniu 4 kwietnia 1989 r. Uzgodnione projekty stanowisk poszczególnych zespołów roboczych podpisane zostały natomiast dopiero popołudniu 5 kwietnia 1989 r. (J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 340–342). *Stanowisko w sprawie pluralizmu związkowego* dotyczyło kwestii podstawowej dla obrad okrągłego stołu. Strona opozycyjna postrzegała pluralizm związkowy jako narzędzie usuwające istniejącą dotychczas w barierę dla możliwości osiągnięcia porozumienia narodowego. Zasadę tę traktowano jako komplementarną wobec pozostałych postulowanych reform społeczno-gospodarczych i politycznych (*Stanowisko w sprawie pluralizmu związkowego*, w: *Porozumienia...*, s. 37–41).

¹³⁶² Za pożądaną reformę uznano między innymi urzeczywistnienie zasady pluralizmu związkowego, a w tym legalizację Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych „Solidarność” oraz Niezależnego Zrzeszenia Studentów. Dla wykonania tego postulatu do Sejmu wniesiono projekt odpowiedniej nowelizacji ustawy o związkach zawodowych, podlegający rozpatrzeniu na 45 posiedzeniu Sejmu w dniach 22 i 23 marca 1989 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 19, 21, 64–65, 67, 72, 79–80) oraz 46 posiedzeniu Sejmu w dniu 7 kwietnia 1989 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 7 kwietnia 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja IX – Sesja VII, Warszawa 1989, ł. 23–24, 58).

wyłonienia, w mających odbyć się w 1989 roku wyborach, Sejmu i Senatu, których zadaniem byłoby przygotowanie i uchwalanie nowych demokratycznych konstytucji i ordynacji wyborczej¹³⁶³.

Wybory do Sejmu X kadencji miały podlegać uzgodnieniu w zakresie podziału mandatów¹³⁶⁴, zgodnie z góry określona proporcją: 60% mandatów poselskich miało przypaść koalicji Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego, 5% mandatów poselskich przeznaczonych było na Stowarzyszenie PAX, Polski Związek Katolicko-Społeczny oraz Unię Chrześcijańsko-Społeczną, pozostałe 35% mandatów przewidziano do obsadzenia przez kandydatów bezpartyjnych zgłoszonych przez niezależne grupy obywateli, w drodze rywalizacji wyborczej najpełniej nawiązującej do wolnych wyborów¹³⁶⁵. Przyjęty podział został odzwierciedlony także w ramach uzgodnień w zakresie podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów, z czego do zgłoszenia kandydata w drodze inicjatywy obywatelskiej wymagane było poparcie go przez co najmniej 3000 wyborów. Ta sama liczba wyborców z danego województwa, w tym przypadku na zasadzie wyłączności, mogła także zgłosić kandydata w wyborach do Senatu. Te bowiem nie zostały objęte porozumieniem co do podziału mandatów¹³⁶⁶. Ich obsada została oddana wolnej

¹³⁶³ *Stanowisko w sprawie reform politycznych*, w: *Porozumienia...*, s. 5–7.

¹³⁶⁴ Podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze, a w ich ramach proporcjonalnie na miejsca miała dokonać Rada Państwa. Wydane w tym przedmiocie postanowienia miało podlegać publikacji jednocześnie z ordynacją wyborczą.

¹³⁶⁵ Mandaty dla kandydatów bezpartyjnych nie zostały przeznaczone wyłącznie dla przedstawicieli opozycji, co umożliwiało staniecie do walki o nie przez osoby w rzeczywistości popierane przez partie koalicji rządzącej, co też w rzeczywistości miało miejsce (A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 36; P. Codogni, *Wybory...*, s. 193–196; A. Dudek, *Historia...*, s. 33). Opozycja zmierzając do wyłonienia swoich przedstawicieli w wolnych wyborach odrzucała rozwiązanie zakładające odpowiednie dokooptowanie jej przedstawicieli do którejkolwiek z izb parlamentarnych. Uważano bowiem, że pozbawiłoby to jej reprezentację koniecznej dla skutecznego działania legitymacji demokratycznej (M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 195–196; K. Trembicka, *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003, s. 185–187; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 264–266, 272–274, 276–277, 283, 285–287, 291–293, 297–305, 307–311, 318–320, 326–327, 331, 346–347, 388; P. Codogni, *Wybory...*, s. 21–24, 28–29, 36–46, 48–70, 77–78, 140, 314–315).

¹³⁶⁶ Propozycja przeprowadzenia w pełni wolnych wyborów do Senatu padła w trakcie rozmów w „Magdalence” ze strony reprezentującego stronę rządową Aleksandra Kwaśniewskiego, wobec napotkania przez obradujących impasu w sprawie zakresu kompetencji urzędu Prezydenta mającego zostać ponownie przyjętego do polskiego ustroju. Propozycja ta złożona z przekroczeniem pełnomocnictw została wykorzystana przez opozycję w ramach transakcji wiązanej – wolnych wyborów do Senatu w zamian za mocne kompetencje Prezydenta. Rządzący upatrywali w urzędzie Prezydenta, który w założeniu miał objąć generał Wojciech Jaruzelski, gwaranta nienaruszalności porozumień okrągłostołowych oraz dotychczasowych podstawowych zasad ustroju (K. Dubiński, *Magdalena...*, s. 73–77; M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 199–200, 203, 208; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 144–145, 148; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 11, 28–29; K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 150, 153, 162–163, 169, 172–174, 177, 199–211, 213–214; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 286; M. Dobrowolski, *Ustrój...*, s. 87–88; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 136–137, 165–166, 178, 183–184, 238, 252, 256, 259, 277–278, 284, 287–288, 293, 296, 299–305, 307–308, 320, 325–326, 328–331, 335–338, 346; P. Codogni, *Wybory...*, s. 59–60, 316; A. Dudek, *Historia...*, s. 27–30; P. Kowal, *Koniec...*, s. 543–544). Warto zauważyć, że szeroki zakres kompetencji Prezydenta wywołał zaniepokojenie w trakcie prac okrągłego stołu także wśród środowisk związanych z obozem rządzącym (J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 325). Na wolę ukształtowania urzędu Prezydenta jako czynnika

rywalizacji poszczególnych kandydatów zamieszczanych na jednej liście. Senat miał składać się z senatorów wybieranych po dwóch z każdego województwa, a z województwa stołecznego i województwa katowickiego – po trzech¹³⁶⁷. Posłami lub senatorami zostawali ci kandydaci, którzy w swoim okręgu wyborczym uzyskali ponad 50% ważnie oddanych głosów. Jeżeli pierwsze głosowanie nie przyniosłoby rozstrzygnięcia, wówczas przeprowadzać miało się drugą turę głosowania, ograniczając listę kandydatów do dwóch, którzy otrzymali uprzednio największą liczbę głosów, na każdy nieobsadzony mandat poselski lub senatorski. Wyboru dokonywać wówczas zgodnie z zasadą zwykłej większości¹³⁶⁸.

Uzgodnienia osiągnięte w ramach *Stanowiska w sprawie reform politycznych* dotyczące przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu oraz reformy organizacji i funkcjonowania naczelnych organów władzy państwowej zostały implementowane do systemu prawnego w drodze nowelizacji Konstytucji PRL¹³⁶⁹ – Noweli kwietniowej z 1989 r.¹³⁷⁰ Kwestie szczegółowe¹³⁷¹ dotyczące procedury wyborczej ujęte zostały natomiast odpowiednio

utrzymania ładu państwowego w okresie transformacji, wskazywano w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie nad projektem Noweli kwietniowej z 1989 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 8, 10; *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, ł. 12). Silna pozycja ustrojowa Prezydenta prowadziła Feliksa Siemieńskiego do przyrównania tego organu do Prezydenta Rzeczypospolitej określonego Konstytucją kwietniową, niezależnie od negowania zasadności dokonywania takich odniesień w trakcie sejmowych prac legislacyjnych nad projektem Noweli kwietniowej z 1989 r. (F. Siemieński, *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 4, s. 16–17).

¹³⁶⁷ Rozwiązanie to stanowiło postulat strony rządzącej omawiany w „Magdalence”. Opozycja wносиła natomiast o zastosowanie stałej normy przedstawicielstwa zawinającej materialną równość głosu. System wyborczy zakładający wybór po dwóch senatorów na województwo uznawano za zapewniający nieuczciwą przewagę koalicji rządzącej, wobec poglądu o wyższym poparciu dla jej linii politycznej w mniejszych okręgach agrarnych (K. Dubiński, *Magdalena...*, s. 78, 89, 110–111, 113, 116, 121–122). Bowiem jak zauważał Tadeusz Smoliński, „nie ma w Polsce sensownego uzasadnienia dla wprowadzenia tzw. nadreprezentacji okręgów «wiejskich»” (T. Smoliński, *Ordynacje wyborcze do Sejmu X kadencji i Senatu PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny” 1989, z. 4, s. 33).

¹³⁶⁸ *Stanowisko w sprawie reform politycznych...*, s. 7–9.

¹³⁶⁹ W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 145; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 29; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. s. 286; W. Bonusiak, *Historia...*, s. 321; A. Dudek, *Historia...*, s. 29; P. Codogni, *Wybory...*, s. 70. Podczas prac legislacyjnych nad projektem zmian w Konstytucji PRL, część posłów krytycznie odnosiła się do okoliczności czynienia uzgodnień co do zmian ustrojowych poza najwyższym organem władzy państwowej – Sejmem (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 57–58, 68–71, 80–85; *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, ł. 27–29, 33–34, 37–39, 44–47, 50–51, 66–69; K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 167–168, 214). Paweł Kowal zwraca uwagę na ujawniające się już od czerwca 1988 r. wśród posłów koalicji rządzącej tendencje zmierzające do poniesienia faktycznego znaczenia Sejmu w dziedzinie legislacji. Dotyczyło to przede wszystkim woli uniezależnienia się tego organu od politycznych decyzji podejmowanych w organach partii, a przede wszystkim Biurze Politycznym Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (P. Kowal, *Koniec...*, s. 452, 454–456, 486, 492–493, 495).

¹³⁷⁰ Ustawa ta została uchwalona przez Sejm większością 384 głosów za, przeciw – 4, przy 17 wstrzymujących się (*Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, ł. 72). Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL odbyło się w Sejmie w dniu 22 marca 1989 r., czyli przed formalnym zakończeniem obrad okrągłego stołu (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 7).

¹³⁷¹ *Ibidem*, ł. 11–12. Początkowo projekty obu ordynacji nie uwzględniały istotnych elementów porozumień okrągłego stołu, co zostało jednak poprawione podczas prac w powołanej specjalnie w tym celu Komisji Nadzwyczajnej w formie odpowiednich autopoprawek. Niemniej sposób procedowania obu ordynacji wyborczych

w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r.¹³⁷² oraz Ordynacji wyborczej do Senatu z 1989 r.¹³⁷³ Postanowienia obu tych ordynacji stanowiły efekt nieformalnych uzgodnień, jak i dyskusji w zespole do spraw reform politycznych Okrągłego Stołu¹³⁷⁴. Na podstawie art. 39 w zw. z art. 12 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r., Rada Państwa w dniu 13 kwietnia 1989 r. w drodze uchwały¹³⁷⁵ określiła podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze oraz w ich ramach¹³⁷⁶.

Na podstawie Noweli kwietniowej z 1989 r. dokonano przede wszystkim zmiany dotyczące systemu naczelných organów władzy państwowej, w tym w ramach rozszerzenia ich o Senat oraz zastąpienia Rady Państwa urzędem Prezydenta. Jak wskazano już wyżej, Nowela kwietniowa z 1989 r. nie zmierzała do jakościowej zmiany ustroju państwa, lecz starzała podstawy stanowiła fundamentu do przeprowadzenia wyborów kontraktowych, a przez nie wciągnięcie opozycji do udziału w sprawowaniu władzy¹³⁷⁷. Przede wszystkim nie

w Sejmie budził sprzeciw części posłów, krytykujących sprowadzanie najwyższego organu władzy państwowej do roli maszyny do głosowania powołanej do wprowadzania w życie dokonanych poza nim uzgodnień przy Okrągłym Stole oraz na tajnych spotkaniach w „Magdalence” (*Ibidem*, ł. 13, 16; *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, ł. 13; M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 203–204; P. Codogni, *Wybory...*, s. 70–74).

¹³⁷² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (Dz. U. z 1989 r. Nr 19 poz. 102). Andrzej Lipiński zauważał, że w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r. przede wszystkim „odstąpiono od dotychczasowej charakterystyki kandydatów na posłów, wybieranych przez «lud pracujący»” (A.W. Lipiński, *Plebiscyt...*, s. 39).

¹³⁷³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 19 poz. 103).

¹³⁷⁴ T. Smoliński, *Ordynacje...*, s. 23; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 35; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 320–329. P. Codogni, *Wybory...*, s. 50–51, 54–55, 57–75, 77–78. Przeprowadzoną przez Paulinę Codogni analizą prac Państwowej Komisji Wyborczej opartych na tych ordynacjach wyborczych ujawniła ich wadliwość związaną przede wszystkim z niedostatecznie precyzyjnymi, niepełnymi i nieskorelowanymi przepisami, co też stanowiło podstawę wielu kontrowersji oraz skarg dotyczących przede wszystkim zagadnień: zgłaszania kandydatów na posłów lub senatorów, ich oznaczania na listach wyborczych oraz głosowania przez obywateli polskich za granicą (P. Codogni, *Wybory...*, s. 79–113, 317).

¹³⁷⁵ Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r. w sprawie okręgów wyborczych dla wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz liczby, numerów i przeznaczenia mandatów w tych okręgach (Dz. U. z 1989 r. Nr 21 poz. 111). Zdaniem Tadeusza Smolińskiego, zawarte w Ordynację wyborczą do Sejmu z 1989 r. uzgodnienia co do podziału mandatów pomiędzy strony rządowa i opozycyjna cechowały się większym realizmem oraz były rozsądniejsze niż te dokonane w związku z Ordynacją wyborczą do Sejmu Ustawodawczego z 1946 r., T. Smoliński, *Ordynacje...*, s. 23–24. Należy zauważyć, że oparcie Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r. na systemie proporcjonalnym pozwoliło opozycji uzyskać jej lepszy wynik niżby to miało miejsce, gdyby uwzględniono jej postulat przyjęcia zasady większościowej (K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 196).

¹³⁷⁶ Rada Państwa wykorzystując pozostawioną jej swobodę w zakresie ustalenia odpowiedniej liczby mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych, postanowiła o ograniczeniu tych przeznaczonych do objęcia przez kandydatów bezpartyjnych w okręgach wyborczych, w których „Solidarność” była silna, żeby określić większą ich liczbę w okręgach, w których struktury „Solidarności” pozostawały słabsze. W skutek protestu Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie, Rada Państwa dokonała zmiany w zakresie rozdysponowania mandatów w 12 okręgach wyborczych na podstawie uchwały z dnia 21 kwietnia 1989 r. o zmianie uchwały w sprawie okręgów wyborczych dla wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz liczby, numerów i przeznaczenia mandatów w tych okręgach (Dz. U. z 1989 r. Nr 22 poz. 116) (A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 36; P. Codogni, *Wybory...*, s. 75–77; A. Dudek, *Historia...*, s. 33).

¹³⁷⁷ J. Zakrzewska, *Parlament...*, s. 3–4; K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 178. Na prowizoryczny charakter Noweli kwietniowej z 1989 r. zwracano uwagę w trakcie prac legislacyjnych nad jej projektem (*Sprawozdanie*

zdecydowano się wówczas na zastąpienie zasady zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi, zasadą suwerenności narodu, poprzestając na uznaniu obok Sejmu i rad narodowych, także Senatu za organ przedstawicielski ludu pracującego¹³⁷⁸. Jak bowiem zastrzegał poseł Tadeusz Witold Młyńczak prezentując w Sejmie projekt Noweli kwietniowej z 1989 r., ustawa ta nie miała „zastępować generalnej rewizji naszej ustawy zasadniczej”. Rewizja taka miała zostać dokonana w drodze nowej konstytucji, która będzie „wieńczyć proces porozumienia się Polaków”. Jej opracowanie zostało natomiast oddelegowane jako główne zadanie mającego zostać dopiero wyłonionego Sejmu X kadencji¹³⁷⁹. Przyjęcie nowej ustawy zasadniczej planowano natomiast na 200 rocznicę uchwalenia Konstytucji 3 Maja¹³⁸⁰.

Nowela kwietniowa z 1989 r. nie zniosła zasady uznania Sejmu najwyższy organ władzy państwowej oraz najwyższego wyraziciela woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistniającego suwerenne prawa narodu. Niemniej wobec rozszerzenia systemu naczelnych organów władzy państwowej o dwa nowe organy – Senat Polskiej Rzeczypospolitej

Stenograficzne z 45..., t. 7, 33; *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, t. 7, 42, 47), Zdaniem Wiesława Skrzydły, Nowela kwietniowa z 1989 r. stanowiła dotychczas najbardziej zasadniczą zmianę Konstytucji PRL, gdyż dotyczyła ona zasad ustroju, a zatem i jego modelu (W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 145). Feliks Siemieński natomiast zwracał uwagę na niekompatybilność postanowień wprowadzonych na podstawie Noweli kwietniowej z 1989 r. z pozostałymi przepisami Konstytucji PRL, co pogłębiło występującą już wówczas wewnętrzną sprzeczność w ramach poszczególnych określonych nią instytucji prawnych (F. Siemieński, *Kwietniowa...*, s. 1–21).

¹³⁷⁸ Postulat przyjęcia zasady suwerenności narodu w ramach obrad okrągłego stołu pochodził z środowisk opozycyjnych. Znalazł on poparcie ze strony Stronnictwa Demokratycznego. Przeciwno jego przyjęciu oponowali natomiast przedstawiciele Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. W rzeczywistości znalazł on również uznanie w kierownictwie Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, chociaż nigdy tego nie wyartykułowało (K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 149–153). Pewnego rodzaju wyłom w tym zakresie stanowiła treść roty ślubowania Prezydenta, uznana w trakcie debaty parlamentarnej przez bezpartyjnego posła Jerzego Ozdowskiego za wyrażającą „podmiotowość narodu w państwie polskim i gotowość postępowania elekta zgodnie z dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, t. 44). Warto zauważyć, że poseł Edward Dereń zabierający głos w imieniu Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego w dyskusji nad projektem Noweli kwietniowej z 1989 r., stwierdził, że w jego przekonaniu już w dotychczasowym brzmieniu Konstytucja PRL statuowała zasadę zwierzchnictwa narodu, wobec oparcia systemu sprawowania władzy w państwie na demokracji pośredniej (*Ibidem*, t. 30). Także i inni posłowie w swoich wystąpieniach w pracach legislacyjnych nad projektem Noweli kwietniowej z 1989 r. odwoływali się do pojęcia „narodu” (*Ibidem*, t. 34, 47; *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, t. 38–61).

¹³⁷⁹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, t. 7. W trakcie debaty plenarnej wskazywali na to także inni posłowie: *Ibidem*, t. 33, 55; *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, t. 7, 31, 47; *Sprawozdanie Stenograficzne z uroczystego posiedzenia Sejmu i Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 10 lipca 1989 r.*, Sejm i Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1989, t. 6.

¹³⁸⁰ *Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, t. 29; *Sprawozdanie Stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 30 listopada i 1 grudnia 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja X, Warszawa 1989, t. 18. Na symboliczną nadchodzącą 200 rocznicę chwalenia Konstytucji 3 Maja 1791 r. w kontekście zachodzących przemian wskazał w swoim uroczystym przemówieniu Prezydent USA George Bush (*Sprawozdanie Stenograficzne z uroczystego posiedzenia Sejmu i Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 10 lipca 1989 r.*, Sejm i Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja X, Warszawa 1989, t. 13–14, 25–26).

Ludowej oraz Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹³⁸¹, zarówno jego faktyczna jak i normatywna pozycja ustrojowa uległa obniżeniu¹³⁸². Uszczerbku doznała także zasada jednolitości władzy w kierunku przekształcenia jej w stronę trójpodziału władzy oraz wzajemnego hamowania się każdego z jej trzech rodzajów¹³⁸³, co odnosiło się także do znacznego uniezależnienia sądów od ich podległości Sejmowi¹³⁸⁴. Za szczególnie istotny, wobec dokonanych ustaleń w zakresie podziału mandatów w Sejmie X kadencji, należy uznać wymóg uzyskania w Sejmie większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów do przełamania prezydenckiego weta, względnie odmowy przyjęcia uchwały Senatu odrzucającej ustawę uchwaloną przez Sejm albo przedstawiającej do niej propozycje zmian¹³⁸⁵. Znaczenie tej zmiany pogłębiła okoliczność postępującej dezintegracji obozu

¹³⁸¹ Prezydent nie ponosił przed Sejmem odpowiedzialności politycznej. Co do zasady, jego akty urzędowe stanowiły prerogatywy. Zakres aktów urzędowych o istotnym znaczeniu, które wymagałyby kontrasygnaty miał podlegać określeniu dopiero w ustawie (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 61–62; *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, ł. 11; F. Siemieński, *Kwietniowa...*, s. 17, 21; K. Dubiński, *Magdalenka...*, s. 181–183). Co należy także zauważyć, to nabycie przez Prezydenta kompetencji do rozwiązania Sejmu w określonych przypadkach braku wypełniania przez organ przedstawicielski jego ustrojowych obowiązków. W ramach funkcji gwaranta transformacji, Prezydent mógł rozwiązać Sejm, w przypadku uchwalenia przez ten organ ustawy lub podjęcia uchwały, uniemożliwiających Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień (F. Siemieński, *Kwietniowa...*, s. 8–9).

¹³⁸² *Ibidem*, s. 3, 20–21. Rozwiązanie polegające na faktycznym uznaniu Prezydenta za czynnik nadrzędny względem pozostałych naczelnych organów państwa, w tym i Sejmu, stanowiło w pełni uświadomianą koncepcję popieraną w trakcie obrad okrągłego stołu przez obóz rządzący (J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 328–329; K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 207).

¹³⁸³ Oparcie organizacji państwa na zasadzie trójpodziału władzy stanowiło postulat strony koalicyjno-rządowej, dopiero następnie zaakceptowany przez opozycję (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 9, 11, 31, 49; K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 149–153, 158, 167, 200, 218–219).

¹³⁸⁴ F. Siemieński, *Kwietniowa...*, s. 3–4, 12, 15–17, 19–21; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 147–148; K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 177–178; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 301.

¹³⁸⁵ Wymagane dla tych czynności poparcie zostało wówczas zrównane z tym jakie przewidziano dla zminany Konstytucji PRL. Pozostawienie art. 106 Konstytucji PRL w dotychczasowym brzmieniu, bez włączenia Senatu do procedury zmiany Konstytucji PRL, stanowiło element kompromisu zawartego w „Magdalence” (K. Dubiński, *Magdalenka...*, s. 183; P. Codogni, *Wybory...*, s. 68; P. Kowal, *Koniec...*, s. 542–543). Odmienne to uzgodnienie zapisano jednak w tekście *Stanowiska w sprawie reform politycznych*, gdzie jednoznacznie wskazano na udział Senatu w uchwalaniu zmian Konstytucji PRL oraz przyjęciu nowej konstytucji, (*Stanowisko w sprawie reform politycznych...*, s. 7, 10). Na tej podstawie w trakcie debaty sejmowej nad projektem Noweli kwietniowej z 1989 r. poseł Stanisław Nowel z Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej wskazał na zasadność przyjęcia poprawki zakładającej uchwalanie zmian w Konstytucji PRL przez Zgromadzenie Narodowe, a nie Sejm (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 70). Zdaniem generała Czesława Kiszczaaka przyjęcie większości 2/3 dla odrzucenia przez Sejm weta Senatu nadawałoby decyzji drugiej izby charakter swoistego *liberum veto* (K. Dubiński, *Magdalenka...*, s. 161). Podobnie w trakcie debaty sejmowej nad projektem Noweli kwietniowej z 1989 r. poseł Ryszard Wojna z Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, ł. 28). Opozycja natomiast traktowała tę kwestię za warunkującą zagwarantowanie jej jakiegokolwiek faktycznego wpływu na sprawowanie władzy w państwie (K. Dubiński, *Magdalenka...*, s. 150–153, 156, 161, 171–174, 176–177, 181–183, 188, 191–193; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 28–29; K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 175; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 330–336; P. Codogni, *Wybory...*, s. 67–68; A. Dudek, *Historia...*, s. 28–29). Równocześnie w trakcie pertraktacji nad omawianym zagadnieniem, ze strony Stanisława Cioska reprezentującego stronę rządową miała paść aluzja o niepewności w przyszłym Sejmie koalicji opartej na sojuszu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ze Stronnictwem Demokratycznym i Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym (K. Dubiński, *Magdalenka...*, s. 173–174; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 334–335; P. Codogni, *Wybory...*, s. 68). Na postępującą erozję tej koalicji w całym okresie drugiej połowy lat 80 XX w. wskazują: M.F. Rakowski, *Jak...*, s.

koalicyjnego wobec ujawniających się odmienności postaw poszczególnych składających się na nią członów¹³⁸⁶.

Nowela kwietniowa z 1989 r. dotknęła także zagadnienia immunitetu parlamentarnego. Zdaniem posła Tadeusza Witolda Młynczaka, referenta projektu tej ustawy na *plenum* Sejmu, proponowana w tym zakresie zmiana stanowiła prostą konsekwencję bardziej zasadniczych modyfikacji Konstytucji PRL¹³⁸⁷. W wyniku jej implementacji, ówczesnie oznaczony jako art. 21 ust. 3 Konstytucji PRL, przepis regulujący tę kwestię przyjął następujące brzmienie „Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej ani aresztowany bez zgody Sejmu. Sejm wyraża zgodę większością co najmniej dwu trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów”. Odpowiednia regulacja ujęta w art. 28 ust. 3 Konstytucji PRL znajdowała zastosowanie także do senatorów¹³⁸⁸.

Przyjęta regulacja wprowadziła dwie istotne zmiany o charakterze proceduralnym. Przede wszystkim wyłączyła ona kompetencje do orzekania w sprawach immunitetowych posłów przez organ pozasejmowy. Wraz z likwidacją Rady Państwa Sejm stał się wyłącznie uprawniony do decydowania w przedmiocie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej lub jego aresztowanie. Istniejącej dotychczas w tym zakresie kompetencji Rady Państwa nie przejął Prezydent. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne nie tylko z uwagi na wskazania natury doktrynalnej, co – może w tym przypadku przede wszystkim – politycznej. Przyznanie kompetencji do orzekania w sprawach immunitetowych posłów samodzielnie przez Prezydenta, pozostającego w układzie po okrągłostołowym czynnikiem petryfikującym dawny ustrój, w rzeczywistości pozbawiałoby przedstawicieli opozycji w Sejmie jakichkolwiek gwarancji niezależności wynikających z posiadanego przez nich immunitetu parlamentarnego. Także druga zmiana przejawiała przede wszystkim istotne znaczenie polityczne poza jej niewątpliwie normatywnym odniesieniem. Dotychczas bowiem Sejm również wyrażał zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej lub jego aresztowanie większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Regulacja ta miała jednak wyłącznie podstawę regulaminową, co jak wskazano powyżej, narażało ją na możliwość

126, 200, 204, 231, 236, 240–242; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 146, 148–149; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 56–60; K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 164–166, 181; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 368, 371; P. Codogni, *Wybory...*, s. 178–179, 229–235, 276, 296, 307–313, 318; A. Dudek, *Historia...*, s. 49, 56–60; P. Kowal, *Koniec...*, s. 406–414, 452, 492–493, 533–537, 541–542, 545–547.

¹³⁸⁶ F. Siemieński, *Kwietniowa...*, s. 4–5, 14–15, 21.

¹³⁸⁷ *Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, t. 11. Słusznie wobec tego Krzysztof Grajewski zalicza określoną w ten sposób regulację do sfery instytucji prawnych okresu transformacji ustrojowej (K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 61–62)

¹³⁸⁸ *Ibidem*, s. 62.

doraźnej zmiany przez każdorazową większość. Niebezpieczeństwo z tego wynikające, a związane z odgórnie ustalonym podziałem mandatów w Sejmie X kadencji, jawi się jako oczywiste. Równocześnie przyjęta większość 2/3 głosów skutkowałą wymogiem, co do zasady, każdorazowego pozyskania dla wniosku o zdjęcie z posła immunitetu formalnego lub przywileju nietykalności także poparcia przedstawicieli opozycji¹³⁸⁹. W istotny sposób wzmacniało to niezależność posła w wykonywaniu mandatu przedstawicielskiego. Równocześnie nie wydaje się słuszne odnoszenie tego skutku wyłącznie do posłów opozycyjnych. Wobec postępującej dezintegracji obozu rządowego takie określenie wymogów formalnych podejmowania decyzji w kwestiach immunitetowych w istotnym stopniu wzmacniało niezależność indywidualnych posłów dotychczasowej koalicji, których wystąpienia wbrew przyjętej linii politycznej nie mogły wówczas stanowić podstawy do stosowania przeciwko nim szykan o karnoprawnym odniesieniu¹³⁹⁰. W tym miejscu należy dodatkowo zauważyć, że pomimo braku dotknięcia Nowelą kwietniową z 1989 r. przedmiotowego zakresu przysługującego posłom immunitetu formalnego, na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹³⁹¹ rozciągnięto go także na odpowiedzialność karnoadministracyjną posła¹³⁹².

Prawodawca nie zdecydował się jednak ani w oparciu o nowelizację Konstytucji PRL, ani nawet w drodze ustawy, przyznać posłom i senatorom immunitetu materialnego. Deficyt ten w zakresie w jakim nie objęto nim działalności zawodowej posłów i senatorów w istotnym stopniu ograniczał zakres ich niezależności w wykonywaniu mandatu w Sejmie i Senacie okresu transformacji ustrojowej. Przede wszystkim należało to odnieść do panującej ówczesnie niepewności co do ostatecznych efektów oraz kierunku dokonywanych zmian. Niewątpliwie za pewne uzasadnienie takiego ograniczenia zakresu wprowadzonych zmian regulacji immunitetu parlamentarnego można upatrywać w wyłącznie technicznym charakterze Noweli kwietniowej z 1989 r. zmierzającej do stworzenia warunków do przeprowadzenia wyborów w czerwcu 1989 r. Niemniej, wydaje się, że podobnie jak to miało miejsce przy uchwalaniu Konstytucji PRL, brak przyznania posłom i senatorom immunitetu materialnego faktycznie stanowił gwarancję

¹³⁸⁹ F. Siemieński, *Kwietniowa...*, s. 7.

¹³⁹⁰ Także Krzysztof Grajewski w swojej analizie dotyczącej regulacji immunitetu parlamentarnego określonego na podstawie Noweli kwietniowej z 1989 r. stwierdza, istotne znaczenie warunków politycznych, w których została ona ukształtowana (K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 61–62).

¹³⁹¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1991 r. Nr 11, poz. 36).

¹³⁹² K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 62–63.

trwałości ustroju socjalistycznego ukształtowanego w drodze rewolucji¹³⁹³. Chronił on bowiem ład publiczny istniejący wobec istnienia potencjalnej groźby możliwości poniesienia w przyszłości odpowiedzialności za działalność nakierowaną przeciwko podstawom ustroju państwa socjalistycznego. Jak bowiem wskazano powyżej, wdrażana transformacja miała w założeniu rządzących skutkować wprowadzeniem niezbędnych zmian w organizacji i funkcjonowaniu państwa, aczkolwiek z wykluczeniem możliwości dokonania w ten sposób przebudowy istniejącej formacji ustrojowej państwa socjalistycznego opartego na doktrynie marksistowsko-leninowskiej. Zmierzano bowiem do oczyszczenia systemu z naleciałości okresu stalinizmu oraz likwidacji wynikających z tego wypaczeń, w tym w formie daleko posuniętej biurokratyzacji. Docelowy ustrój państwa miał urzeczywistniać wartości: humanizmu socjalistycznego, sprawiedliwości społecznej, demokracji ludowej oraz solidaryzmu, zapobiegających wyzyskowi człowieka przez człowieka¹³⁹⁴. Co równie istotne, także strona opozycyjno-solidarnościowa nie negowała w sposób jednoznaczny socjalizmu jako formy ustrojowej przyszłego państwa. Odcinała się natomiast od autorytarnych i totalitarnych tendencji ujawniających się w funkcjonowaniu Polski powojennej, częstokroć traktując je jako immanentnie związane z formacją państwa socjalistycznego, które w ten sposób pojmowane odrzucali¹³⁹⁵.

¹³⁹³ Przedstawiciele Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej jedynie marginalnie wyrażali koncepcje zmierzające do wzmocnienia roli ustrojowej Sejmu jako forum debaty parlamentarnej, na którym toczono są spory polityczne oraz dochodzi do nieskrępowanej wymiany poglądów (K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 169, 178–179). Można wskazać jednak na ujawniające się w środowiskach okołorządowych tendencje reformatorskie upatrujące potrzebę stworzenia w parlamencie platformy rozwiązywania konfliktów społecznych, co skutkowałoby oparciem pracy tego organu, na wzór jego burżuazyjnego odpowiednika, na dyskusji oraz wymianie poglądów (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 7–8, 18, 28; *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, ł. 47; *Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 29 i 30 maja 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja IX – Sesja VII, Warszawa 1989, ł. 90–91; K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 169; P. Codogni, *Wybory...*, s. 46–49).

¹³⁹⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 12, 17, 23–26, 40–41, 43, 47, 49–51, 87; *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, ł. 19–20, 25–26, 28, 29–32; *Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Polskiej...*, ł. 86–87, 93–94. Wypowiedzi niektórych posłów szły jednak dalej. Pojawiały się w nich bowiem postulaty nie tylko odrzucenia Konstytucji PRL jako reliktu okresu stalinowskiego, lecz także wprowadzenie ustroju demokracji parlamentarnej, pełnego pluralizmu politycznego (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 82–85; *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, ł. 8–9, 12, 35, 42), czy w końcu przywrócenia historycznej nazwy państwa: „Rzeczpospolita Polska” (*Ibidem*, ł. 43–46, 69–70). Jak jednak wskazuje Krystyna Trembicka, Polska Zjednoczona Partia Robotnicza opowiadała się co do zasady za koncepcją pluralizmu socjalistycznego i zjednoczenia narodowego. Oznaczało to uznanie socjalizmu za fundamentalną cechę ustroju wyznaczającą równocześnie granice pluralizmu politycznego. W tym zakresie wykluczano możliwość legalnego działania w państwie organizacji o orientacji jawnie antysocjalistycznej (K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 159–160, 163–165). Zgodnie z tymi założeniami postrzegano także funkcję planowanych na czerwiec 1989 r. wyborów do Sejmu i Senatu. Nie miały bowiem one rozstrzygać o wyborze koncepcji ustrojowej, lecz stwarzały możliwość wypowiedzenia za określonym programem politycznym, aczkolwiek w ramach istniejącej formacji politycznej (*Ibidem*, s. 183).

¹³⁹⁵ *Ibidem*, s. 138–155, 166.

Warto w tym miejscu zauważyć, że pomimo braku uchylecia przez Nowelą kwietniową z 1989 r., wyrażonej w art. 2 ust. 2 Konstytucji PRL, zasady socjalistycznego mandatu związanego, w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r. oraz w Ordynacji wyborczej do Senatu z 1989 r. nie zawarto postanowień umożliwiających wyborcom odwoływanie swoich przedstawicieli¹³⁹⁶. Takiej regulacji nie zwarto w ustawie z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, która potwierdzając zasadę odwoływalności przedstawicieli w zakresie procedury wykonywania tego prawa przez wyborców odsyłała do prawa wyborczego¹³⁹⁷. Tryb odwoływania posłów został niemniej ujęty w pierwotnym projekcie Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r. wniesionym do Sejmu przez Radę Państwa¹³⁹⁸. Regulacja ta została usunięta w drodze autopoprawki komisji nadzwyczajnej rozpatrującej ten projekt, co jednak nie miało oznaczać definitywnej rezygnacji z tej instytucji prawnej¹³⁹⁹. Co równie istotne, to dokonana w drodze dekretu Rady Państwa z dnia 1 lipca 1989 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁴⁰⁰, zmiana treści roty ślubowania posła, z której usunięto zobowiązanie się do „umacniania więzi władzy państwowej z ludem pracującym miast i wsi”, a także czynienia wszystkiego dla „pomyślnego, socjalistycznego rozwoju Polskiej Rzeczypospolitej

¹³⁹⁶ Zwracał na to uwagę: T. Smoliński, *Ordynacje...*, s. 32. Prawnopolityczne konsekwencje likwidacji podstawy do aktualizacji instytucji odwoływania przedstawicieli przez ich wyborców ujawniły się już niedługo po wyborach przeprowadzonych w czerwcu 1989 r., kiedy to Zgromadzenie Narodowe przy faktycznym wsparciu części członków Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego na Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wybrało generała Wojciecha Jaruzelskiego. Wówczas rozczarowani wyborcy opozycji rozpoczęli kampanię zbierania podpisów pod wnioskiem o odwołanie senatora Andrzeja Wielowieyskiego, który uzyskał swój mandat przy poparciu Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”. Wobec przeprowadzonych zmian prawnych było bezskuteczne, pomimo pozostawieniu ku temu podstaw rangi prawnokonstytucyjnej (A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 55; A. Dudek, *Historia...*, s. 55).

¹³⁹⁷ Przepis art. 3 tej ustawy wyrażający zasadę odwoływalności posłów został skreślony dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

¹³⁹⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 15. Jak wskazuje Paulina Codogni, propozycja wyrażenia w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r. procedury odwoływania posłów spotkała się z protestami strony społecznej (P. Codogni, *Wybory...*, s. 72).

¹³⁹⁹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, ł. 17–18. Nie wydaje się więc słuszny pogląd Tadeusza Smolińskiego, że brak ten stanowił efekt przeoczenia ustawodawcy uchwalającego odpowiednie ordynacje wyborcze w pośpiechu (T. Smoliński, *Ordynacje...*, s. 32).

¹⁴⁰⁰ Dekret z dnia 1 lipca 1989 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 42 poz. 230). Do zatwierdzenia tego dekretu doszło w drodze uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 5 lipca 1989 r. w sprawie zatwierdzenia dekretów Rady Państwa z dnia 12 czerwca 1989 r. i 1 lipca 1989 r. (M. P. z 1989 r. Nr 22, poz. 158). W preambule tej uchwały podniesiono wątpliwości co do prawidłowości wydania przez Radę Państwa obu dekretów w okresie poprzedzającym pierwsze posiedzenie Sejmu, uznając to działanie za „precedens budzący poważne wątpliwości z punktu widzenia ukształtowanych zasad prawodawstwa”, niemniej z uwagi na okoliczność kierowania się przez Radę Państwa „ustaleniami »okrągłego stołu«, wobec formalnej zgodności wydanych przez nią dekretów z treścią art. 3 ust. 1 Noweli kwietniowej z 1989 r., Sejm te dekrety zatwierdził.

Ludowej”¹⁴⁰¹. Należy ponadto zauważyć, że ustawodawca zachował w niezmienionym brzmieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, zgodnie z którym posłowie na Sejm byli przedstawicielami ludu pracującego miast i wsi i wykonywali mandat poselski zgodnie z wolą swych wyborców, kierując się dobrem narodu oraz celami socjalistycznego państwa¹⁴⁰². Pozostawało to niewątpliwie zbieżne z oznaczonym ówczesznie jako art. 101 Konstytucji PRL, w którym w nienaruszonym brzmieniu wyrażono obowiązek posłów i senatorów zadawania wyborcom sprawy ze swojej pracy oraz działalności organu, do którego zostali wybrani. Natomiast sformułowań nawiązujących do powyższych nie powielono ani w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r., ani w Ordynacji wyborczej do Senatu z 1989 r.¹⁴⁰³.

Pierwsze tury wyborów kontraktowych do Sejmu i do Senatu zostały zaplanowane na dzień 4 czerwca 1989 r. Druga tura głosowania miała odbyć się dwa tygodnie później, w dniu 18 czerwca tego roku. Niezależnie od pierwotnych postulatów środowisk opozycyjno-solidarnościowych nadania tym wyborom w pełni wolnego i demokratycznego charakteru oraz niewikłania „Solidarności” jako związku zawodowego w bezpośrednią walkę polityczną, ze względów polityczno-taktycznych zdecydowano się na zgłoszenie pojedynczych kandydatów tego obozu do poszczególnych mandatów przewidzianych dla kandydatów na posłów bezpartyjnych oraz na senatorów¹⁴⁰⁴. Za zorganizowanie kampanii wyborczej odpowiedzialny był Komitet Obywatelski przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie. Lista kandydatów oraz wspólny program wyborczy zostały zatwierdzone w dniu 23 kwietnia 1989 r., a po poczynieniu pewnych uzupełnień i przesunięć, ostatecznie podane do publicznej wiadomości w pierwszym numerze oficjalnego organu prasowego Komitetu Obywatelskiego „Solidarności” – „Gazety Wyborczej” z dnia 8 maja 1989 r.¹⁴⁰⁵

¹⁴⁰¹ Dotychczasowa treść rotacji określona w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej brzmiała: „Ślubuję uroczyście jako poseł na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej rzetelnie i sumiennie wykonywać swoje obowiązki poselskie, pracować dla dobra Narodu Polskiego i pogłębiać jego jedność, przyczyniać się do umacniania więzi władzy państwowej z ludem pracującym miast i wsi, czynić wszystko dla utrwalenia niepodległości i suwerenności, dla pomyślnego, socjalistycznego rozwoju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

¹⁴⁰² Omawianemu przepisowi art. 1 nadano nowe brzmienie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wówczas stwierdzono, że posłowie i senatorowie są przedstawicielami wyborców i wykonują swój mandat zgodnie z ich wolą, kierując się dobrem narodu.

¹⁴⁰³ P. Codogni, *Wybory...*, s. 72.

¹⁴⁰⁴ Na wyjątkowy zakres wpływu związków zawodowych na sprawowanie władzy w Polsce okresu transformacji zwracał uwagę: E.K. Nowak, *Funkcja...*, s. 49–52, 56.

¹⁴⁰⁵ M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 200, 221–223; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 36–42; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 349–351; P. Codogni, *Wybory...*, s. 114–178, 236–239, 319–320; A. Dudek, *Historia...*, s. 34–37; P. Kowal, *Koniec...*, s. 552–556.

Już w pierwszej turze głosowania opozycja odniosła zdecydowane zwycięstwo nad obozem rządzącym¹⁴⁰⁶. Jej kandydaci objęli 92 ze 100 mandatów senatorskich oraz 160 ze 161 mandatów poselskich dostępnych dla kandydatów bezpartyjnych. Koalicja rządząca zdobyła natomiast jedynie 5 z 299 przeznaczonych dla niej mandatów poselskich i żadnego senatorskiego¹⁴⁰⁷. Jej wyborcza porażka została przypieczętowana objęciem jedynie 2 z 35 mandatów poselskich dostępnych z listy krajowej¹⁴⁰⁸. Wynik pierwszej tury głosowania przerósł oczekiwania zarówno strony solidarnościowej, jak i rządzącej. Stanowiło to potencjalne źródło zagrożenia dla utrzymania kompromisu osiągniętego przy okrągłym stole, a

¹⁴⁰⁶ Potencjalną klęskę wyborczą koalicji rządzącej ujawniały już sondaże poprzedzające wybory z czerwca 1989 roku. Wynikało z nich, że aktyw partyjny jedynie w części popiera kandydatów koalicyjnych, a w przeważającej mierze zamierza głosować na kandydatów opozycji. Podobne dane wynikały także z raportów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz doniesień partyjnych struktur lokalnych i regionalnych. Rzeczywiste niskie poparcie kandydatów koalicyjnych ujawniał obraz organizowanych przez nich spotkań przedwyborczych, którym towarzyszyła niska frekwencja oraz brak energii (M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 151, 213–214, 223–224, 227; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 44–45; P. Codogni, *Wybory...*, s. 196–201, 205–208, 211–235, 255–256, 318–319; A. Dudek, *Historia...*, s. 38–40; P. Kowal, *Koniec...*, s. 556–562).

¹⁴⁰⁷ Co istotne 2 z 5 mandatów poselskich uzyskanych przez koalicję objęli kandydaci Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, którzy cieszyli się także poparciem „Solidarności” Rolników Indywidualnych. Kolejny mandat poselski przypadł kandydatowi Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, który zażądał od komisji wyborczej zamieszczenia przy swoim nazwisku literalnego symbolu KO „Solidarność” wprowadzając tym samym wyborców w błąd co do swojej afiliacji politycznej. Klęska kandydatów koalicyjnych została spotęgowana brakiem współdziałania pomiędzy ugrupowaniami dotychczas współpracującymi w sprawowaniu władzy, jak również rozkładem dyscypliny wewnątrzpartyjnej, czego efektem była powszechna rywalizacja tych kandydatów pomiędzy sobą zarówno o mandaty poselskie, jak i senatorskie (M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 220, 223, 231; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 43, 46; P. Codogni, *Wybory...*, s. 184–193, 257, 259–261, 283, 317–318; A. Dudek, *Historia...*, s. 38–39, 41; P. Kowal, *Koniec...*, s. 551, 556). W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie ze *Stanowiskiem w sprawie reform politycznych*: „Na życzenie kandydata można podać symbole werbalne lub nazwy określające jego polityczną orientację” (*Stanowisko w sprawie reform politycznych...*, s. 8). W tym miejscu należy także zwrócić uwagę, że pomimo przyjęcia zasady ponoszenia kosztów zgłoszenia kandydatów oraz prowadzenia kampanii wyborczej przez poszczególne komitety wyborcze, to z uwagi na dostęp kandydatów koalicji do środków masowego przekazu ze względu na pełnione przez nich funkcje lub piastowane stanowiska, koszty ich kampanii wyborczej faktycznie w istotnej mierze poniosło państwo (T. Smoliński, *Ordynacje...*, s. 33–34). Samo zagadnienie dostępu kandydatów do środków masowej informacji miał podlegać, co do zasady, regułom ustalonych w dokumentach okrągłego stołu.

¹⁴⁰⁸ Możliwość braku objęcia przez rządzących wszystkich mandatów dostępnych z listy krajowej przewidywała strona opozycyjno-solidarnościowa. W celu uniknięcia takiego rozwoju wydarzeń mogącego skutkować podważeniem ustaleń okrągłego stołu, sam Lech Wałęsa miał przekonywać wyborców, aby nie skreślali wszystkich przedstawicieli reżimu startujących z listy krajowej, aby umożliwić osiągnięcie przez nich wymaganej bezwzględnej większości głosów. Po ogłoszeniu wyników pierwszej tury, praktykę skreślania wszystkich kandydatów z listy krajowej jako niemogącej przynieść zmierzonego efektu w postaci przyspieszenia zmian ustrojowych, krytykował Adam Michnik. Niezależnie od powyższych postulatów należy wskazać, że w okresie przedwyborczym w środowiskach opozycyjnych wyrażano postulaty skreślania wszystkich kandydatów z listy krajowej, gdyż nieosiągnięcie przez nich więcej niż połowy ważnie oddanych głosów skutkowało tym, że nie obejmom oni mandatów poselskich, gdyż nie przewidywało się drugiej tury głosowania w obrębie listy krajowej (*Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 4 i 5 lipca 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja X, Warszawa 1989, ł. 40–41; M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 222–223, 229; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 40, 46–48; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 354, 356; P. Codogni, *Wybory...*, s. 155–156, 262, 280–281; A. Dudek, *Historia...*, s. 41; P. Kowal, *Koniec...*, s. 555–563). Przyjęcie takiego sposobu głosowania na kandydatów z listy krajowej uzasadnienia było okolicznością zrównania liczby mandatów możliwych do obsadzenia z liczbą kandydatów ubiegających się o nie (*Sprawozdanie Stenograficzne z 45...*, ł. 14–15). Lista krajowa w założeniu miała natomiast zapewnić „ciągłość władzy dla ubezpieczenia dokonywanych reform” stanowiących rezultat „porozumień osiągniętych przy okrągłym stole” (*Ibidem*, ł. 52).

w ten sposób dawało możliwość do zaistnienia kryzysu ustrojowego oraz odwrótu ze ścieżki transformacji od państwa realnego socjalizmu w stronę socjalistycznej demokracji parlamentarnej. Obawy z tym związane wzmacniały informacje o siłowym stłumieniu protestów w Chińskiej Republice Ludowej w dniu 4 czerwca 1989 r. Wskutek powyższego, strona opozycyjno-solidarnościowa uznała powinność przeprowadzenia ponownego głosowania w odniesieniu do nieobsadzonych mandatów z listy krajowej. Wymagało to przeprowadzenia odpowiedniej nowelizacji Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r., czego dokonano w drodze dekretu Rada Państwa z dnia 12 czerwca 1989 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993¹⁴⁰⁹. Żadna z osób startujących z listy krajowej w wyborach z dnia 4 czerwca 1989 r. nie zdecydowała się na ponowne kandydowanie. Odmienne niż wówczas, większość z nowych kandydatów nie była powszechnie znana¹⁴¹⁰.

Komitet Obywatelski „Solidarność” poza zaangażowaniem w prowadzenie kampanii wyborczej dla kandydatów opozycyjno-solidarnościowych zdecydował się także udzielić poparcia najbardziej reformatorsko nastawionym kandydatom do mandatów koalicyjno-rządowych. 18 czerwca 1989 r. „Solidarność” ostatecznie przypieczętowała swoje zwycięstwo zdobywając pozostały jeden dostępny jej mandat poselski oraz 7 z 8 pozostałych do obsadzenia mandatów senatorskich. Setnym senatorem został natomiast formalnie bezpartyjny, chociaż popierany przez rządzących, Henryk Stokłosa. Ostatecznie wybory z czerwca 1989 r. przyniosły stronie solidarnościowo-opozycyjnej 161 mandatów poselskich i 99 mandatów senatorskich¹⁴¹¹.

¹⁴⁰⁹ Dekret Rady Państwa z dnia 12 czerwca 1989 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (Dz. U. z 1989 r. Nr 36 poz. 198).

¹⁴¹⁰ T. Smoliński, *Ordynacje...*, s. 35–36; M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 227–233; J. Zakrzewska, *Parlament...*, s. 4–5; J. Skórzyński, *Ugoda i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995, s. 269–273; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 46–50; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 353–364; P. Codogni, *Wybory...*, s. 257–264, 268–292, 298–299, 319–320, 356–360; A. Dudek, *Historia...*, s. 32–33, 38–46, 49–50; P. Kowal, *Koniec...*, s. 551, 556, 584–585.

¹⁴¹¹ M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 200, 229, 233; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 47–50; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 360–361; P. Codogni, *Wybory...*, s. 293–302; A. Dudek, *Historia...*, s. 45–49. Rezultat wyborów do Senatu stanowił urzeczywistnienie skrajnie niekorzystnego dla strony koalicyjno-rządowej scenariusza rysowanego już w dniu 8 marca 1989 r. przez Stanisława Cioska (K. Dubiński, *Magdalenka...*, s. 115). Pomimo prognoz przewidujących pewne zwycięstwo dla strony koalicyjno-rządowej, za najbardziej prawdopodobne uznawano objęcie przez przedstawicieli Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego 50% mandatów senatorskich. Zakładano bowiem, że wygrają oni rywalizację w województwach małych, podczas, gdy w dużych zwycięstwo odniesie opozycja (K. Dubiński, *Magdalenka...*, s. 81; M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 196, 214, 220, 227; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 43, 45; P. Codogni, *Wybory...*, s. 64, 198–201, 255–256, 272–275; A. Dudek, *Historia...*, s. 40; P. Kowal, *Koniec...*, s. 549–550).

Pomimo, że osoba generała Wojciecha Jaruzelskiego było milcząco uznawana za potencjalnego kandydata na urząd Prezydenta, to nie stanowiło to przedmiotu formalnych uzgodnień w porozumieniach okrągłego stołu. Wobec znaczącego sukcesu „Solidarności” już w pierwszej turze głosowania, Adam Michnik wystąpił z autorską koncepcją „wasz prezydent, nasz premier”, co ostatecznie nie znalazło poparcia u strony koalicyjno-rządowej¹⁴¹². Niezależnie od tego, przy faktycznym wsparciu opozycji, większością 270 głosów za, przy 233 głosach przeciw i 34 wstrzymujących się, w dniu 19 lipca 1989 r. Zgromadzenie Narodowe wybrało Wojciecha Jaruzelskiego na pierwszego i zarazem ostatniego Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁴¹³. Po złożeniu tego samego dnia przez Prezydenta elekta ślubowania, wyznaczył on generała Czesława Kiszczaka jako kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Byłemu ministrowi spraw wewnętrznych nie udało się jednak stworzyć rządu, co wynikało z odmówienia mu poparcia zarówno przez Obywatelski Klub Parlamentarny, jak i część posłów należących do partii współtworzących Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego¹⁴¹⁴.

Z uwagi na brak możliwości utworzenia rządu w oparciu o dotychczasową koalicję¹⁴¹⁵, na osobę kandydata na Prezesa Rady Ministrów został wysunięty przez Prezydenta w dniu 19 sierpnia 1989 r. Tadeusz Mazowiecki. Następnie Sejm powierzył mu misję tworzenia rządu w dniu 24 sierpnia 1989 r.¹⁴¹⁶ Rada Ministrów składająca się w połowie z osób wywodzących się z obozu opozycyjno-solidarnościowego, czterech z Polskiej Zjednoczonej Partii

¹⁴¹² Jak wskazuje Jan Skórzyński, w pierwszych dniach po wyborach członek Biura Politycznego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej Janusz Reykowski miał skierować do przywódców opozycji propozycję: „nasz prezydent, wasz premier” (J. Skórzyński, *Ugoda...*, s. 274. Zdaniem Antoniego Dudka ewentualne zaistnienie tego faktu musiało stanowić inicjatywę własną Janusza Reykowskiego, która nie mogła znaleźć wówczas akceptacji w gremiach kierowniczych partii (A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 51–52).

¹⁴¹³ *Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 lipca 1989 r.*, Zgromadzenie Narodowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1989, ł. 43–66. Mieczysław Rakowski, ówczesny Prezes Rady Ministrów, wynik tego głosowania oceniał jako „niezwykle kompromitującą klęskę obozu rządowego” (M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 241).

¹⁴¹⁴ *Ibidem*, s. 203, 221, 233–242; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 148–149; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 51–59; K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 204, 211; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 357–380; P. Codogni, *Wybory...*, s. 283, 288, 305–313; A. Dudek, *Historia...*, s. 29, 49–59; P. Kowal, *Koniec...*, s. 543–544, 576.

¹⁴¹⁵ Należy zauważyć, że pomimo braku przyjęcia przez stronę koalicyjno-rządową propozycji skonstruowania rządu w oparciu o osobę Prezesa Rady Ministrów wywodzącą się z obozu opozycyjno-solidarnościowego, kontynuowano dążenia, aby uzyskać poparcie dla tej koncepcji ze strony Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego oraz ewentualne pojedynczych reformatorsko nastawionych posłów z Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Kierownictwo Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej było natomiast świadome, że porozumienie w sprawie podziału mandatów zawarte przy okrągłym stole umożliwiało potencjalne skonstruowanie rządu w oparciu o taki układ koalicyjny (K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 182).

¹⁴¹⁶ Na historyczne znaczenie aktu powołania na Prezesa Rady Ministrów osoby spoza dotychczasowego układu rządzącego wskazał w swoim przemówieniu Marszałek Sejmu Mikołaj Kozakiewicz, co następnie powielił w swoich wystąpieniach na *plenum* Sejmu przewodniczący poszczególnych klubów (*Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 23 i 24 sierpnia 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja X, Warszawa 1989, ł. 87–96).

Robotniczej, z zastrzeżeniem objęcia przez dwie z nich resortów obrony narodowej i spraw wewnętrznych, czterech ze Zjednoczonego Stronnictwa Ludowej, trzech ze Stronnictwa Demokratycznego oraz jednej formalnie niezależnej – Krzysztofa Skubiszewskiego, który miał objąć funkcję ministra spraw zagranicznych, została powołana przez Sejm w głosowaniu w dniu 12 września 1989 r.¹⁴¹⁷.

Początkowo transformacja której zakres nakreślono w porozumieniach okrągłego stołu była zakładana do przeprowadzenia w ciągu czterech lat. W rzeczywistości najistotniejsze zmiany udało się już dokonać w ciągu pierwszych czterech miesięcy działalności nowego rządu, pomimo, że potencjał wynikający ze zwycięstwa opozycji w wyborach parlamentarnych wydawał się stwarzać warunki nawet na istotniejsze w tym zakresie przyspieszenie¹⁴¹⁸. Zmiany rozpoczęte czerwcem 1989 r. osiągnęły swój punkt kulminacyjny w dniu 29 grudnia 1989 r., kiedy to Sejm uchwalił ustawę z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴¹⁹, którą nakreślono normatywne ramy dalszej transformacji¹⁴²⁰.

Prace legislacyjne nad Nowelą grudniową z 1989 r. rozpoczęły się w Sejmie na przełomie listopada i grudnia 1989 r. Zostały one oparte na dwóch projektach. Pierwszy popierany przez Klub Poselskiego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ograniczał się zasadniczo wyłącznie do wprowadzenia zasady pluralizmu politycznego¹⁴²¹. Drugi wniesiony przez posłów Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, Klubu Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego oraz Klubu Poselskiego Polskiego Stronnictwa Ludowego „Odrodzenie”, znacznie obszerniejszy, miał za przedmiot wyłącznie takie zmiany, które postrzegano za niezbędne dla usunięcia barier normatywnych dalszej transformacji, co w głównej mierze

¹⁴¹⁷ M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 241–244; E.K. Nowak, *Funkcja...*, s. 53; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 149–150; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 51–64, 85–86; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 374–383; P. Codogni, *Wybory...*, s. 309–314, 320; A. Dudek, *Historia...*, s. 49–67; P. Kowal, *Koniec...*, s. 535–537.

¹⁴¹⁸ M.F. Rakowski, *Jak...*, s. 134–135, 163, 192–193, 195–196, 199–200, 208–210, 235, 241, 244–245; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 146; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 51, 54, 61, 65–72, 74, 76–80, 85–86; K. Trembicka, *Okrągły...*, s. 163, 166–167; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 286; J. Skórzyński, *Rewolucja...*, s. 381, 385–386, 388–389; P. Codogni, *Wybory...*, s. 314–315, 320; A. Dudek, *Historia...*, s. 32–33, 45–46, 49, 62–75, 77–78; P. Kowal, *Koniec...*, s. 584–585. Za hamulcowego istotnego w tym zakresie przyspieszenia uznaje się Prezesa Rady Ministrów Tadeusza Mazowieckiego nastawionego na ewolucyjne przemiany, realizowane bez jednoznacznego odcięcia się przy ich realizacji od spuścizny Polski Ludowej oraz przy asekuracyjnej postawie wobec ZSRR. Za obrazujące postawę premiera wobec transformacji uznaje się jego przemówienie w Sejmie, jeszcze jako kandydata na Prezesa Rady Ministrów, w którym wypowiedział słynną frazę o „grubej linii” oddzielającej ówczesne stosunki społeczno-polityczne od okresu je poprzedzającego (*Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 23...*, t. 83, 86).

¹⁴¹⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444).

¹⁴²⁰ J. Zakrzewska, *Parlament...*, s. 3–10; S.T. Holmes, *O metodzie...*, s. 41–42; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 146, 150; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 301.

¹⁴²¹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu Polskiej...*, t. 16–17.

dotyczyło sferze ustroju społeczno-gospodarczego¹⁴²². Prowizoryczny ustroju miał stanowić logiczną kontynuację zmian zapoczątkowanych Nowelą kwietniową z 1989 r. Z punktu widzenia zmian instytucjonalnych zmierzano natomiast do stworzenia warunków dla urzeczywistnienia zasady trójpodziału władzy. Na tym etapie wykluczano zasadność przyjęcia zmian dalej idących, które powinny zostać urzeczywistnione dopiero w nowej konstytucji. Kwestię sporną stanowiło natomiast zagadnienie zasadności dokonywana już na tym etapie zmian o charakterze symbolicznym, a dotyczących nazwy państwa oraz godła¹⁴²³. Po zakończeniu debaty Sejm zdecydował o przekazaniu obu projektów do komisji ustawodawczej celem ich rozpatrzenia przy udziale przedstawicieli innych właściwych komisji sejmowych. Odrębnie postanowiono ponadto o powinności powołania komisji konstytucyjnej, której zadaniem byłoby przygotowanie nowej ustawy zasadniej¹⁴²⁴. Do czego formalnie doszło w dniu 7 grudnia 1989 r.¹⁴²⁵, kiedy to także Senat powołał swoją komisję konstytucyjną¹⁴²⁶.

Pomimo woli wnioskodawców ograniczenia zakresu zmian w Konstytucji PRL jedynie do niezbędnych na tym etapie transformacji, w wyniku debaty przeprowadzonej na *plenum* Sejmu oraz w komisji, komisja ustawodawcza zdecydowała o wystąpieniu w tym przedmiocie z własną inicjatywą, konsumującą rozpatrzone w pierwszym czytaniu projekty poselskie, równocześnie znacznie wychodząc poza ich zakres. Miało to natomiast służyć temu samemu celowi, a to jest eliminacji barier normatywnych dalszych pożądanym przemian prawnoustrojowych oraz społeczno-gospodarczych. W jej ramach zdecydowano o skreśleniu dwóch pierwszych rozdziałów Konstytucji PRL oraz zastąpieniu je jednym zatytułowanym:

¹⁴²² *Ibidem*, t. 19–21.

¹⁴²³ *Ibidem*, t. 19–40. Postulaty dotyczące zmiany nazwy państwa oraz godła pochodziły z środowiska Stronnictwa Demokratycznego. Pierwotnie poprawki w tym zakresie zgłosił poseł Ryszard Bender w trakcie prac legislacyjnych nad projektem Noweli kwietniowej z 1989 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia...*, t. 45–46, 69–70). W trakcie debaty sejmowej nad projektami stanowiącymi podstawę opracowania tekstu Noweli grudniowej z 1989 r. wnioski dotyczące przywrócenia państwu jego historycznej nazwy „Rzeczypospolitej Polskiej” oraz nałożenia orłowi białemu korony przedłożył występujący w imieniu Klubu Parlamentarnego Stronnictwa Demokratycznego poseł Andrzej Bondarewski (*Sprawozdanie Stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu Polskiej...*, t. 29–30, 36–38).

¹⁴²⁴ *Ibidem*, t. 40–41.

¹⁴²⁵ *Sprawozdanie Stenograficzne z 15 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 7 i 8 grudnia 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja X, Warszawa 1989, t. 11, 15.

¹⁴²⁶ Senat zmierzał w tym zakresie do zaangażowania się w prace ustrojodawcze. Jak bowiem stwierdził senator Jerzy Pietrzak, organ ten powinien upomnieć się o swoją w nich rolę, czego podstawę stanowiła treść porozumień zawartych przy okrągłym stole (*Sprawozdanie Stenograficzne z 15 posiedzenia Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 7 i 8 grudnia 1989 r.*, Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, I kadencja, Warszawa 1989, t. 48–52, 153). Jak wskazano w *Stanowisku w sprawie reform politycznych*: „Wybory tegoroczne wyłonią Sejm i Senat, w którym różne siły polityczne uczestniczyć będą w decydowaniu o losach państwa. Jest to początek drogi do demokracji parlamentarnej. Zadaniem parlamentu wybranego w tegorocznych wyborach jest stworzenia nowej, demokratycznej konstytucji i nowej demokratycznej ordynacji wyborczej” (*Stanowisko w sprawie reform politycznych...*, s. 7). Dalej stwierdzono jednoznacznie: „Senat będzie wraz z Sejmem uczestniczył w nowelizowaniu i uchwalaniu Konstytucji” (*Ibidem*, s. 10).

„Podstawy ustroju społeczno-gospodarczego”. Najistotniejsze dwie zmiany dotyczyły charakteru państwa określonego jako demokratyczne państwo prawne oraz podmiotu suwerena w ramach opisu którego odstąpiono od formuły klasowej. Komisja ustawodawcza zdecydowała ponadto o przywróceniu historycznej nazwy państwa jako „Rzeczpospolita Polska”¹⁴²⁷. Więcej kontrowersji wywołała natomiast propozycja ustalenia jako godła – orła białego w koronie, która wobec nieuzyskania poparcia większości członków komisji, została zgłoszona w formie wniosku mniejszości¹⁴²⁸. Projekt komisji konstytucyjnej zyskał ogólne poparcie poszczególnych klubów¹⁴²⁹. Negatywnie oceniono natomiast towarzyszący pracom legislacyjnym pośpiech prowadzący do pogłębiania istniejących niespójności Konstytucji PRL¹⁴³⁰. Po przeprowadzonej debacie, Sejm skierował omówiony projekt do komisji ustawodawczej celem jego rozpatrzenia oraz przedstawienia tego samego dnia sprawozdania w ramach drugiego czytania. Komisja ustawodawcza zrealizowała swoje zadanie odnosząc się do zgłoszonych wniosków mniejszości oraz poprawek. Poparła także propozycje przywrócenia jako godła – wizerunku orła białego w koronie na czerwonym polu¹⁴³¹. Zagadnienie to w dalszym ciągu budziło jednak kontrowersje wśród dyskutantów¹⁴³². Ostatecznie po głosowaniach dotyczących poprawek¹⁴³³ oraz symbolicznym wystąpieniu posła Mariana Orzechowskiego z ramienia Klubu Poselskiego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, głos zabrał poseł Marian Orzechowski, który wskazał na znaczenie uchwalanej ustawy konstytucyjnej otwierającej nowy rozdział transformacji ustrojowej¹⁴³⁴, Sejm 374 głosami za,

¹⁴²⁷ *Sprawozdanie Stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 27, 28, 29 grudnia 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja X, Warszawa 1989, ł. 219–223, 269–271.

¹⁴²⁸ *Ibidem*, ł. 223–224, 232–234, 237–240, 242–243, 245–247, 249–252. Taki wniosek zgłosił poseł Jan Świtka z Klubu Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego (*Ibidem*, ł. 233–234). Popierając tę poprawkę poseł Kazimierz Ujazdowski z Klubu Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego wskazał, że konieczność przywrócenia orłowi białemu korony wynika z okoliczności utożsamiania jego wizerunku bez korony z wszelkimi naruszeniami jakich dopuściła się Polska Ludowa wobec społeczeństwa (*Ibidem*, ł. 261–262).

¹⁴²⁹ *Ibidem*, ł. 227–229, 234–235, 247–248, 261,

¹⁴³⁰ *Ibidem*, ł. 234–235, 239, 250, 254–255. Kwestią sporną którą zaistniała w trakcie debaty była powinność radykalnego odcięcia się od spuścizny Polski Ludowej, a przede wszystkim odejścia od Konstytucji PRL jako podstawy prawnoustrojowej dalszej transformacji, co na tym etapie nie znalazło jednak szerszego poparcia (*Ibidem*, ł. 257–258, 265).

¹⁴³¹ *Ibidem*, ł. 271–275.

¹⁴³² *Ibidem*, ł. 278–279, 282, 292–293. W tym zakresie ujawniły się dwa skrajne podejścia. Z jednej strony propozycję tę przyjęto z nieskrywanym entuzjazmem, z drugiej, krytykowano jako przedwczesne. Argumentacja na poparcie prezentowanych stanowisk częstokroć zawierała wiele nawiązań historycznych mających na celu unaouczniczenie znaczenia przedsięwziętej w tym zakresie decyzji (*Ibidem*, ł. 275–277, 292).

¹⁴³³ *Ibidem*, ł. 280–283, 286, 288, 291, 198–306.

¹⁴³⁴ *Ibidem*, ł. 310–311.

1 przeciw przy 11 posłach wstrzymujących się od głosu uchwalił Nowelę grudniową z 1989 r.¹⁴³⁵

Nowela grudniowa z 1989 r. została uchwalona w oparciu o procedurę określoną w art. 106 Konstytucji PRL, który nie wskazywał na udział w niej Senatu, co stało w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w *Stanowisku w sprawie reform politycznych*¹⁴³⁶. Pomimo braku ich implementacji do prawa pozytywnego Senat uznał się za kompetentny do rozpatrzenia przyjętej przez Sejm ustawy konstytucyjnej zmieniającej Konstytucję PRL. W Senacie wskazano na konieczność niezwłocznego przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji uznając zasadność poprzedzenia jej prowizorycznym rozwiązaniem odzwierciedlającym dotychczasowe osiągnięcia w zakresie transformacji ustrojowej, w ramach rewizji Konstytucji PRL. Senatorowie odstąpili od składania poprawek wnosząc o uwzględnienie ich stanowisk w pracach nad nową ustawą zasadniczą. Ostatecznie większością 79 głosów za, przy 2 senatorach wstrzymujących się od głosu i żadnym głosem przeciw, Senat zdecydował o zawiadomieniu Prezydenta o braku zastrzeżeń do Noweli grudniowej z 1989 r.¹⁴³⁷

Nowela grudniowa z 1989 r. stanowiła rewizję Konstytucji PRL prowadząc do jakościowej zmiany ustroju nią określanego. Słusznie wobec tego przypisywano jej istotne znaczenie z punktu widzenia zachodzącej transformacji. Równocześnie zmiany nią dokonane stanowiły kontynuację reform rozpoczętych Nowelą kwietniową z 1989 r. zmierzając drogą wytyczoną przez porozumienia zawarte przy okrągłym stole¹⁴³⁸.

Fundamentalne znaczenie należy przyznać decyzji oparcia ustroju na zasadzie suwerenności narodu¹⁴³⁹. Za podstawową formę sprawowania władzy przez naród uznano demokrację przedstawicielską z dopuszczeniem referendum jako formy demokracji bezpośredniej¹⁴⁴⁰. W tym zakresie nie sposób nie zauważyć odejścia przez ustrojodawcę od podstawowej

¹⁴³⁵ *Ibidem*, t. 311–312. Na koniec omawianego posiedzenia Sejmu, równocześnie ostatniego w 1989 r., Marszałek Sejmu Mikołaj Kozakiewicz zważył na doniosłość tego roku jako obfitującego w wydarzenia brzemiennie w skutkach dla zachodzącej transformacji. Nowelę grudniową z 1989 r. uznał natomiast za wydarzenie przełomowe dla ustroju państwa (*Ibidem*, t. 312).

¹⁴³⁶ *Stanowisko w sprawie reform politycznych...*, s. 7, 10. Zwracał na to uwagę również senator Jerzy Pietrzak (*Sprawozdanie Stenograficzne z 14 posiedzenia Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 7 i 8 grudnia 1989 r.*, Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, I kadencja, Warszawa 1989, t. 49).

¹⁴³⁷ *Sprawozdanie Stenograficzne z 15 posiedzenia Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 29 i 30 grudnia 1989 r.*, Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, I kadencja, Warszawa 1989, t. 92–114.

¹⁴³⁸ A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 81; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 150–151.

¹⁴³⁹ S.T. Holmes, *O metodzie...*, s. 40–41; P. Sarnecki, *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1995, s. 32–35; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 150; E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 161.

¹⁴⁴⁰ P. Sarnecki, *Konstytucyjne...*, s. 40–41; E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 161–162, 166–167.

w państwie socjalistycznym zasady mandatu związanego. Równocześnie nie zdecydowano się na przyjęcie mandatu wolnego. Natomiast zrezygnowano z zasady odwoływalności przedstawicieli przez ich wyborców, czego jednak nie uczyniono w pełni wobec braku nowelizacji art. 102 Konstytucji RP z 1952 r., wyrażającego delegację do uregulowania trybu w jakim się tego dokonuje w ustawie. Nowela grudniowa z 1989 r. nie dotknęła ponadto art. 101 Konstytucji RP z 1952 r., w myśl którego poseł i senator powinni zdawać sprawę wyborcom ze swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani. Określony w ten sposób stan prawny można przyrównać do tego jaki obowiązywał w okresie Polski Ludowej po wejściu w życie Małej konstytucji z 1947 r. Wówczas nie przejęto z Konstytucji marcowej przepisu art. 20 określającego zasadę mandatu wolnego, równocześnie nie konstytuując zasady socjalistycznego mandatu związanego. Nie wyrażono także zasady odwoływalności posłów. Okres transformacji ustrojowej rozpoczęty w 1989 r. zachodził w tym zakresie jednak w odwrotnym kierunku. Faktycznie więc tak jak w okresie obowiązywania Małej konstytucji z 1947 r. ustrój pozostawał dalece bardziej socjalistyczny niżby to wynikała to z tej ustawy konstytucyjnej, tak ustrój Polski po wejściu w życie Noweli grudniowej z 1989 r. pozostawał dalece bardziej demokratyczny i kapitalistyczny niżby to wynikało z Konstytucji RP z 1952 r.

Powyższe ustalenia dotyczące charakteru mandatu przedstawicielskiego znajdują potwierdzenie w brzmieniu przepisów ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej po jej zmianie dokonanej ustawą z dnia 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wówczas art. 1 stanowił, że posłowie i senatorowie są przedstawicielami wyborców i wykonują swój mandat zgodnie z ich wolą, kierując się dobrem narodu. Na podstawie tej nowelizacji skreślono ponadto art. 3 wyrażający zasadę odwoływalności posłów. Obie te zmiany nie prowadziły do pełnego podważenia zasady socjalistycznego mandatu związanego, którego istota dotyczyła przede wszystkim obowiązku posłów i senatorów wykonywania swoich mandatów zgodnie z wolą wyborców, którą reprezentowali w organach przedstawicielskich. Irrelevantne w tym względzie było zobowiązanie parlamentarzystów do kierowania się w swojej działalności zawodowej dobrem narodu, bowiem stanowiło to ich obowiązek także wcześniej.

Brak intencji ustawodawcy jednoznacznego odejścia od związanego charakteru mandatu przedstawicielskiego ujawniają także prace legislacyjne nad wskazaną ustawą nowelizującą. Ich początek datuje się na 22 lutego 1990 r. jako dzień wpływu do Sejmu pierwszego projektu ustawy mającej na celu implementowanie Noweli grudniowej z 1989 r. w zakresie regulacji

statusu prawnego posła. W projekcie zagadnienie to zostało przedstawione w sposób kompleksowy, odzwierciedlając dotychczasowy dorobek transformacji ustrojowej w tym zakresie. Przyjęta redakcja przepisu określającego charakter mandatu przedstawicielskiego odpowiadała tej ostatecznie przyjętej w omówionej ustawie nowelizacyjnej. W założeniu brzmienie to miało stanowić o ewolucyjnym przejściu od mandatu związanego w stronę mandatu wolnego. Projekt zakładał ponadto skreślenie art. 3 wyrażającego zasadę odwoływalności przedstawicieli przez ich wyborców¹⁴⁴¹. W stosunku do przepisu określającego charakter mandatu przedstawicielskiego zgłoszona została przez senacką komisję regulaminową i spraw senatorskich propozycja nadania mu brzmienia: „Posłowie i senatorowie są przedstawicielami wyborców i wykonują swój mandat zgodnie z własnym sumieniem, kierując się dobrem narodu”¹⁴⁴². W ten sposób zmierzano do dalej idącego przekształcenia przysługującego posłom i senatorom mandatu przedstawicielskiego w mandat wolny, a to poprzez zrezygnowania z normatywnego związania deputowanych wolą wyborców¹⁴⁴³. Propozycja ta nie znalazła uznania w Sejmie, gdzie zważono przede wszystkim na jej sprzeczność z koncepcją mandatu przedstawicielskiego określonego przez Konstytucję RP z 1952 r.¹⁴⁴⁴ W głosowaniu została ona odrzucona znaczącą większością 215 głosów przeciwko 13 ją popierających, 18 posłach, którzy wstrzymali się od głosu. W ten sposób, jak wskazał sprawozdawca sejmowych komisji regulaminowej i spraw poselskich oraz komisji ustawodawczej poseł Janusz Szymański, Sejm opowiedział się za ewolucyjną formą ujęcia mandatu przedstawicielskiego od związanego do wolnego, przy równoczesnym braku antycypacji rozstrzygnięć, które powinny zapaść dopiero w nowej konstytucji¹⁴⁴⁵. Najwięcej

¹⁴⁴¹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 32 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 7 i 8 czerwca 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990, ł. 179–184.

¹⁴⁴² *Sprawozdanie Stenograficzne z 29 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 26 i 27 lipca 1990 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, I kadencja, Warszawa 1990, ł. 118.

¹⁴⁴³ *Ibidem*, ł. 74–79. Jak bowiem stwierdzono w uchwale Senatu z dnia 27 lipca 1990 r. o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, „Senat przedstawiając propozycje dokonania zmian w ustawie kierował się przekonaniem o potrzebie zerwania z negatywną tradycją przedstawiania roli posła i senatora, jako fikcyjnego pełnomocnika wyborców, który z racji swych funkcji staje się uczestnikiem grupy szczególnie uprzywilejowanych. Zgodnie z tym przekonaniem Senat zaproponował poprawkę do sformułowania art. 1 ustawy o obowiązkach i prawach posłów, eliminując z tego przepisu wyrazy «zgodnie z ich wolą», bowiem w istocie rzeczy mandat wykonywany przez posłów i senatorów polega na dbaniu o dobro ogólne, a w ramach tego dobra – o interesy wyborców, natomiast kierowanie się wolą tych wyborców mogło by być treścią normatywną tylko wtedy gdyby zapewnić dokonywanie uprzednich plebiscytów, w sprawie aktów w przedmiocie których zabierać ma głos poseł lub senator. Jednocześnie Senat uważa za słuszne uznanie społecznych treści i służby dobru ogólnemu narodu za istotę mandatu poselskiego i senatorskiego [... – przyp. JG]” (*Uchwała Senatu z dnia 27 lipca 1990 r. o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 29...*, ł. 198–199).

¹⁴⁴⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z 41 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 11, 12 i 13 października 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990, ł. 186–188.

¹⁴⁴⁵ *Ibidem*, ł. 185–188, 197.

kontrowersji w pracach nad omawianym projektem dotyczyło jednak statusu materialnego posłów i senatorów, a przede wszystkim kwestii dodatków emerytalnych i rentowych dla byłych parlamentarzystów. Wynikły na tej podstawie spór doprowadził ostatecznie do powstania pata legislacyjnego¹⁴⁴⁶, co skutkowało zakończeniem procesu legislacyjnego na etapie rozpatrywania przez Sejm propozycji zmian w ustawie zgłoszonych przez Senat¹⁴⁴⁷.

Zaistniały pat legislacyjny wywołał konieczność ponownego wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą oraz przeprowadzenia całej procedury legislacyjnej od nowa. Projekt ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wniosła grupa posłów w dniu 16 października 1990 r. Stanowił on efekt poprzednich prac legislacyjnych, zawierając kompleksową regulację statusu prawnego posła dostosowaną do profesjonalizacji tej funkcji. Projektodawcy do określenia dopiero w nowej konstytucji pozostawili natomiast charakter mandatu przedstawicielskiego. Sejm kolejno w pierwszym i drugim czytaniu przychylił się do projektu ustawy zaopatrzonej w odpowiednie poprawki zgłoszone przez komisje¹⁴⁴⁸. Senat rozpatrzył przesłaną mu ustawę w dniu 9 listopada 1990 r. Także i tym razem podstawową kwestią sporną była regulacja dotycząca dodatków emerytalnych i rentowych dla byłych posłów i senatorów. W toku dyskusji plenarnej ponownie zgłoszono poprawkę zmierzającą do nadania mandatowi przedstawicielskiemu charakter wolny¹⁴⁴⁹. Postulat ten zyskał silne wsparcie wobec poparcia go większością 50 głosów za, przy

¹⁴⁴⁶ Poseł Teresa Liszcz uznała takie rozwiązanie za najlepsze wyjście z zaistniałej sytuacji, co umożliwiłoby ponowne podjęcie prac legislacyjnych nad ustawą i uchwalenie jej bez kontrowersyjnych postanowień dotyczących dodatków do emerytur i rent byłych posłów i senatorów (*Ibidem*, ł. 189).

¹⁴⁴⁷ *Sprawozdanie Stenograficzne z 32...*, ł. 184–207; *Sprawozdanie Stenograficzne z 34 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5 i 6 lipca 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990, ł. 32–40; *Sprawozdanie Stenograficzne z 29...*, ł. 79–97, 116–130; *Sprawozdanie Stenograficzne z 41...*, ł. 185–187, 192, 194, 197–199.

¹⁴⁴⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 42 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 25 i 26 października 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990, ł. 255–261.

¹⁴⁴⁹ Należy zauważyć, że przeciwko przyjęciu tej poprawki, z uwagi na jej poprzednie odrzucenie przez Sejm, wystąpiła komisja regulaminowa i spraw senatorskich. Jak wskazał sprawozdawca komisji senator Lech Koziół, kwestia ta nie była na tyle istotna, aby wskazane było wykazywanie w tym względzie przez drugą izbę daleko idącego uporu, co mogłoby być pożyteczne na jej niekorzyść (*Sprawozdanie Stenograficzne z 35 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 listopada 1990 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, I kadencja, Warszawa 1990, ł. 65, 70–71). Odmiennego zdania był wnioskodawca tej poprawki senator Walerian Piotrowski, który uważał, że zagadnienie możliwości kierowania się przez senatorów ich własnym sumieniem jest na tyle istotne, że wymaga tożsamego uporu co obrona godności człowieka (*Ibidem*, ł. 66). W uzasadnieniu uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 1990 r. o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wskazano na podtrzymanie przez Senat swojego stanowiska wyrażonego w uchwale z 27 lipca 1990 r. Uznano, że „mandat posła i senatora polega na dbałości o dobro ogólne, a w ramach tego dobra – o interesy wyborców”. Następnie stwierdzono: „Utrzymanie ustawowego wymogu kierowania się, jako podstawą działania, wola wyborców («zgodnie z ich wolą») mogłoby być zamieszczone w ustawie tylko, gdyby zagwarantowane zostało dokonywanie plebiscytów w sprawach, w których poseł i senator mają zajmować stanowisko w parlamencie. Nawet jednak taka gwarancja ustawowa nie ustrzegłaby posłów i senatorów przed kolizjami między wspomnianymi wyżej dobrem ogółu a

2 przeciw oraz 7 wstrzymujących się. Ostatecznie Senat przyjął uchwałę o swoim stanowisku wobec uchwalonej przez Sejm ustawy 49 głosami „za”, przy 6 „wstrzymujących się”, nikt nie głosował przeciw¹⁴⁵⁰. Upór Senatu w postulatach dotyczących zmiany charakteru mandatu przedstawicielskiego został dostrzeżony w Sejmie, gdzie ponownie uznano proponowaną w tym zakresie zmianę za niezgodną z Konstytucją RP z 1952 r., Na tej podstawie jako antycypująca dalsze zmiany ustrojowe powinna zostać odrzucona¹⁴⁵¹. W głosowaniu 235 posłów poprało ten wniosek komisji i przy 9 głosach „przeciw” i 18 „wstrzymujących się” odrzuciło zgłoszoną przez Senat poprawkę do art. 1¹⁴⁵².

Rezygnacja przez ustrojodawcę z użycia formuły klasowej dla określenia podmiotu suwerena, została odzwierciedlona także w nowym brzmieniu art. 20 ust. 2 Konstytucji RP z 1952 r., zgodnie z którym Sejm stanowił najwyższego wyraziciela woli narodu urzeczywistniającego jego suwerenne prawa. Natomiast w ramach wprowadzonych Nowelą grudniową z 1989 r. zmian nie zlikwidowano nieścisłości w ramach pozostawiania Sejmu najwyższym organem władzy państwowej, który w wraz z ukonstytuowaniem się Senatu stał się w rzeczywistości jedynie silniejszą izbą w ramach dwuczłonowej legislatury. Także postrzeganie Sejmu za organ wyrażający wolę narodu i w domniemaniu na zasadzie wyłączności urzeczywistniający jego suwerenne prawa przestało odpowiadać rzeczywistości wobec uznania udziału Senatu w procedurze zmian Konstytucji RP z 1952 r.

Określony przez Nowelę grudniową kształt ustroju Rzeczypospolitej Polskiej odzwierciedlał dotychczasowe osiągnięcia na polu transformacji. Stworzone w ten sposób gwarancje trwałości dokonanych zmian decydowały o jednokierunkowości dalszych przemian. Tożsame znaczenia należy przyznać ustalonemu ówczesnie stosunkowi sił politycznych decydującym o faktycznej

wyrażaną tą drogą wolą wyborców w terenie, którzy stanowią elektorat posła lub senatora. Wola tych wyborców może zaś wyrażać interesy partykularne, z dobrem ogółu sprzeczne. Odesłanie do sumienia posła i senatora przy zaznaczeniu, iż mają oni obowiązek kierować się dobrem Narodu, jest w oczywisty sposób bardziej trafne a jednocześnie gwarantuje właściwe wykonywanie przez nich mandatu” (*Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 1990 r. o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 29...*, ł. 123–124).

¹⁴⁵⁰ *Sprawozdanie Stenograficzne z 35 posiedzenia Senatu...*, ł. 75–77.

¹⁴⁵¹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 48 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 4 i 5 stycznia 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991, ł. 144–145. Nie można więc zgodzić się ze Zbigniewem Jackiewiczem, że poprzez zmianę art. 2 Konstytucji PRL dokonaną Nowelą grudniową z 1989 r., ustrojodawca opowiedział się za koncepcją mandatu wolnego oraz, że posłowie i senatorowie, którzy uzyskali mandat w wyborach przeprowadzonych w październiku 1991 r. legitymowali się w pełni mandatem wolnym. Autor ten całkowicie pominął w swoich rozważaniach ciągle obowiązujący wówczas art. 101 Konstytucji RP z 1952 r., na podstawie którego posłowie i senatorowie pozostali zobowiązani prawnie do zdawania sprawy wyborcom ze swojej pracy oraz z działalności organu, do którego zostali wybrani (Z. Jackiewicz, *O prawie wyborczym regulującym wybory do Sejmu RP I kadencji*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 5, s. 52–53).

¹⁴⁵² *Sprawozdanie Stenograficzne z 48...*, ł. 147–148.

zdolności wprowadzania koniecznych reform. Powyższe czynniki przesądziły ponadto o ciągłości prawnoustrojowej oraz instytucjonalnej pomiędzy Polską Rzeczpospolitą Ludową a Rzeczpospolitą Polską¹⁴⁵³. W tym zakresie szczególnie istotne znaczenie należy przyznać dalszemu funkcjonowaniu w nowych warunkach ustrojowych, w przeważającej mierze w ramach nowych form organizacyjnych, przez wszystkie trzy główne siły polityczne zjednoczone we Froncie Jedności Narodowej, a następnie Patriotycznym Ruchu Odrodzenia Narodowego – Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą¹⁴⁵⁴, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe¹⁴⁵⁵ oraz Stronnictwo Demokratyczne¹⁴⁵⁶. Ustalenie nowego podziału sił a scenie politycznej ujawnił natomiast wewnętrzne podziały występujące od samego początku wewnątrz

¹⁴⁵³ A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 82–84. Na istnienie ciągłości „aksjologicznej porządku ustrojowego po 1989 r.” wskazuje: M. Zubik, *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacją Konstytucji RP*, w: *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2006, s. 30. Także Ryszard Balicki i Artur Ławniczak podkreślają, że pomimo przyjęcia antykomunistycznego mitu założycielskiego państwa po 1989 r. „Polska Rzeczpospolita Ludowa stanowi kolejne ogniwo w łańcuchu państwowości, przedstawiając sobą postać polskiego organizmu państwowego znajdującego się w rosyjskiej czy też radzieckiej strefie wpływów. Polska państwowość w wersji, jaka zaczęła się kształtować w 1944 r. na Lubieszynie, może i powinna być różnie oceniana, niemniej posiadała ona podstawowe cechy odróżniające to państwo od innych bytów satelickich ZSRR i była bardziej związana z polskością, niż z jakąkolwiek inną tożsamością. Dlatego też tak ją trzeba zakwalifikować – pomimo najrozmaitszych zastrzeżeń zgłaszanych pod jej adresem” (R. Balicki, A. Ławniczak, *Instytucjonalne...*, s. 92–93).

¹⁴⁵⁴ Podczas XI Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej odbywającego się w dniach 27–29 stycznia 1990 r. podjęto decyzję o likwidacji tej partii. Równocześnie w głosowaniu z dnia 28 stycznia 1990 r. większość delegatów opowiedziała się za utworzeniem w miejsce likwidowanej partii nowej – Socjaldemokracji Rzeczypospolitej. Jej skład został oparty na części aktywu poprzedniczki. Nowa partia stała się natomiast spadkobierczynią całości majątku zlikwidowanej partii robotniczej, który w dalszym toku transformacji uległ częściowej nacjonalizacji (A. Gargas, M. Wojciechowski, *Partie polityczne w Polsce*, Gdańsk 1991, s. 137–139; M. Dehnel-Szyc, *Lewica postpezetperowska*, w: M. Dehnel-Szyc, J. Stachura, *Gry polityczne. Orientacje na dziś*, Warszawa 1991, s. 64–65, 73–84; S. Gebethner, *Geneza i tło polityczno-ustrojowe wyborów prezydenckich 1990 r.*, w: *Dlaczego...*, s. 12; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 88–89; K.A. Wojtaszczyk, *Partie polityczne w państwie demokratycznym*, Warszawa 1998, s. 140–148; W. Gładkiewicz, w: *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, red. K.A. Paszkiewicz, Wrocław 2004, s. 156).

¹⁴⁵⁵ Zjednoczone Stronnictwo Ludowe zachowało ciągłość organizacyjną na przestrzeni lat 1989 i 1990. Podczas Kongresu Odrodzenia Ruchu Ludowego, który odbył się w dniach 26–27 listopada 1989 r., postanowiono jedynie o zmianie nazwy partii na Polskie Stronnictwo Ludowe „Odrodzenie” oraz o przyjęciu nowego programu w większym stopniu nawiązującego do tradycji ruchu agrarnego w Polsce. W tym samym okresie zostały powołane dodatkowo dwie niezależne partie agrarne. Pierwsza, odwołująca się do tradycji Polskiego Stronnictwa Ludowego Stanisława Mikołajczyka, działająca pod szyldem Polskiego Stronnictwa Ludowego. Druga, zawiązana z inicjatywy Niezależnego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych „Solidarność”, działała pod nazwą Polskie Stronnictwo Ludowe „Solidarność”. Następnie na Kongresie Jedności Ruchu Ludowego w dniu 5 maja 1990 r. Polskie Stronnictwo Ludowe „Odrodzenie” wchłonęło mniejsze Polskie Stronnictwo Ludowe, w wyniku czego powstało jedno Polskie Stronnictwo Ludowe. Poza jego strukturami funkcjonowało cieszące się marginalnym poparciem społecznym Polskie Stronnictwo Ludowe „Solidarność” (A. Gargas, M. Wojciechowski, *Partie...*, s. 115–123; M. Dehnel-Szyc, *Orientacja demokratyczna*, w: M. Dehnel-Szyc, J. Stachura, *Gry...*, s. 110–111, 118–121; J. Paradowska, *Kandydaci*, w: *Prezydenci...*, s. 149; S. Gebethner, *Geneza...*, s. 12; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 89–91; K.A. Wojtaszczyk, *Partie...*, s. 140–141, 143–146; W. Gładkiewicz, w: *Partie...*, s. 91–99.)

¹⁴⁵⁶ Stronnictwo Demokratyczne zachowało natomiast w całym okresie transformacji pełną ciągłość instytucjonalną, w tym zachowano dotychczasową nazwę tej partii. Niezależnie od tego w jej wnętrzu przedsięwzięto szereg zmian organizacyjnych oraz programowych, co ujawniło się szczególnie silnie w trakcie omówionych powyżej prac legislacyjnych nad Nowelą grudniową z 1989 r. (A. Gargas, M. Wojciechowski, *Partie...*, s. 143–145; S. Gebethner, *Geneza...*, s. 13; K.A. Wojtaszczyk, *Partie...*, s. 140–141, 143–146; B. Sawicka, w: *Partie...*, s. 168–171).

szerokiego obozu opozycyjno-solidarnościowego. Miały one swoje źródło tak w odmiennych koncepcjach ideowych, jak i wizji dalszego kierunku koniecznych do przeprowadzenia reform w państwie. Skutkowało to stopniowa dekompozycją tego obozu oraz jego rozdzielenia na dwie orientacje: liberalno-laicką, określaną także inteligencko-liberalną, nastawioną na ewolucyjne zmiany, skupioną wokół premiera Tadeusza Mazowieckiego; narodowo-konserwatywną, określaną także ludowo-tradycyjną, nawołującą do przyspieszenia reform i przeprowadzenia daleko zakrojonych działań w ramach rozliczeń z przeszłością, skupioną wokół Lecha Wałęsy. Dodatkową osią podziału obu przedstawionych orientacji był stosunek ich członków wyrażonego przez przewodniczącego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” zamiaru objęcia urzędu Prezydenta¹⁴⁵⁷.

Wraz z ustaleniem się jednokierunkowości transformacji państwa w stronę demokracji parlamentarnej podważeniu uległa legitymacja do dalszego sprawowania funkcji Prezydenta przez generała Wojciecha Jaruzelskiego. Następstwem tej okoliczności było ujawnienie się postulatów wypełnienia kolejnego z postanowień porozumień okrągłego stołu w postaci elekcji głowy państwa w drodze wyborów powszechnych¹⁴⁵⁸. Zaawansowany stan przemian prawno-politycznych stanowił także podstawę do powzięcia decyzji o powinności skrócenia kadencji Sejmu kontraktowego oraz przeprowadzenia w pełni demokratycznych wyborów do obu izb parlamentu¹⁴⁵⁹.

Idea zorganizowania przyspieszonej elekcji Prezydenta w stosunku do pierwotnie zakładanej sześciolatek kadencji tego organu znalazła uznanie u generała Wojciecha Jaruzelskiego. Swoje stanowisko w tej sprawie Prezydent wyraził w skierowanym do Marszałka Sejmu liście stanowiącym w istocie uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP z 1952 r., której przyjęcie miało stworzyć warunki dla urzeczywistnienia wspomnianego postulatu. Generał Wojciech Jaruzelski wyraził ponadto gotowość do poddaniu się woli Sejmu w zakresie

¹⁴⁵⁷ J. Paradowska, *Otwieranie drogi do elekcji*, w: *Prezydenci...*, s. 125–139; J. Paradowska, *Kandydaci...*, s. 152–160; A. Drzycimski, *Lech...*, s. 197–201; S. Gebethner, *Geneza...*, s. 13–21, 25–27, 30–34; T. Żukowski, *Wyniki głosowania: mapa polityczna Polski jesienią 1990 r.*, w: *Dlaczego...*, s. 63–64, 67–70, 75–77; K. Jasiewicz, *Polski...*, s. 97–100, 105–112, 116–117; Z. Kiełmiński, *Programy wyborcze w kampanii prezydenckiej w Polsce w 1990 r.*, w: *Dlaczego...*, s. 122–127; A. Banaszkiewicz, *Poglądy i zapatrywania różniące wyborców w kampanii prezydenckiej 1990 r.*, w: *Dlaczego...*, s. 183–186, 190–194; R. Makowski, *Różnice i podobieństwa elektoratów w kampanii prezydenckiej 1990 r.*, w: *Dlaczego...*, s. 218–219; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 95–110.

¹⁴⁵⁸ Należy zauważyć, że postulat wyboru Prezydenta w drodze głosowania powszechnego cieszył się powszechnym poparciem społecznym. W sondażu przeprowadzonym w sierpniu 1990 r. za tym rozwiązaniem opowiedziało się 82,2% ankietowanych, 8,8% poparło wybór Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, a 8,7% respondentów nie miało w tej kwestii zdania (S. Gebethner, *Geneza...*, s. 34).

¹⁴⁵⁹ A. Ajnenkiel, *Dwaj prezydenci...*, s. 120–122; J. Paradowska, *Otwieranie...*, s. 125–139; A. Drzycimski, *Lech...*, s. 197–201; S. Gebethner, *Geneza...*, s. 12–15, 39–40; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 102–104, 107–112; R. Głajcar, *Demokratyczny reżim polityczny. Relację między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Katowice 2015, s. 239–240.

skrócenia jego kadencji, w ten sposób, aby mógł przekazać urząd Prezydentowi wyłonionemu w wyborach powszechnych¹⁴⁶⁰. Odpowiedni projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP z 1952 r., wraz z projektem ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniósł także Obywatelski Klub Parlamentarny¹⁴⁶¹.

Wspominane inicjatywy wraz ze zgłoszonymi obok nich projektem ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wniesionym przez Komisję Konstytucyjną oraz dwoma poselskimi projektami ustaw – Ordynacja wyborcza do Sejmu podlegały łącznemu rozpatrzeniu przez Sejm w dniach 20 i 21 września 1990 r. Wówczas Sejm zajął się także zagadnieniem określenia kalendarza wyborczego przyspieszonych wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Zarówno postulat wyboru Prezydenta w głosowaniu powszechnym, jak i zasadność skrócenia kadencji Sejmu, cieszyły się w toku debaty plenarnej powszechną aprobatą posłów. Określenie terminu samorozwiązania Sejmu warunkowano uprzednim zakończeniem niezbędnych reform. Brak konsensu dotyczył natomiast pożądanego systemu wyborczego przy wyłanianiu składu Sejmu, czy powinien on mieć charakter proporcjonalny czy większościowy¹⁴⁶². W finale dyskusji Sejm postanowił o skierowaniu wniesionych przez Prezydenta oraz przez posłów projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP 1952 r. oraz poselskiego projektu ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do komisji ustawodawczej. W odniesieniu do obu poselskich projektów ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu, zdecydowano odłożenie dalszych prac do kolejnego posiedzenia¹⁴⁶³. W dalszym toku posiedzenia Sejm pojął uchwałę, w której postanowił o: skróceniu swojej kadencji z równoczesnym odłożeniem decyzji o terminie samorozwiązania do końca I kwartału 1991 r.; zwróceniu się do Prezydium Sejmu i do rządu o przedstawienie pakietu ustaw, których szybkie uchwalenie jest niezbędne ze względu na konieczność kontynuowania reform i zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego obywateli oraz do przyjęcia budżetu na rok 1991; w związku z oświadczeniem Prezydenta przedstawionym liście skierowanym do Marszałka Sejmu, podjęciu

¹⁴⁶⁰ *Sprawozdanie Stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 20 i 21 września 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990, t. 5–6, 15.

¹⁴⁶¹ *Ibidem*, t. 10–15; J. Paradowska, *Otwieranie...*, s. 132–137.

¹⁴⁶² *Sprawozdanie Stenograficzne z 39...*, t. 6–10, 29–71. Warto zwrócić uwagę, że w toku dyskusji nad wskazanymi projektami zgłoszono dwa istotne postulaty. Po pierwsze zaproponowano, aby przyjęcie pełnej ustawy zasadniczej poprzedzić uchwaleniem małej konstytucji określającej organizację oraz funkcjonowanie naczelnych organów władzy (*Ibidem*, t. 64). Po drugie wniesiono o rozważenie zasadności udziału ostatniego Prezydenta na uchodźstwie w uroczystościach objęcia urzędu przez Prezydenta elekta pochodzącego z wyborów powszechnych (*Ibidem*, t. 66).

¹⁴⁶³ *Ibidem*, t. 279–282.

przewidzianych prawem działań legislacyjnych umożliwiających przeprowadzenie powszechnych wyborów prezydenckich najpóźniej w grudniu 1990 r.¹⁴⁶⁴

W zakresie dalszych prac legislacyjnych dotyczących wniesionych przez Prezydenta oraz posłów projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP z 1952 r. oraz poselskiego projektu ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej należy zwrócić uwagę, że zakres wprowadzonych zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej został ograniczony do koniecznych dla umożliwienia dokonania elekcji Prezydenta w głosowaniu powszechnym. Istotną zmianą było natomiast skrócenie kadencji głowy państwa z 6 do 5 lat¹⁴⁶⁵. Wybory Prezydenta w na podstawie nowego reżimu prawnego zostały zarządzane przez Marszałka Sejmu na dzień 25 listopada 1990 r.¹⁴⁶⁶ Naturalnym kandydatem na urząd głowy państwa był Lech Wałęsa, który o woli startu zakomunikował publicznie już pół roku wcześniej. Gotowość do kandydowania wyraził także ówczesny premier Tadeusz Mazowiecki¹⁴⁶⁷. Wskutek powyższego wybory prezydenckie przekształciły się w arenę starcia składających się na obóz „Solidarności” dwóch odmiennych orientacji politycznych skupionych wokół swoich liderów. Ostatecznie wymogi formalne ubiegania się o urząd głowy państwa udało się spełnić poza wymienioną dwójką jeszcze czterem innym kandydatom, wśród których największym zaskoczeniem okazał się szerzej nieznany Stanisław Tymiński – Przewodniczący Partii Libertyńskiej w Kanadzie¹⁴⁶⁸. Charakter wyborów prezydenckich,

¹⁴⁶⁴ *Ibidem*, t. 288–292.

¹⁴⁶⁵ *Sprawozdanie Stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 27, 28 i 29 września 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990, t. 50–81, 98–106. Zgłaszając poprawkę dotyczącą skrócenia kadencji Prezydenta poseł Stefan Bieliński z Klubu Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego wskazywał na konieczność ograniczenia do minimum ewentualnego okresu współzamieszkiwania prowadzącej do destabilizacji politycznej państwa. Jego zdaniem ponadto brak było podstaw do utrzymywania sześcioletniej kadencji głowy państwa w okresie szybko zachodzących przemian ustrojowych. Uznawał on jednak zasadność zróżnicowania kadencji Prezydenta i Sejmu, tak aby zachować ciągłość władzy oraz jej spokojne przekazywanie (*Ibidem*, t. 66–67).

¹⁴⁶⁶ Zarządzenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 1990 r. w sprawie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1990 r. Nr 68, poz. 399). Należy zauważyć, że omówiona ustawa o wyborze Prezydenta podlegała nowelizacji z uwagi na wadliwe sformułowanie przez ustawodawcę przepisu określającego termin przeprowadzenia drugiej tury głosowania w przypadku nieuzyskania przez żadnego z kandydatów absolutnej większości głosów. Pierwotnie wskazano, że ponowne głosowanie przeprowadza się po upływie 14 dni, natomiast intencją było, aby głosowanie to odbywało się w czternastym dniu od pierwszego głosowania (*Sprawozdanie Stenograficzne z 42...*, t. 261–262).

¹⁴⁶⁷ Zaczątki konfliktu opartego na rywalizacji Lecha Wałęsy i Tadeusza Mazowieckiego o urząd Prezydenta ujawniły się już wiosną 1990 r. kiedy ten pierwszy rzucił wyzwanie rządowi Tadeusza Mazowieckiego proklamując tzw. „wojnę na górze” (S. Gebethner, *Geneza...*, s.19).

¹⁴⁶⁸ J. Paradowska, *Otwieranie...*, s. 125–139; J. Paradowska, *Kandydaci...*, s. 140–164; A. Drzycimski, *Lech...*, s. 197–201; S. Gebethner, *Geneza...*, s. 11, 24, 40–42, 48, 53–60; T. Żukowski, *Wyniki...*, s. 76–77; K. Jasiewicz, *Polski...*, s. 97–100, 116–117; Z. Kiełmiński, *Programy...*, s. 122–128; A. Uhlig, *Wizerunki kandydatów na Prezydenta RP propagowane w toku kampanii wyborczej 1990 r.*, w: *Dlaczego...*, s. 135, 138; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 111–113, 124–127.

bazujących na przymiotach osobistych poszczególnych kandydatów¹⁴⁶⁹, prowadził do ujawnienia i wyostrenia wszelkich pozytywnych i negatywnych cech poszczególnych kandydatów. W starciu dwóch liderów ruchu opozycyjnego poprzedniego ustroju, to temperament Lecha Wałęsy stał się decydującą przesłanką prowadzącą do jego zwycięstwa w pierwszej turze wyborów¹⁴⁷⁰. Rywalizacja ta nie powtórzyła się w ponownym głosowaniu dwa tygodnie później, kiedy to były Przewodniczący Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” zmierzył się z reprezentantem antysystemowo nastawionej części wyborców niezadowolonych ze skutków dotychczasowych reform gospodarczych i ustrojowych Stanisławem Tymińskim¹⁴⁷¹. niespodziewany rezultat pierwszej tury wyborów prezydenckich nie przełożył się na nieoczekiwany wynik głosowania z dnia 9 grudnia 1990 r.¹⁴⁷², w którym Lecha Wałęsa zdobył poparcie na poziomie 74,25% głosów¹⁴⁷³. Kolejno w dniu 22 grudnia 1990 r. Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe stwierdziły ważność wyboru Prezydenta oraz przyjęły od niego przysięgę¹⁴⁷⁴. Symboliczne znaczenie tego

¹⁴⁶⁹ Zwracali na to uwagę: S. Gebethner, *Geneza...*, s. 29–30, 56; Z. Kiełmiński, *Programy...*, s. 118–128, 130–131; A. Uhlig, *Wizerunki...*, s. 133–134; J. Bralczyk, M. Mrozowski, *Prezydencka kampania wyborcza w telewizji. Konstruowanie (auto)portretów kandydatów*, w: *Dlaczego...*, s. 156, 159, 162–163, 173.

¹⁴⁷⁰ Potwierdzają to dane sondażowe badania przesłanek którymi kierowali się wyborcy decydując, na którego z kandydatów oddać swój głos, a przede wszystkim uzasadnienie wyboru w tym przypadku Lecha Wałęsy: T. Żukowski, *Wyniki...*, s. 64; A. Banaszkiewicz, *Poglądy...*, s. 193–194, 196–199, 200–202; R. Makowski, *Różnice...*, s. 210.

¹⁴⁷¹ Na prezentowane przez wyborców Stanisława Tymińskiego postaw antysolidarnościowych oraz antysystemowych wskazują: T. Żukowski, *Wyniki...*, s. 68–70, 73–76; K. Jasiewicz, *Polski...*, s. 95, 101–104; A. Banaszkiewicz, *Poglądy...*, s. 181–194; R. Makowski, *Różnice...*, s. 209, 212–217, 220–225, 231–233.

¹⁴⁷² Zauważa się, że istotny wpływ miała na to masowa kampania medialna skierowana przeciwko Stanisławowi Tymińskiemu. Odmienne bowiem niż w przeważającym okresie przedwyborczym pierwszą turę głosowania, Telewizja Polska na tydzień przed tym wydarzeniem zmieniła nastawienie do tego kandydata, co było skorelowane z postawieniem mu przez premiera Tadeusza Mazowieckiego zarzutu zdrady narodu poprzez wyprzedawanie majątku narodowego zagranicznemu kapitałowi po zaniżonych cenach. Krytyka Stanisława Tymińskiego w toku kampanii wyborczej poprzedzającej drugą turę głosowania w sposób jawny zmierzała już do jego zdyskredytowania w oczach elektoratu (J. Bralczyk, M. Mrozowski, *Prezydencka...*, s. 150–153, 170–175).

¹⁴⁷³ J. Paradowska, *Kandydaci...*, s. 152–164; J. Paradowska, *Wybory 1990*, w: *Prezydenci...*, s. 166–175; S. Gebethner, *Geneza...*, s. 34, 37, 39, 45–48, 56, 58–60; T. Żukowski, *Wyniki...*, s. 64–67, 71–77; K. Jasiewicz, *Polski...*, s. 92–103, 105–115; A. Uhlig, *Wizerunki...*, s. 133, 135–143; J. Bralczyk, M. Mrozowski, *Prezydencka...*, s. 155–164, 175–176; A. Banaszkiewicz, *Poglądy...*, s. 181–188, 193–202; R. Makowski, *Różnice...*, s. 214–225; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 117–134.

¹⁴⁷⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21 i 22 grudnia 1990 r.*, Zgromadzenie Narodowe Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1990, ł. 5–14. Symboliczne znaczenie tego aktu podkreślał brak obecności przy nim Prezydenta generała Wojciecha Jaruzelskiego, który nie został zaproszony na tę uroczystość, niemniej do jego spotkania z Lechem Wałęsą doszło w Belwederze w dniu 23 grudnia 1990 r. Nawiązanie do tradycji II Rzeczypospolitej Polskiej nastąpiło natomiast poprzez przekazanie nowemu Prezydentowi insygniów władzy przez ostatniego Prezydenta na uchodźctwie Ryszarda Kaczorowskiego (S. Gebethner, *Posłowie pisane w 1993 r.*, w: *Dlaczego...*, s. 243; J. Paradowska, *Wybory...*, s. 178–183; D. Jarosz, *Sejm i Senat w latach 1989–1993*, w: J. Bardach, S. Grodziski, A. Gwiżdż, A. Jankiewicz, K. Działocha, R. Kraczkowski, D. Jarosz, *Dzieje...*, s. 333–334; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 134). Ewentualne wątpliwości związane z ciągłością władzy Prezydenta na uchodźctwie po Augustcie Zalewskim miały zostać rozwiane za pomocą Aktu Przekazania Suwerennej Władzy, który w dniu 11 listopada 1990 r. Juliusz Nowina-Sokolnicki uważający siebie za następcę takiego następcę miał zdeponować u Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z poleceniem wręczenia tego Aktu osobie wybranej na urząd Prezydenta w pierwszych,

aktu zostało podkreślone przez samego Lecha Wałęsę, który stwierdził, że wraz z objęciem przez niego urzędu „zaczyna się uroczyste III Rzeczpospolita Polska”¹⁴⁷⁵. Wybory prezydenckie ujawniły także linie podziałów istniejących na polskiej scenie politycznej, które w istotnym stopniu wpłynęły na dalszy proces kształtowania się ustroju państwa, a także przełożyły się na wynik wyborów parlamentarnych zaplanowanych do przeprowadzenia w 1991 r.¹⁴⁷⁶.

Prace legislacyjne nad wniesionymi do Sejmu poselskimi projektami ustaw – Ordynacja wyborcza do Sejmu były kontynuowane w dniu 28 września 1990 r. Wraz z nimi Sejm rozpatrzył zgłoszony przez posłów Klubu Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego, w którym zmierzano przede wszystkim do rozstrzygnięcia pożądanego systemu wyborczego do przyjęcia w wyborach do Sejmu, który to projekt ostatecznie upadł w głosowaniu, wobec nieuzyskania poparcia wymaganej większości posłów¹⁴⁷⁷. Wskutek czego Sejm w głosowaniu w dniu 25 października 1990 r. opowiedział się za przyjęciem w tym zakresie systemu proporcjonalnego¹⁴⁷⁸. Wobec przedłużania się prac legislacyjnych Prezydent wystąpił do Sejmu z własnym projektem ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu¹⁴⁷⁹, w którym wbrew powyższej decyzji Sejmu przyjęto

demokratycznych i powszechnych wyborach (A. Ajnenkiel, *Post scriptum*, w: *Prezydenci...*, s. 203). Podnoszone przez część obozu solidarnościowego twierdzenia o nawiązaniu poprzez akt przekazania insygniów władzy bezpośredniej ciągłości prawnej pomiędzy III a II Rzeczpospolitą Polską wywołało wątpliwości co do legitymacji Sejmu X kadencji (J. Paradowska, *Wybory...*, s. 178–183; D. Jarosz, *Sejm...*, s. 333–334; S. Gebethner, *Posłowie...*, s. 243; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 134). Wyjaśnił je Marszałek Sejmu w trakcie swojego przemówienia na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 grudnia 1990 r., w którym stwierdził, że „uroczystości związane z objęciem prezydentury, które odbywać się będą po zaprzysiężeniu mają charakter symboliczny i nie pociągają skutków prawnych, ani nie mają wpływu na sytuację prawną jakichkolwiek konstytucyjnych organów państwa” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 19, 20, 21 i 22 grudnia 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991, t. 257–258.)

¹⁴⁷⁵ *Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21...*, t. 14. Istotne znaczenie symboliczne należy przyznać także aspektowi personalnemu zaistniałej zmiany, który polegał na odejściu symbolu dawnego ustroju w postaci osoby generała Wojciecha Jaruzelskiego oraz zastąpienia jej przez symbol obozu opozycyjno-solidarnościowego Lecha Wałęsę (A. Ajnenkiel, *Dwaj...*, s. 109–122; J. Paradowska, *Otwieranie...*, s. 125–139; A. Drzycimski, *Lech...*, s. 186, 191–202; S. Gebethner, *Posłowie...*, s. 243).

¹⁴⁷⁶ J. Paradowska, *Otwieranie...*, s. 125–139; J. Paradowska, *Kandydaci...*, s. 140–164; J. Paradowska, *Wybory...*, s. 165–173, 175–178; S. Gebethner, *Posłowie...*, s. 236, 238–239, 242–245; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 135–146, 167–190. Ujawnione podziały prowadziły także między innymi do wystąpienia przez część posłów popierających Tadeusza Mazowieckiego z Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, którzy utworzyli Klub Parlamentarny Unii Demokratycznej (A. Gargas, M. Wojciechowski, *Partie...*, s. 164–167; J. Stachura, *Ugrupowania postsolidarnościowe*, w: M. Dehnel-Szyc, J. Stachura, *Gry...*, s. 54, 62–63; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 164–165, 168–169; K.A. Wojtaszczyk, *Partie...*, s. 148; K.A. Paszkiewicz, w: *Partie...*, s. 191–193).

¹⁴⁷⁷ *Sprawozdanie Stenograficzne z 40...*, t. 123–143; *Sprawozdanie Stenograficzne z 41...*, t. 262–301.

¹⁴⁷⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 40...*, t. 140, 143–145; *Sprawozdanie Stenograficzne z 41...*, t. 273; *Sprawozdanie Stenograficzne z 42...*, t. 5–6, 8–18.

¹⁴⁷⁹ Inicjatywa ta została zaopatrzona w projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP z 1952 r. zakładający oddzielenie kadencji Senatu od kadencji Sejmu, co w przypadku podjęcia przez niższą izbę decyzji o samorozwiązaniu nie pociągałoby za sobą wygaśnięcia także mandatów senatorów. Projekt ten został odrzucony przez Sejm

system mieszany¹⁴⁸⁰. Odmienne Komisja Konstytucyjna oparła opracowany przez siebie projekt na systemie proporcjonalnym. Opracowany przez komisję konstytucyjną projekt ustawy przyjmował system proporcjonalny. Obok niego wniesiono także projekt zmiany Konstytucji z 1952 r. pozostający w związku z dokonywaną zmianą prawa wyborczego¹⁴⁸¹. Wszystkie trzy wspomniane projekty podlegały dalszemu opracowaniu przez komisję konstytucyjną¹⁴⁸².

Równocześnie Sejm podjął kolejną uchwałę w sprawie terminu samorozwiązania postanawiając o jego przesunięciu na jesień 1991 r., z zastrzeżeniem wcześniejszego wejścia w życie przepisów prawa wyborczego. Wolą Sejmu było, aby upływ jego kadencji przypadł na dzień poprzedzający kolejne wybory parlamentarne nie później niż 30 października 1991 r., a także aby wraz z upływem kadencji Sejmu zakończyła się kadencja Senatu¹⁴⁸³. Czyniło to irrelevantnymi komplikacje w pracach legislacyjnych nad ustawą – Ordynacją wyborczą do Sejmu¹⁴⁸⁴ oraz nieudanym obaleniem weta Prezydenta jej dotyczącego. W ślad za tym Sejm w dniu 15 czerwca 1991 r. przeprowadził pierwsze i drugie czytanie wniesionego przez komisję konstytucyjną projektu ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu. Przejęto w nim proporcjonalny system wyborczy oraz uwzględniono rozwiązania kompromisowe oraz odpowiadające propozycjom przedłożonym przez Prezydenta¹⁴⁸⁵. Ponownie po przeprowadzeniu całej procedury legislacyjnej Prezydent zgłosił weto do uchwalonej ustawy, które tym razem zostało obalone przez Sejm w głosowaniu z dnia 28 czerwca 1991 r.¹⁴⁸⁶ Znacznie sprawniej przebiegały prace ustrojodawcze w ramach zmiany Konstytucji RP z 1952 r.¹⁴⁸⁷. Na podstawie przyjętej w ich wyniku ustawy Prezydent został zobowiązany do zarządzenia najbliższych wyborów do Sejmu i do Senatu na dzień ustawowo wolny od pracy,

w głosowaniu w dniu 9 marca 1991 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne z 53 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 7, 8 i 9 marca 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991, t. 325).

¹⁴⁸⁰ *Ibidem*, t. 5–9, 19–23; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 138, 142–146; R. Glajcar, *Demokratyczny...*, s. 239–240.

¹⁴⁸¹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 53...*, t. 5–8, 12–23, 318–324.

¹⁴⁸² *Ibidem*, t. 325–327.

¹⁴⁸³ *Ibidem*, t. 379.

¹⁴⁸⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z 64 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 czerwca 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991, t. 5–6; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 138, 142–146, 171.

¹⁴⁸⁵ *Sprawozdanie Stenograficzne z 63 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 13, 14 i 15 czerwca 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991, t. 287–307, 324–333.

¹⁴⁸⁶ *Sprawozdanie Stenograficzne z 64...*, t. 5–16; *Sprawozdanie Stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 27 i 28 czerwca 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991, t. 189–202.

¹⁴⁸⁷ *Sprawozdanie Stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21, 22 i 23 marca 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991, t. 14–26, 140–154, 284–285; *Sprawozdanie Stenograficzne z 55 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 4 i 5 kwietnia 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991, t. 242–246. *Sprawozdanie Stenograficzne z 56 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 18, 19, 20 kwietnia 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991, s. 126–134.

przypadający jesienią 1991 r., jednak nie później niż do końca października. W ślad za tym Prezydent w dniu 3 lipca 1991 r. zarządził na niedzielę przypadającą 27 października 1991 r. wybory do Sejmu i do Senatu¹⁴⁸⁸.

Łącznie w wyborach do Sejmu swoje listy wystawiło 111 komitetów wyborczych. Stanowiło to konsekwencje znacznego robociznie polskiej sceny politycznej oraz braku zdolności nowopowstałych partii do tworzenia doraźnych sojuszy wyborczych. Przełożyło się to na wyniki wyborów z dnia 27 października 1991 r., w których wyłoniono znacznie rozdrobnione frakcyjnie Sejm i Senat. Niezależnie od tego data przeprowadzenia w pełni wolnych oraz demokratycznych wyborów parlamentarnych stanowi cezurę wyznaczającą ostateczne zakończenie procesu transformacji w zakresie przechodzenia od systemu realnego socjalizmu do demokracji¹⁴⁸⁹.

5.2. Status prawnoustrojowy posła i senatora w świetle założenia oparcia ustroju na zasadzie podziału władzy

Zakończenie procesu wyłaniania naczelných organów władzy państwowej w demokratycznej procedurze wyborczej, umożliwiał kontynuowanie wdrażania reform ustrojowych. Przede wszystkim dotyczyło to przystąpienia do prac nad nową konstytucją¹⁴⁹⁰. Zostały one poprzedzone inicjatywą Prezydenta w formie ustawy konstytucyjnej o powoływaniu i odwoływaniu Rządu oraz innych zmianach dotyczących najwyższych organów Państwa¹⁴⁹¹. Podstawowymi założeniami jej dotyczącymi była wola niezwłocznego odejścia od Konstytucji

¹⁴⁸⁸ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 1991 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1991 r. Nr 60 poz. 254). Pomimo przyjęcia przez parlament także nowej ustawy – Ordynacja wyborcza do Senatu, w oparciu o którą miały zostać wyłoniony skład izby wyższej, zasad wyborcze na podstawie których miało się to odbyć, pozostały podobne do tych, które obowiązywały w wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne z 54...*, t. 302–306. *Sprawozdanie Stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 9 i 10 maja 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991, t. 341–342).

¹⁴⁸⁹ E.K. Nowak, *Funkcja...*, s. 50; J. Zakrzewska, *Parlament...*, s. 3–10; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 146–154, 160–190; A. Antoszewski, *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, w: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2002, s. 51–56, 60–65; A. Stelmach, *Kierunki ewolucji prawa wyborczego w Polsce a demokracja partycypacyjna*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4, s. 114; R. Głajcar, *Demokratyczny...*, s. 239–246.

¹⁴⁹⁰ W celu stworzenia warunków dla przygotowania nowej ustawy zasadniczej, już podczas 1 posiedzenia Sejmu w dniu 5 grudnia 1991 r. poseł Władysław Serafin zgłosił wniosek o wprowadzenie do porządku obrad punktu dotyczącego powołania komisji konstytucyjnej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 25 i 26 listopada oraz 5 i 6 grudnia 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1991, t. 88). Sejm zdecydował o powrocie do tego zagadnienia przy rozpatrywaniu mającego zostać przedłożonym do łaski marszałkowskiej projektu ustawy o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji (*Ibidem*, t. 176–179).

¹⁴⁹¹ *Ibidem*, t. 87–90. Prezydent wystąpił z tą inicjatywą w toku trwającego kryzysu związanego z kształtowaniem się w Sejmie centroprawicowej większości zdolnej do poparcia Rady Ministrów konstruowanej pod przewodnictwem Jana Olszewskiego (A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 192–199).

RP z 1952 r. posiadającej stalinowski rodowód oraz potrzeba jasnego określenia kompetencji władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. System określony przez projekt prezydencki został oparty na zasadzie suwerenności narodu a skonstruowany na wzór modelu semiprezydenckiego¹⁴⁹². Inicjatywa ta spotkała się z pozytywnym przyjęciem w Sejmie, wobec konieczności niezwłocznego zerwania ciągłości formalnoprawnej z poprzednim ustrojem¹⁴⁹³, niemniej podważono przyjęte w niej rozwiązania zmierzające do znacznego wzmocnienia władzy ustawodawczej kosztem władzy wykonawczej oraz osłabienia odpowiedzialności rządu przed Sejmem. Wskazano na powinność przyjęcia założenia o tymczasowym¹⁴⁹⁴ i doraźnym charakterze tego aktu, równocześnie postrzegania go jako kroku w stronę określenia docelowego ustroju państwa w pełnej konstytucji¹⁴⁹⁵. W celu przebudowy tego projektu zgodnie z założeniami systemu parlamentarno-gabinetowego został on skierowany do komisji nadzwyczajnej¹⁴⁹⁶. Z uwagi na poczynione w nim zmiany Prezydent wycofał swoją inicjatywę w dniu 18 grudnia 1991 r.¹⁴⁹⁷ Dorobek dotychczasowych prac skłaniał posłów do poglądu o powinności znacznego rozszerzenia zakresu przedłożonego projektu. Uznano także konieczność jednoznacznego rozstrzygnięcia co dalszego obowiązywania Konstytucji RP z 1952 r. oraz oparcia ustroju na zasadzie kontynuacji albo formalnej separacji nowego i starego ustroju. Za pożądany system określający zasady funkcjonowania naczelnych organów władzy uznano model parlamentarno-gabinetowy podlegający dodatkowej racjonalizacji. Poczynione ustalenia rekomendowano do wykorzystania w dalszych pracach ustrojodawczych¹⁴⁹⁸. Wyrażono również pogląd o zasadności przyjęcia tymczasowej regulacji określającej

¹⁴⁹² *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej...*, t. 132–133; A. Dudek, *Pierwsze...*, s. 194.

¹⁴⁹³ *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej...*, t. 154, 162–164, 173

¹⁴⁹⁴ Część posłów opowiadała się nawet za wskazaniem konkretnego terminu, do którego miały on obowiązywać (*Ibidem*, t. 157, 159–160, 163, 166).

¹⁴⁹⁵ *Ibidem*, t. 152–155, 160–161. Poseł Leszek Moczulski z Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej w toku debaty wskazał na zgłaszany przez reprezentowane przez niego środowisko postulat przywrócenia mocy prawnej Konstytucji kwietniowej, uważanej za legalną i w domniemaniu wciąż obowiązującą (*Ibidem*, t. 145–146). Równocześnie warto wskazać na podnoszone w dyskusji postulaty odzwierciedlenia w nowej konstytucji polskich tradycji ustrojowych oraz istniejącego układu sił politycznych (*Ibidem*, t. 147, 155–156).

¹⁴⁹⁶ *Ibidem*, t. 137–176, 179–185.

¹⁴⁹⁷ W toku debaty nad kwestią kompetencji wnioskodawcy do wycofania wniesionego przez siebie projektu ustawy większość posłów opowiedziała się za możliwością tego dokonania do zakończenia drugiego czytania (*Sprawozdanie Stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 30 i 31 stycznia oraz 1 lutego 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992, s. 11–15). Kontrowersje które na tym tle wyniknęły stanowiły podstawę do uregulowania tego zagadnienia w zamierzonym do przyjęcia akcie konstytucyjnym regulującym ustrój w okresie przejściowym (*Sprawozdanie Stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 29, 30 i 31 lipca oraz 1 sierpnia 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992, s. 185; *Projekt ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* (druk nr 403 z 25 VII 1992 r., w: M. Kallas, *Mała konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993, s. 103).

¹⁴⁹⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu...*, s. 5–9.

organizację oraz wzajemne relacje naczelnych organów władzy państwowej w okresie przejściowym¹⁴⁹⁹.

Zgodnie z powyższym posłowie Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej wnieśli do laski marszałkowskiej projekt ustawy o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej. Miał on stworzyć warunki dla efektywnego wykonywania władzy w państwie oraz zapobiegać występowaniu pomiędzy organami władzy konfliktów mogących skutkować zagrożeniem stabilności państwa. Intencją wnioskodawców było ponadto zerwanie z „ciągłością systemu konstytucyjnego ukształtowanego przez konstytucję z 1952 r. z jej jakobińsko-leninowską genealogią i tylko pozornie demokratyczna konstrukcją zwierzchnictwa organu przedstawicielskiego”¹⁵⁰⁰. Zawarte w projekcie rozwiązania oparto podobnie jak w wycofanym projekcie prezydenckim na założeniach systemu semiprezydenckiego¹⁵⁰¹. Idea tymczasowej regulacji ustroju w niepełnej konstytucji zyskała uznanie większości posłów¹⁵⁰². Pełną konstytucję postrzegano bowiem jako akt wieńczący proces transformacji, w którym ustalony zostałby na trwałe wybrany model ustroju państwa. Odmienne niż w projekcie, dyskutanci uznali za pożądane oparcie modelu relacji pomiędzy naczelnymi organami władzy na założeniach systemu parlamentarno-gabinetowego. Równocześnie podkreślono konieczność ścisłego rozgraniczenia kompetencji poszczególnych organów władzy państwowej, tak aby ograniczyć w ten sposób pole do powstawania na tym podłożu konfliktów. Ostatecznie Sejm zdecydował o skierowaniu wniesionego projektu do prac w specjalnie ku temu powołanej komisji nadzwyczajnej¹⁵⁰³.

Efekt prac komisji miejscami odbiegał od pierwotnego przełożenia¹⁵⁰⁴. Przede wszystkim intencjonalnie nie przyjęto któregośkolwiek z czystych modeli systemu sprawowania władzy w

¹⁴⁹⁹ *Ibidem*, s. 10–15.

¹⁵⁰⁰ *Sprawozdanie Stenograficzne z 12 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 2, 3 i 4 kwietnia 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992, s. 8.

¹⁵⁰¹ *Ibidem*, s. 7–9.

¹⁵⁰² Na polską tradycję poprzedzania pełnych konstytucji – małymi, wskazał poseł Leszek Moczulski z Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej. Opowiedział się on ponadto za potrzebą uchylenia przez rozpatrywane prowizorium Konstytucji RP z 1952 r. i zastąpienia jej w całości, tak aby wszelkie instytucje prawne, nawet te posiadające socjalistyczny rodowód, zyskały legitymację demokratycznego ustrojodawcy (*Ibidem*, s. 12–13). Podobny postulat znalazł się w wystąpieniu posła Jana Łopuszańskiego zabierającego głos w imieniu Klubu Parlamentarnego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego (*Ibidem*, s. 17).

¹⁵⁰³ *Ibidem* s. 9–36, 42–43.

¹⁵⁰⁴ Został on ponadto rozszerzony o zagadnienie samorządu terytorialnego uznane za istotny element ustroju państwa stanowiący podstawową formę lokalnego życia publicznego. Szczegółowa regulacja organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego została natomiast pozostawiona do określenia w przez ustawodawcę zwykłego. Dotyczyło to przede wszystkim decyzji o ewentualnym wprowadzeniu powiatów (*Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 191, 195, 215, 241–242, 253–254). Przeciwno zawarciu w projekcie regulacji dotyczącej samorządu terytorialnego wystąpili natomiast poseł Lech Pruchno-Wróblewski oraz poseł Elżbieta Michalak,

państwie, określając organizację oraz wzajemne relacje pomiędzy naczelnymi organami państwa zgodnie z systemem nazwanym przez samą komisję jako prezydencko-parlamentarny, względnie parlamentarno-prezydencki, silnie opartym na zasadach podziału i równowagi władz¹⁵⁰⁵. Określony w projekcie ustrój urzeczywistniał założenia trójpodziału władzy określając organami państwa w zakresie ustawodawczej – Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej i Radę Ministrów, a w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe sądy¹⁵⁰⁶. Równocześnie zrezygnowano przyjmowania formuły uznającej Sejm za najwyższy organ władzy państwowej¹⁵⁰⁷. Skutkowało to przede wszystkim jasnym podporządkowaniem całości uprawnień niższej izby wymogom praworządności, wobec wymogu istnienia dla nich każdorazowo konkretnej normy kompetencyjnej. Drugą naczelną zasadą projektu była niepołączalność materialna funkcji publicznych, mająca stanowić gwarancję ich wykonywania w sposób wolny od wszelkich wpływów wewnętrznych. Zgodnie z projektem, Sejm składał się z 460 posłów wybieranych w wyborach pięcioprzymiotnikowych. Senat natomiast liczył 100 senatorów wybieranych w województwach¹⁵⁰⁸. Obie izby pracowały na zasadzie permanencji, co miało stanowić konieczność okresu przejściowego¹⁵⁰⁹. W zakresie relacji pomiędzy Sejmem i Senatem należy zwrócić uwagę na likwidację w projekcie możliwości zaistnienia pata legislacyjnego, wobec braku wymogu następczego uchwalenia przez Sejm zgłoszonych przez Senat propozycji zmian w ustawie, w przypadku nieuzyskania do ich odrzucenia wymaganej bezwzględnej większością głosów. Projekt przyznawał Sejmowi kompetencje do samorozwiązania uchwałą podjętej większością 2/3 głosów ustawowej liczby

którzy alternatywnie wnosili o wykreślenie kompetencji ustawodawcy do określenia organizacji samorządu w drodze ustawy (*Ibidem*, s. 230, 250).

¹⁵⁰⁵ *Ibidem*, s. 182–192; *Projekt ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz...*, s. 100–136.

¹⁵⁰⁶ Brak ujęcia w projekcie regulacji dotyczącej trzeciej władzy uznano w parlamencie za istotny mankament projektu, konieczny do usunięcia w pełnej konstytucji (*Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 190, 207, 212, 218, 223).

¹⁵⁰⁷ Na jedynie fasadowe znaczenie dotychczas obowiązującego przepisu wyrażającego zasadę nadrzędności Sejmu, jako faktycznie ukrywającego zasadę nadrzędności jednej partii, wskazywał poseł Tadeusz Mazowiecki w imieniu Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej (*Ibidem*, s. 193). Pogląd o zasadności odstąpienia od tej zasady nie był jednak jednolicie podzielany przez wszystkich dyskutantów, a to przede wszystkim w ramach uznania jej za fundament ustroju demokracji parlamentarnej (*Ibidem*, s. 224–225, 228, 240).

¹⁵⁰⁸ Pomimo podniesienia wątpliwości co do zasadności dalszego istnienia Senatu pochodzącego z wyborów powszechnych, uznano że brak jest miejsca na dokonywanie w tym zakresie zmian w akcie o charakterze tymczasowym, co jedynie mogłoby pogorszyć relacje pomiędzy izbami ustawodawczymi utrudniając przeprowadzenie koniecznych reform (*Ibidem*, s. 193, 195, 198–199, 202, 214, 217, 227–230, 244, 250, 254).

¹⁵⁰⁹ Należy zauważyć, że wobec jasnego opowiedzenia się większości za permanencją prac Sejmu i Senatu już w trakcie pierwszego czytania projektu w Sejmie, za irrelewantne należało uznać jednostkowe skrytykowanie wówczas przez posła Waldemara Jędryka zabierającego głos w imieniu Klubu Poselskiego Partii „X” propozycji przyznania Prezydium Sejmu kompetencji do orzekania w sprawach immunitetowych posłów w okresie międzysesyjnym (*Sprawozdanie Stenograficzne z 12...*, s. 27).

posłów. Prezydent mógł natomiast rozwiązać Sejm wyłącznie w przypadkach określonych w projekcie, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu

Projekt utrzymał zasadę wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przez naród¹⁵¹⁰ w wyborach powszechnych. Silny mandat demokratyczny został odzwierciedlony w zakresie przysługujących Prezydentowi kompetencji wykraczających poza tradycyjnie uznawane za przynależne głowie państwa¹⁵¹¹. Równocześnie ważność jego aktów urzędowych została uzależniona co do zasady od ich kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, którzy przedłożyli sprawę Prezydentowi. Od tego przewidziano katalog enumeratywnie wskazanych wyjątków stanowiących prerogatywy prezydenckie¹⁵¹². Przed podpisaniem ustawy Prezydent mógł wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Prezydentowi przysługiwało także weto zawieszające, do którego obalenia wymagane było ponowne uchwalenie ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów¹⁵¹³.

Rada Ministrów jako drugi człon władzy wykonawczej prowadziła politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej oraz kierowała całością administracji państwowej. Na jej rzecz zostało zastrzeżone domniemanie kompetencji w zakresie podejmowania decyzji we wszystkich sprawach polityki państwa. W procedurze powołania rządu uczestniczyli zarówno Prezydent, jak i Sejm, z czego pierwszy ruch należał do głowy państwa. Brak wyrażenia przez Sejm bezwzględnej większością głosów wotum zaufania Radzie Ministrów, prowadziło do przejścia inicjatywy jej powołania na Sejm. Kolejne niepowodzenia w wyborze rządu skutkowało ponowną aktualizacją jego powołania przez Prezydenta. W tym przypadku wotum zaufania rządowi wyrażał Sejm większością głosów. Brak afirmacji niższej izby dla rządu otwierała ponowną możliwość jej wyboru przez Sejm. Bezskuteczność także tego kroku aktualizowała kompetencje Prezydenta do rozwiązania Sejmu albo tymczasowego powołania

¹⁵¹⁰ Przeciwno formule określającej dokonywanie wyboru Prezydenta przez naród wystąpił poseł Maciej Manicki z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, który zauważył, że odpowiedniego stwierdzenia nie zawarto w przepisach dotyczących wyborów do Sejmu i do Senatu. Alternatywnie proponował dopisanie odpowiedniej formuły także do przepisów dotyczących wyłaniania organów przedstawicielskich. Co warte zauważenia to równoczesne kwestionowanie przez posła Macieja Manickiego zasadność uznania posła za reprezentanta narodu (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 22..., s. 252).

¹⁵¹¹ Poseł Aleksander Łuczak w imieniu Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego wskazywał na konieczność wzmocnienia kompetencji Prezydenta w porównaniu do stanu dotychczasowego, tak aby odpowiadały one jego silnemu mandatowi społecznemu (*Ibidem*, s. 197).

¹⁵¹² Przewidzianą w projekcie liczbę wyjątków spod obowiązku kontrasygnaty krytykowali w szczególności poseł Jarosław Kaczyński z ramienia Parlamentarnego Klubu Porozumienia Centrum oraz Stefan Pastuszek w imieniu Klubu Parlamentarnego „Chrześcijańska Demokracja” (*Ibidem*, s. 205, 215).

¹⁵¹³ O wprowadzeniu w tym zakresie alternatywy rozłącznej postulowała poseł Teresa Licz (*Ibidem*, s. 233).

Rady Ministrów na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy¹⁵¹⁴. W przypadku wyboru drugiego rozwiązania, jeżeli Sejm nie wyraził temu rządowi konstruktywnego wotum nieufności przed upływem okresu jego urzędowania, Prezydent obligatoryjnie rozwiązywał Sejm. W toku procedury powoływania Rady Ministrów Prezydent zachowywał wpływ na obsadę personalną funkcji ministra spraw zagranicznych, ministra obrony narodowej i ministra spraw wewnętrznych, w zakresie których Prezes Rady Ministrów obowiązany był każdorazowo zasięgnąć uprzedniej opinii Prezydenta o proponowanym kandydacie¹⁵¹⁵. Rada Ministrów odpowiadała politycznie przed Sejmem, który mógł wyrazić jej wotum nieufności bezwzględną większością głosów. W przypadku braku jednoczesnego wyboru przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów któremu powierzano misję utworzenia rządu, Prezydent mógł przyjąć dymisję Rady Ministrów albo rozwiązać Sejm. Kontrola Sejmu nad rządem odbywała się także na gruncie badania wykonania ustawy budżetowej oraz innych uchwalonych przez Sejm planów finansowych państwa, a także przy zastosowaniu narzędzia w postaci komisji śledczej. Na umotywowany wniosek Rady Ministrów, Sejm mógł w zakresie i na czas określony w ustawie przyjętej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów delegować na rząd na zasadzie wyłączności część swoich uprawnień prawodawczych. Wydawane w efekcie tego rozporządzenia z mocą ustawy nie podlegały kontroli Sejmu¹⁵¹⁶, jednak wymagały podpisu Prezydenta, który mógł przed jego złożeniem wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z konstytucją rozporządzenia z mocą ustawy¹⁵¹⁷. Prezydent mógł także zastosować weto przeciwko przesłanemu mu do podpisu rozporządzeniu z mocą ustawy i w ciągu 14 dni zwrócić je rządowi.

¹⁵¹⁴ Procedura tę negatywnie oceniali przede wszystkim poseł Jarosław Kaczyński w imieniu Parlamentarnego Klubu Porozumienia Centrum oraz poseł Wojciech Arkuszewski w imieniu Klubu Parlamentarnego NSZZ „Solidarność”. Obaj ci politycy postrzegali ją jako prowadzącą do rozgrywki w zakresie powoływania rządu, licząc przez każdą ze stron w niej uczestniczących na uzyskanie poparcia przez Radę Ministrów w kolejnym kroku, w którym wymogi formalne co do większości ulegały obniżeniu do zwykłej większości głosów (*Ibidem*, s. 205–206).

¹⁵¹⁵ Rozwiązanie to podlegało krytyce jako rozbijające spójność Rady Ministrów, podważające zasadę jej kolegialnego działania i odpowiedzialności, wyjmujące te wskazane resorty spod kierownictwa premiera, stanowiące zarzewie konfliktów, a w końcu niepotrzebne z uwagi na niewiążący charakter opinii czy niepożądane wobec prowadzące do rozumowania, że w pozostałych przypadkach uzyskanie takiej opinii nie jest potrzebne (*Ibidem*, s. 205, 207–208, 210–212, 241).

¹⁵¹⁶ Brak poddania rozporządzeń z mocą ustawy jakiegokolwiek kontroli Sejmu krytycznie oceniał poseł Stefan Pastuszewski w imieniu Klubu Poselskiego „Chrześcijańska Demokracja” (*Ibidem*, s. 213).

¹⁵¹⁷ W wystąpieniach niektórych posłów wypowiedziano się przeciwko kompetencji Prezydenta do wykonywania kontroli nad wydawanymi przez Radę Ministrów rozporządzeniami z mocą ustawy (*Ibidem*, s. 215, 233).

W tym przypadku takie rozporządzenie z mocą ustawy Rada Ministrów mogła wnieść do Sejmu w formie projektu ustawy¹⁵¹⁸.

Istotne kontrowersje w toku prac komisji nadzwyczajnej wiązały się z kwestią dalszego obowiązywania Konstytucji RP z 1952 r. Zgodnie z projektem, uchyleniu miały podlegać bowiem wyłącznie określone przepisy dotyczące materii uregulowanej w nim uregulowanej. Rozwiązaniem alternatywnym przyjętym we wniosku mniejszości była natomiast propozycja uchylenia Konstytucji RP z 1952 r. oraz skreślenia jej tytułu, przy równoczesnym utrzymaniu w mocy z woli demokratycznego ustrojodawcy pojedynczych przepisów niejako luzem zamieszonych w tak określonym dokumencie. Wniosek ten zyskał szerokie poparcie w debacie plenarnej ze strony poszczególnych klubów. W przekonaniu mówców miał on prowadzić do zerwania formalnej ciągłości podstawy konstytucyjnej kształtowania ustroju państwa demokratycznego. W ten sposób nie dochodziłoby jednak do zanegowania samej ciągłości prawnohistorycznej państwowości polskiej¹⁵¹⁹. Wniosek ten został jednak wycofany przed rozpoczęciem głosowania¹⁵²⁰. Zamiast niego zgłoszono natomiast poprawkę istotnie rozszerzającą jego zakres także na zagadnienie obowiązywania Konstytucji kwietniowej¹⁵²¹. Zdaniem wnioskodawców Konstytucja kwietniowa nie została bowiem dotychczas skutecznie uchylona co wywoływało konieczność odniesienia się do niej w rozpatrywanym projekcie¹⁵²², w tym poprzez możliwość utrzymania w mocy części jej postanowień podobnie jak miało to

¹⁵¹⁸ Przyjęte w projekcie rozwiązanie wywołało wątpliwości przede wszystkim w zakresie w jakim zakładano, że w przypadku delegowania przez Sejm swoich uprawnień prawodawczych na Radę Ministrów w odpowiednim zakresie dochodziło do wyłączenia jego kompetencji do uregulowania danej kwestii w określonym czasie w drodze ustawy, co nie tylko jest niespotykane w innych państwach demokratycznych, to również niefunkcjonalne jako środek przyspieszenia reformowania państwa (*Ibidem*, s. 212–213, 217–218).

¹⁵¹⁹ *Ibidem*, s. 193, 198, 208. Na taki skutek przyjęcia wniosku mniejszości zwracał uwagę poseł Jan Olszewski zbierający głos w imieniu Klubu Parlamentarnego „Ruch dla Rzeczypospolitej”. W jego ocenie należałoby natomiast kompleksowo określić całość regulacji prawnoustrojowej przy wykorzystaniu istniejących w tym zakresie wzorców prostych konstrukcji prawnych. Brak takiego zabiegu prowadzi natomiast do dalszego trwania swego rodzaju symbiozy ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz III Rzeczypospolitej (*Ibidem*, s. 209). Podobnego zdania był także poseł Stefan Pastuszewski zabierający głos z ramienia Klubu Parlamentarnego „Chrześcijańska Demokracja”, który zauważał, że przyjęcie wniosku mniejszości nie będzie prowadziło do zastąpienia przez prowizorium konstytucyjne Konstytucji RP z 1952 r., lecz wejdzie ono w miejsce jedynie tych postanowień uchylanej ustawy zasadniczej, które w głównej mierze dotyczą relacji między władzą wykonawczą i ustawodawczą (*Ibidem*, s. 213).

¹⁵²⁰ *Ibidem*, s. 281–282.

¹⁵²¹ Zdaniem posła Wojciecha Arkuszewskiego zbierającego głos w dyskusji w imieniu Klubu Parlamentarnego NSZZ „Solidarność” podzielenie tego założenia skutkowałoby powinnością uznania Konstytucji RP z 1952 r. jedynie na podstawie faktów dokonanych, co prowadziłoby do daleko idących konsekwencji w tym postrzegania jako nielegalnych wyborów na podstawie których został wybrany ówczesny parlament oraz za takie same poczytywanie także wszelkich czynności prawnych dokonanych w okresie powojennym jako mających swoją podstawę w prawie Polski Ludowej (*Ibidem*, s. 206).

¹⁵²² Jednym z argumentów jakiego użył na poparcie tej tezy występujący w imieniu wnioskodawców z Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej poseł Leszek Moczulski, to okoliczność przekazania w dniu 22 grudnia 1990 r. przez ostatniego Prezydenta na uchodźctwie insygniów prezydenckich pierwszemu Prezydentowi Rzeczypospolitej pochodzącemu z wolnych wyborów powszechnych (*Ibidem*, s. 201).

dotyczyć pojedynczych przepisów Konstytucji RP z 1952 r.. W założeniu wnioskodawców wyłącznie w ten sposób możliwe byłoby zakończenie niechlubnego żywota peerelowskiej konstytucji przy równoczesnym godnym uczczeniu ostatniej ustawy zasadniczej II Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵²³. Dodatkowo doprowadziłoby to do ujęcia w opracowywanym prowizorium konstytucyjnym całości regulacji dotyczącej funkcjonowania państwa¹⁵²⁴.

Odrębnie należy pochylić się nad przyjętą w projekcie regulacją dotyczącą pozycji ustrojowej posłów, określoną przez sprawozdawcę komisji nadzwyczajnej posła Marka Markiewicza jako bardzo istotna i nową. Zgodnie z projektem poseł pozostawał reprezentantem narodu i nie był związany instrukcjami wyborców oraz nie mógł być przez nich odwołany. Jak stwierdzał sprawozdawca: „Komisja za wnioskodawcami chciała tu podkreślić, że art. 6 statuuje zasadę suwerenności narodu, którego reprezentantem jest poseł, ale przede wszystkim zasadę nadrzędności interesu narodu, który reprezentuje poseł, nad wszelkimi interesami lokalnymi, grupowymi, gospodarczymi, wreszcie politycznymi i związkowymi”. To właśnie ten przepis

¹⁵²³ W kontekście warto wskazać także na przedłożony przez posłów Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej projekt ustawy o restytucji niepodległości. Celem tej inicjatywy było powzięcie rozstrzygnięć prawnych w zakresie transformacji ustrojowej w ramach przejścia z realnego socjalizmu do demokracji. Zgodnie z ogólnymi założeniami projektu odzyskanie niepodległości nastąpiło w dniu 27 października 1991 r., z chwilą przeprowadzenia pierwszych po 1938 r. demokratycznych i wolnych wyborów parlamentarnych. Uznano, że poprzez utrzymanie reprezentacji Rzeczypospolitej na uchodźstwie doszło do zachowania ciągłości prawnej, ustrojowej i moralnej II Rzeczypospolitej Polskiej. Nawiązanie do niej zaistniało z chwilą przekazania Prezydentowi wybranemu w głosowaniu powszechnym insygnów władzy w dniu 22 grudnia 1990 r. Projekt nie negował ciągłości organizacyjnej, politycznej i prawnej w ramach faktycznej struktury państwowej działającej na ziemiach polskich po II wojnie światowej. Uznanie tego państwa za nielegalne nie podważało jego faktycznego istnienia jako organizmu niesuwerennego, zależnego od ZSRR. III Rzeczpospolita Polska postrzegana była bowiem jako mając podwójną genezę w ramach połączenia dwóch odrębnych bytów państwowych. W projekcie zamieszczono także regulacje w ramach rozliczenia z przeszłością oraz powszechnej weryfikacji porządku prawnego przejętego po Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Projekt podlegał szerokiej krytyce w toku debaty plenarnej. Przede wszystkim wskazywano na zagrożenie anarchizacją stosunków społecznych oraz nihilizmem prawniczym w przypadku odrzucenia poglądu o ciągłości prawnej i następstwie politycznym pomiędzy Polską Rzeczpospolitą Ludową a III Rzeczpospolitą. W tym kontekście szczególnie podkreślano zagrożenia z tym związane dla pozycji oraz wiarygodności prawnomiędzynarodowej państwa. Zwracano także uwagę na charakter polskiej transformacji prawnoustrojowej zachodzącej w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego w drodze jego sukcesywnej przebudowy. Konstytucja RP z 1952 r., pomimo jej stalinowskiego rodowodu, podlegała w latach 1989–1991 na tyle istotnym zmianom, że powoływanie się na jej genezę jako argumentu uzasadniającego konieczność jej natychmiastowego uchylenia stanowiło w istocie demagogię. Ostatecznie uznano, że ostateczna transformacja prawnoustrojowa powinna się dokonać wraz z uchwaleniem nowej konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej. W ślad za tym projekt ten podlegał odrzuceniu w całości w pierwszym czytaniu większością 207 głosów przeciw 77, przy 36 posłach, którzy wstrzymali się od głosu (*Sprawozdanie Stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu...*, s. 12, 135–157).

¹⁵²⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 200–201. Poseł Andrzej Tadeusz Mazurkiewicz w wystąpieniu indywidualnym stwierdził, że decyzja w zakresie powołania się na artykuły Konstytucji kwietniowej ma charakter moralny odznaczający się odrzuceniem fałszu, obłudy i zła. W założeniu miałyby to prowadzić do zakończenia stanu obowiązującego w Polsce przepisów komunistycznych i zakończyłoby podział pomiędzy Polakami zamieszkującymi w kraju i na emigracji. W ten sposób miano nawiązać ciągłość pomiędzy legalną państwowością istniejącą na obczyźnie oraz wolą narodu polskiego wyrażoną w wolnych i demokratycznych wyborach. Akt ten miał stanowić hołd dla kultywowania ciągłości państwowości polskiej opartej na Konstytucji kwietniowej na obczyźnie oraz stanowić podstawę do przyjęcia tej ustawy zasadniczej za wzór dla postanowień prowizorium konstytucyjnego (*Ibidem*, s. 235).

miał w założeniu służyć „podkreśleniu istoty suwerenności narodu” stanowiąc „jedną z fundamentalnych zasad przyjętych w projekcie konstytucji”¹⁵²⁵, a która to została wyrażona w mającym zostać utrzymanym w mocy przepisie art. 2 Konstytucji RP z 1952 r.

Regulacja statusu posła w projekcie dotyczyła ponadto wyrażenia, uznanej przez sprawozdawcę komisji nadzwyczajnej posła Marka Markiewicza za klasyczną, zasady nieodpowiedzialności posła za jego działania wynikające z wykonywania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu, chyba że poseł narusza w ten sposób dobra osobiste innych osób. Poza tym posłowi miał przysługiwać immunitet formalny i przywilej nietykalności. Poseł nie mógł zostać bowiem pociągnięty do odpowiedzialności karnej albo zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu wyrażonej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Projekt określał dodatkowo zasadę *incompatibilis* mandatu posła z mandatem senatora oraz funkcją sędziego Trybunału Konstytucyjnego, sędziego Trybunału Stanu, sędziego Sadu Najwyższego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ambasadora oraz wojewody. Regulację dotyczącą statusu ustrojowego posła stosowało się odpowiednio do senatorów.

Zagadnienie regulacji statusu ustrojowego posła nie stanowiło przedmiotu zainteresowania posłów w toku debaty plenarnej. Nie znalazło się ono w ogóle w wystąpieniach klubowych, natomiast w wystąpieniach indywidualnych posłów jedynie marginalnie zwrócono uwagę na odpowiednie przepisy dotyczące tego zagadnienia. Niektórzy posłowie wskazali jedynie na zawarcie takich postanowień w tekście projektu¹⁵²⁶. Szersza ocena tej przyjętej w tym zakresie regulacji znalazła się w wypowiedziach dwóch posłów, które dotyczyły jednak wyłącznie charakteru mandatu posła. Z jednej strony poseł Adam Sengebusch z Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej wyraził poparcie dla przyjętej koncepcji mandatu wolnego oraz uznania posła za reprezentanta całego narodu¹⁵²⁷. Z drugiej poseł Maciej Manicki z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej sprzeciwił się odrywania posła od jego wyborców oraz opowiedział się za potrzebą przyjęcia instytucji umożliwiającej odwoływanie

¹⁵²⁵ *Ibidem*, s. 187.

¹⁵²⁶ Dotyczyło to wypowiedzi posła Jana Kulasa, który stwierdził krótko: „Posłów uwolniono od wszelkich instrukcji wyborczych i uznano ich za reprezentantów całego narodu” (*Ibidem*, s. 242). Podobnie poseł Roman Andrzejewski zauważył: „Zgodnie z art. 6 omawianego tu dokumentu, z którego treścią się zgadzam, poseł jest reprezentantem narodu”, (*Ibidem*, s. 245).

¹⁵²⁷ W opinii posła Adama Sengebusza, z historii można było czerpać naukę jak wiele nieporozumień wyniknęło z braku podobnego przepisu, co stanowiło przyczynek do dalszych tragicznych losów Polski. Za bezdyskusyjny uznał on bowiem brak możliwości przedkładania interesu jednej dzielnicy, gminy czy społeczności lokalnej nad interes całego państwa (*Ibidem*, s. 248).

posłów¹⁵²⁸. W tym zakresie zgłosił on ponadto poprawki zakładające skreślenie przepisu art. 6 projektu, a zamiast niego dodania do art. 7 ust. 3 w brzmieniu: „Poseł może być odwołany wyłącznie uchwałą Sejmu podjętą na pisemny wniosek podmiotu, który wysunął jego kandydaturę w wyborach, poparty przez posłów w trybie właściwym dla inicjatywy uchwałodawczej”. W przypadku odrzucenia tej poprawki, poseł Maciej Manicki wnosił o skreślenie w art. 6 wyrazów określających posła jako reprezentanta narodu oraz wskazujących na jego brak związania instrukcjami wyborów¹⁵²⁹. W wypowiedziach indywidualnych poszczególnych posłów znalazły się ponadto odniesienia do zakresu *incompatibilitas*, postulując co do zasady o wyłączenie możliwości łączenia mandatu posła z wykonywaniem funkcji w organach władzy wykonawczej¹⁵³⁰.

W dyskusji nad przedstawionym sprawozdaniem komisji nadzwyczajnej nie budziła wątpliwości konieczność uchwalenia nowej konstytucji, a wobec braku warunków do przyjęcia jej w pełnej formie – poprzedzenia aktem o charakterze prowizorycznym¹⁵³¹. Powszechnie uznano przedłożony projekt, niezależnie od jego oceny, za efekt kompromisu, w którym przyjęto oryginalne rozwiązania ustrojowe oparte na założeniu konieczności ich dostosowania

¹⁵²⁸ Poseł Maciej Manicki uznawał się za nieupoważnionego do reprezentowania całego narodu. Stwierdził on, że istnieje część narodu, która nie chce, aby to on był jej reprezentantem, co również nie stanowi jego intencji, gdyż nie pragnie on występować w imieniu tej części narodu, która ma zasadniczo odmienne od niego poglądy oraz interesy odmienne od tej części narodu, którą poseł Maciej Manicki pragnie reprezentować. Jako przykład wskazał na brak woli reprezentowania osób noszących odznaczenie Narodowych Sił Zbrojnych. Ponadto wskazał on także, że w wielu przypadkach czuje się związany instrukcjami wyborców (*Ibidem*, s. 252). W doktrynie, poglądy posła Macieja Manickiego wydawał się podzielać: M. Kudej, *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. nauk. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 272–273.

¹⁵²⁹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 252. Krytycznie do wniosku posła Macieja Manickiego w zakresie przyjęcia możliwości odwoływania posła przez Sejm wystąpił poseł Andrzej Potocki z Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej. W jego ocenie nie było zasadne, aby posła wybranego przez wyborców można było odwołać na mocy wniosku jakiegoś innego podmiotu (*Ibidem*, s. 252).

¹⁵³⁰ W trakcie debaty plenarnej poseł Tadeusz Bień w swoim wystąpieniu indywidualnym zakwestionował prawidłowość sposobu określenia w projekcie trójpodziału władz i w tym zakresie wnosił o rozszerzenie *incompatibilitas* również na pełnienie funkcji „ministra, ministra stanu, dyrektora departamentu, dyrektora generalnego, szefa Kancelarii Prezydenta”. Miało to na celu zapobieżeniu aby „osoby wykonujące ważne funkcje w aparacie wykonawczym nie były w tym czasie bezpośrednio związane z pracą sejmową”. Jego zdaniem zarówno uchwalony przez Sejm regulamin, jak i dotychczasowa praktyka „wykazują, że niemożliwe jest wykonywanie obowiązków członka rządu i posła”. Stąd też uznał on, że koncentracja władzy w rękach jednej osoby nie tylko nie znajduje żadnego konkretnego uzasadnienia, to jest wyrazem prawnej zaborczości i zarożumiałości. Poseł Tadeusz Bień wnosił ponadto o dodatkowe stwierdzenie, że w przypadku naruszenia zasady *incompatibilitas* mandat poselski ulega zawieszeniu (*Ibidem*, s. 251). Wcześniej wniosek o zakazanie od następnej kadencji łączenia mandatu senatora albo posła z pełnieniem funkcji we władzy wykonawczej wniósł w imieniu Klubu Poselskiego Unii Polityki Realnej poseł Lech Pruchno-Wróblewski (*Ibidem*, s. 219). Podobnie poseł Maciej Manicki postulował, aby w art. 54 projektu dotyczącym składu Rady Ministrów dodać ust. 3 zakazujący osobom wchodzącym w skład Rady Ministrów piastowania innych urzędów lub wchodzenia w skład Sejmu i Senatu. Brak takiego przepisu uważał za sprzeczny z zasadą trójpodziału władzy oraz przepisem zabraniającym Prezydentowi piastowanie jakiegokolwiek innego urzędu albo wchodzenia w skład Sejmu lub Senatu (*Ibidem*, s. 252).

¹⁵³¹ Natomiast szczególnie krytycznie do koncepcji uchwalenia przez Sejm małej konstytucji, jako prowizorium poprzedzającego dużą konstytucję, odnosił się poseł Longin Pastusiak w ramach wystąpień indywidualnych (*Ibidem*, s. 227).

do doraźnej sytuacji politycznej, w tym personalnej obsady naczelnych organów państwa. W tym zakresie uwzględniono zarówno polską tradycję konstytucyjną jak i doświadczenia funkcjonowania ustroju w ciągu lat następujących od przełomowego roku 1989. Środowiska popierające projekt uważały, że przyjęte w nim rozwiązania szczegółowe zostały odpowiednio wyważone zapewniając tym samym stabilność funkcjonowania państwa w okresie przejściowym. Ze strony krytyków wskazywano odmiennie na stworzenie przez projekt szerokiego pola do występowania konfliktów o podłożu politycznym, w szczególności w ramach władzy wykonawczej. Za błąd uznano brak przyjęcia któregoś z modelowych rozwiązań w zakresie organizacji sprawowania władzy w państwie, a zwłaszcza systemu parlamentarno-gabinetowego, a zamiast tego prowadzenie eksperymentów ustrojowych na żywej tkance budującego się demokratycznego państwa¹⁵³². Ostatecznie w głosowaniach nad wnioskami mniejszości i poprawkami poparcie uzyskały dwie poprawki. Pierwsza dotycząca zmiany brzmienia przepisu określającego pojęcie mienia komunalnego przysługującego jednostce samorządu terytorialnego¹⁵³³. Druga natomiast zakładała uchylenie Konstytucji RP z 1952 r. oraz utrzymanie w mocy poszczególnych jej przepisów¹⁵³⁴. Od wycofanego wniosku nr 22 różniła się ona redakcją oraz zakresem utrzymanych w mocy przepisów, jak również brakiem objęcia nią zmiany tytułu projektu¹⁵³⁵. Ostatecznie Sejm większością 241 głosów, przeciw – 55, przy 55 posłach wstrzymujących się od głosu, uchwalił ustawę

¹⁵³² *Ibidem*, s. 192–252. Poseł Jarosław Kaczyński zabierający głos w imieniu Parlamentarnego Klubu Porozumienia Centrum uznał przyjęty w projekcie system sprawowania władzy za niezrozumiałą chimerę wskazań populizmu ludowego i dorobku konstytucjonalizmu europejskiego. Uznał on ponadto, że w tym zakresie parlament wykroczył poza swoją legitymację uzyskaną w wyborach, bowiem nie rozstrzygano w nich o nadaniu III Rzeczypospolitej Polskiej podobnego eksperymentalnego ustroju (*Ibidem*, s. 204–206). Podobnie w wystąpieniu indywidualnym poseł Antoni Bielewicz (*Ibidem*, s. 239–240). W dyskusji skrytykowano także sposób urzeczywistnienia w projekcie zasady podziału władzy uznając go za jej faktyczny dwupodział, a nie zakładany trójpodział (*Ibidem*, s. 228, 250–251). Z innych pozycji wychodzili w swojej krytyce projektu poseł Jan Olszewski zabierający głos w imieniu Klubu Parlamentarnego „Ruch dla Rzeczypospolitej” oraz Stefan Pastuszewski z ramienia Klubu Parlamentarnego „Chrześcijańska Demokracja”. Uznali bowiem przyjęte w rozważanym sprawozdaniu komisji nadzwyczajnej rozwiązania jako oparte na założeniach dotyczących organizacji i funkcjonowania naczelnych organów władzy uzgodnionych przy okrągłym stole (*Ibidem*, s. 209–211, 214). Warto zauważyć, że poseł Marek Michalik w swoim wystąpieniu uznał, że to właśnie z braku jednoznacznego odrzucenia uprzedniego ustroju totalitarnego, co przejawiało się w zawarciu porozumień okrągłego stołu oraz prowadzeniu polityki grubej kreski, wynikały ówczesne konflikty polityczne prowadzące do braku zdolności parlamentu do uchwalenia chociażby prowizorium konstytucyjnego. Jego zdaniem wyłącznie przyjęcie poprawek zgłoszonych przez Klub Parlamentarny Konfederacji Polskiej Niepodległej mogło skutkować zbudowaniem ustroju III Rzeczypospolitej na wzór II Rzeczypospolitej. Uważał on, że okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej należało natomiast potraktować jak okres zaborów (*Ibidem*, s. 249).

¹⁵³³ *Ibidem*, s. 304; *Załącznik nr 6, w: Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 24.

¹⁵³⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 306–307.

¹⁵³⁵ *Załącznik nr 6, w: Sprawozdanie...*, s. 24–25; *Projekt ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz...*, s. 120.

konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵³⁶.

Uchwalona przez Sejm ustawa konstytucyjna została negatywnie oceniona przez większość senackiej komisji konstytucyjnej. Uznano, że Sejm nie wykonał należycie swojego zadania opracowania spójnej regulacji konstytucyjnej na okres przejściowy. Postanowienie dotyczące utraty mocy przez Konstytucję RP z 1952 r. poczytywano jako nieniosące za sobą rzeczywistych treści prawnych, a przejawiające wyłącznie propagandowy charakter. Faktycznie bowiem zamierzano utrzymać w mocy 62 artykuły obowiązującej ustawy zasadniczej, które odpowiadały około 60% jej treści¹⁵³⁷. Natomiast regulację zawartą bezpośrednio w ustawie konstytucyjnej stanowiącą konglomerat rozwiązań zaczerpniętych z systemu parlamentarnego i prezydenckiego postrzegano za nieodpowiadającą potrzebom budującej się dopiero polskiej demokracji¹⁵³⁸. Na tej podstawie większość Komisji Konstytucyjnej doszła do wniosku o braku możliwości poprawienia ustawy, a przez to wniosła o jej odrzucenie w całości oraz wystąpienie przez Senat z własną inicjatywą opartą o projekt konstytucji opracowany przez komisję konstytucyjną Senatu I kadencji¹⁵³⁹.

Do sprawozdania przedłożono wniosek mniejszości, który został poparty w komisji konstytucyjnej przez 3 z 7 senatorów. Dostrzegając liczne mankamenty ustawy konstytucyjnej zważono jednak na brak warunków politycznych dla przyjęcia spójnego, modelowego systemu sprawowania władzy w państwie, co wymagało w tym zakresie osiągnięcia rozwiązań kompromisowych¹⁵⁴⁰. Równocześnie zauważono, że miała ona określać ustrój państwa w

¹⁵³⁶ *Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 309–311.

¹⁵³⁷ Senator Jan Musiał sprowadzał istotę rozpatrywanej ustawy konstytucyjnej do nowelizacji czterech rozdziałów Konstytucji RP z 1952 r. z równoczesnym pozostawieniem w mocy pozostałych siedmiu, co prowadziło do ich petryfikacji do czasu wejścia w życie pełnej konstytucji. Uznając wolę parlamentu ewolucyjnej transformacji ustrojowej proponował on, aby regulacja dotycząca władzy ustawodawczej i wykonawczej została zastąpiona poprzez implementację *in extenso* rozdziałów czwartego i piątego z projektu konstytucji stanowiącego efekt prac komisji konstytucyjnej Senatu I kadencji (*Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 10, 11, 12 września 1992 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, II kadencja, Warszawa 1992, s. 33). Należy zauważyć, że rzeczywiście z punktu widzenia techniczno-legislacyjnego ustawa konstytucyjna mając na celu dostosowanie obowiązującego prawa rangi konstytucyjnej do zmienionych warunków społeczno-politycznych sprowadzała się materialnie do zmiany określonych przepisów Konstytucji RP z 1952 r. z pozostawieniem w mocy pozostałych. Ustrojodawca nie podjął się jednak próby przeprowadzenia konsolidacji tych przepisów w jednym akcie prawnym, lecz rozbił go na dwa odrębne dokumenty, co jednak nie decydowało o charakterze któregośkolwiek z nich (H. Rot., *Nowelizacja „Państwo i Prawo”* 1993, z. 10, s. 39–40).

¹⁵³⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Senatu...*, s. 8.

¹⁵³⁹ *Ibidem*, s. 7–10.

¹⁵⁴⁰ Jak wskazywał trzeci ze sprawozdawców wniosku mniejszości senator Marek Czemplik, nie jest możliwe szybkie opracowanie nowej konstytucji bazując na zgłoszonych dotychczas projektach, gdyż każdorazowo proces ustrojodawczy ma charakter polityczny, a nie wyłączenie intelektualny. Treść przyjętych rozwiązań przynajmniej w określonym zakresie jest uzależniona od bieżącej sytuacji politycznej oraz uwarunkowań historycznych danego narodu. Nawet najdoskonalsza koncepcja teoretyczna w zderzeniu z realiami parlamentu i uwarunkowaniami

stadium początkowym. Wymaganie, aby przyjęte na tym etapie rozwiązania ustrojowe cechowały się czystością modelu było, gdyż to dopiero powinno zostać przesądzone ostatecznie w pełnej konstytucji. W dyskusji plenarnej senatorzy popierający wniosek mniejszości wskazywali, że krytyczny osąd tej ustawy powinien stanowić motywator do zintensyfikowania prac nad pełną konstytucją. Uznano, że byłoby także słuszne odrzucić przez Senat w całości ustawy, która po wielomiesięcznych pracach legislacyjnych uzyskała w Sejmie poparcie na poziomie 2/3 głosów. Skuteczność tego zabiegu nie przyczyniłaby się do poprawy funkcjonowania ustroju, lecz prowadziłyby do utrzymania w mocy całości regulacji powszechnie krytykowanej Konstytucji RP z 1952 r.¹⁵⁴¹ niezależnie od jej gruntownej przebudowy w latach 1989–1991¹⁵⁴². Mając powyższe na uwadze uznano za zasadne zgłoszenie do ustawy konstytucyjnej poprawek mających zapewnić urzeczywistnienie jej celu w postaci jasnego określenia kompetencji naczelnych organów władzy oraz wprowadzenia mechanizmów ich wzajemnego równoważenia się, co stanowiło intencję wszystkich sił politycznych reprezentowanych w parlamencie¹⁵⁴³. Zważając na rzeczywisty zakres ustawy konstytucyjnej uwzględniając przepisy podlegające utrzymaniu na jej podstawie w mocy wskazano na powinność zmiany jej tytułu nie oddającego rzeczywistej jej treści. Za najistotniejsze uznano odejście od onnipotencji któregośkolwiek z organów władzy na rzecz wykluczenia możliwości uzyskania dominacji którejkolwiek z władz nad pozostałymi. Równocześnie poprawki ograniczono do niezbędnie koniecznych¹⁵⁴⁴. Część z nich pozostawała

danej chwili może nie uzyskać poparcia i będzie podlegała tak daleko idącej przebudowie, aż osiągnie się kompromis, który będzie mógł uzyskać poparcie wymaganej większości (*Ibidem*, s. 17).

¹⁵⁴¹ Co podkreślał w swoim przemówieniu senator Stefan Śnieżko, to powszechnie podzielana opinia o wyczerpaniu się rozwiązań przyjętych dotychczas w Konstytucji RP z 1952 r., co prowadziło do ich nieodpowiadania wyzwaniom okresu transformacji ustrojowej (*Ibidem*, s. 38).

¹⁵⁴² Senatorowie popierający wniosek o odrzucenie ustawy konstytucyjnej w całości wskazywali, że poprzez szerokie utrzymanie przez nią przepisów mających swój rodowód w epoce stalinizmu dokonuje się ich petryfikacji w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej. Jak stwierdził senator Ryszard Bender, w ten sposób wypędza się diabła drzwiami a wpuszcza oknem (*Ibidem*, s. 22). Senator Jan Jesionek dodawał, że wiadomo o jakimś diable w tym przypadku chodzi – czerwonego, co stanowiło aluzję do komunizmu (*Ibidem*, s. 36).

¹⁵⁴³ Pomimo to w debacie został zgłoszony przez senator Annę Bogucką-Skowrońską wniosek o przyjęcie małej konstytucji bez poprawek, a ewentualne propozycje zmian wydzielanie do odrębnej inicjatywy ustawodawczej Senatu (*Ibidem*, s. 25–27). Tej propozycji sprzeciwiał się senator Walerian Piotrowski uznając, że nie jest zasadne oddalanie koniecznych zmian do odrębnej inicjatywy ustawodawczej Senatu zakładających nowelizację przyjętej wówczas małej konstytucji. Jak dalej dodawał poprawki te zmierzają do usunięcia ujawnionych niedoskonałości, w pewnym zakresie wprowadzają jednak istotne modyfikacje w ramach relacji pomiędzy naczelnymi organami władzy państwowej (*Ibidem*, s. 30–31).

¹⁵⁴⁴ Tutaj głównie odwoływano się do liczby zgłoszonych we wniosku mniejszości poprawek do tekstu małej konstytucji (*Ibidem*, s. 24, 30). Senator Marian Rajniewicz dodawał, że ujawniona w ciągu debaty krytyka tej ustawy dotyczyła 73 z 77 jej artykułów (*Ibidem*, s. 37). Przeciwno tym argumentom wystąpił jednoznacznie senator Stefan Śnieżko, który stwierdził, że liczba zgłoszonych poprawek oznacza uznanie całej ustawy za wadliwą. Wskazał, że charakter tych poprawek zakłada jej udoskonalenie, a jedynie w części dotyczą one kwestii relewantnych dla przyjętej koncepcji ustrojowej (*Ibidem*, s. 38).

w jawnej sprzeczności z założeniami przyświecającymi Sejmowi przy przyjmowaniu określonych przepisów albo odpowiadała tym odrzuconym już uprzednio w głosowaniu¹⁵⁴⁵.

W odniesieniu zakresu instytucji *incompatibilitas* mandatu posła albo senatora zaproponowano jej rozciągnięcie na wszelkich funkcjonariusz państwowych z wyłączeniem funkcji ministra lub sekretarza albo podsekretarza stanu. Nie uznano za zasadne dokonywanie istniejącej w tym zakresie regulacji w ustawie konstytucyjnej o tymczasowym charakterze. Zwrócono równocześnie uwagę na jej znaczenie zdolności tworzenia koalicji rządowych. Odmienne natomiast w dyskusji plenarnej podniesiono wątpliwość co do zasadności utrzymania tej możliwości uznając ją za relikty poprzedniego ustroju, względnie instytucje dysfunkcjonalną wobec wymogów urzeczywistnienia podziału władzy¹⁵⁴⁶. Wnioskodawcy tej poprawki doszli do wniosku, że nowa regulacja *incomaptibilitas* powinna mieć zastosowanie także do posłów i senatorów ówczesnej kadencji, którzy byliby zobowiązani w ciągu 3 miesięcy od wejścia ustawy konstytucyjnej w życie albo zrzec się mandatu, albo zrezygnować z pełnienia funkcji objętej zasadą niepołączalności¹⁵⁴⁷.

Senat kolejno w głosowaniach sprzeciwił się wnioskowi o odroczenie dalszej debaty, a następnie ustosunkował się negatywnie do postulatu odrzucenia w całości uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 1 sierpnia 1992 r. ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹⁵⁴⁸. Dalej, po przedstawieniu uzupełniającego sprawozdania komisji konstytucyjnej dotyczącego zgłoszonych poprawek, senatorzy odmówili poparcia dla propozycji implementacji do ustawy *in extenso* czwartego i piątego rozdziału projektu konstytucji opracowanego przez komisję konstytucyjną Senatu I kadencji jako opartych na

¹⁵⁴⁵ *Ibidem*, s. 10–20. Na co dodatkowo wskazywał senator Zbigniew Romaszewski, wielość propozycji zmian zgłoszonych do projektu może skutkować tym, że w przypadku jedynie ich częściowego poparcia najpierw w Senacie, a następnie przyjęcia w Sejmie, może skutkować pogłębieniem niespójności ustawy konstytucyjnej (*Ibidem*, s. 24).

¹⁵⁴⁶ Zadaniem senatora Jana Szafranca dopuszczalność łączenia mandatu posła albo senatora z pełnieniem funkcji w rządzie stanowiła relikty poprzedniego ustroju, w którym parlament pełnił wyłącznie rolę fasadowo-propagandową, a ministrowie otrzymywali bezpośrednie polecenia od partii. Istniejąca wówczas możliwość łączenia tych funkcji nie miała faktycznie żadnego znaczenia. Pozostawienie takiej możliwości w systemie demokratycznym w ocenie senatora Jana Szafranca sprzeciwiałaby się natomiast jego podstawowym zasadom. (*Ibidem*, s. 28–29). Senator Zbigniew Romaszewski natomiast znacznie bardziej prozaicznie wskazywał, że w przypadku łączenia tych funkcji dany poseł powinien być wykluczony z brania udziału w rozpatrywaniu wniosku o wotum nieufności go dotyczącego (*Ibidem*, s. 24). W konsekwencji zgłoszonych uwag do przyjętego założenia senatorowie sprawozdawcy wniosku mniejszości wskazali na ewentualną gotowość do odpowiedniego rozszerzenia zasady *incompatibilitas* (*Ibidem*, s. 31, 37).

¹⁵⁴⁷ *Ibidem*, s. 13–14. Także to rozwiązanie wywołało istotne kontrowersje czy nie ma charakteru politycznego i personalnego. Zaprzeczali temu jednak jego pomysłodawcy wskazując na zasadność niezwłocznego wprowadzenia szerokiego *incomaptibilitas* uważanego powszechnie za pożyteczne (*Ibidem*, s. 24, 31, 35 37)

¹⁵⁴⁸ *Ibidem*, s. 35, 38–41

odmiennej koncepcji relacji władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, zbliżonej do systemu semiprezydenckiego. Po tym Senat przeszedł do rozważenia poszczególnych poprawek zgłoszonych w łącznej liczbie 50, pozostających w ramach określonych przez Sejm założeń ustawy konstytucyjnej¹⁵⁴⁹; Na co należy zauważyć, to brak uzyskania przez wymaganego poparcia większości 2/3 głosów między innymi przez poprawki zakładające rozszerzenie zakresu *incompatibilitas* mandatu posła i senatora na dodatkowe zawody i funkcje¹⁵⁵⁰, względnie wyłącznie na funkcje ministra, sekretarza i podsekretarza stanu¹⁵⁵¹, jak również rozciągnięcia skuteczności tej instytucji także na posłów i senatorów ówczesnej kadencji¹⁵⁵². W uzasadnieniu do podjętej przez Senat uchwały w przedmiocie przedstawienia Sejmowi propozycji zmian do ustawy konstytucyjnej przedstawiono zakres oraz podstawy przyjęcia poszczególnych poprawek¹⁵⁵³.

Stanowisko Senatu wobec ustawy konstytucyjnej wraz z przedstawionym do niego wnioskiem mniejszości Sejm rozpatrzył w dniu 16 października 1992 r. Sprawozdawca komisji nadzwyczajnej posłem Marek Mazurkiewicz wskazał na odrzucenie w głosowaniu w izbie wyższej tych propozycji zmian, które w największym stopniu ingerowały w materię określoną w ustawie konstytucyjnej oraz określone w niej instytucje. Liczba przedstawionych przez Senat poprawek wyniosła w sumie 41, a dotyczyła 58 zagadnień. Sprowadzały się one do: 11 zmian merytorycznych, w granicach przyjętego modelu ustrojowego, 4 zmian merytorycznym niemających bezpośredniego znaczenia dla konstrukcji ustawy konstytucyjnej oraz zmian redakcyjnych. Komisja Nadzwyczajna zarekomendowała przyjęcie propozycji zmian dotyczących 26 zagadnień oraz odrzucenie tych dotyczących pozostałych 32¹⁵⁵⁴.

W toku dyskusji plenarnej wyrażono powszechną aprobatę z powodu przyjęcia ustawy konstytucyjnej niezależnie od zauważenia jej licznych mankamentów. Jedynie ze strony dwóch środowisk: Parlamentarnego Klubu Porozumienia Centrum oraz Klubu Parlamentarnego „Ruch dla Rzeczypospolitej”, wybrzmiał fundamentalny sprzeciw wobec jej wejścia w życie, a w ślad

¹⁵⁴⁹ *Ibidem*, s. 59–81.

¹⁵⁵⁰ *Ibidem*, s. 62–63

¹⁵⁵¹ *Ibidem*, s. 63.

¹⁵⁵² *Ibidem*, s. 78.

¹⁵⁵³ *Uzasadnienie do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 września 1992 r. o stanowisku Senatu w sprawie Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Senatu...*

¹⁵⁵⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 15, 16 i 17 października 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992, s. 96–98.

za tym także odmowa udziału w głosowaniu nad rozpatrywaną uchwałą¹⁵⁵⁵. Pozostałe kluby i koła natomiast raczej przychyliły się do stanowiska komisji nadzwyczajnej w sprawie zgłoszonych przez Senat propozycji zmian w ustawie konstytucyjnej. Prowizorium konstytucyjne postrzegano jako kamień milowy na drodze do ustalenia docelowego ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej. Biorąc pod uwagę tymczasowy oraz doraźny charakter tego aktu normatywnego zauważono na wynikającą z tego możliwość sprawdzenia w praktycznym funkcjonowaniu przyjętych w nim rozwiązań ustrojowych¹⁵⁵⁶. Najwięcej kontrowersji w dyskusji wywołały: pozycja ustrojowa Senatu w ramach rozpatrywanej ustawy

¹⁵⁵⁵ *Ibidem*, s. 109–110, 114, 125. Odmowa udziału w głosowaniu wynikała przede wszystkim z uznania za niezgodną z prawem regułę wymagającą, aby poszczególne poprawki Senatu zgłoszone do ustawy konstytucyjnej dla ich przyjęcia zostały uchwalone przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Brak osiągnięcia tej większości uważało się natomiast za odrzucenie poszczególnych propozycji zmian (art. 1 pkt 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 października 1992 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1992 r. Nr 34, poz. 239). Przeciwno temu zarzutowi wystąpili poseł Janusz Szymański z Koła Parlamentarnego „Unia Pracy” oraz poseł Jerzy Jaskiernia z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej (*Ibidem*, s. 114–115, 124). Krytyczny stosunek wobec ustawy konstytucyjnej wybrzmiało także ze strony Klubu Poselskiego „Chrześcijańska Demokracja”. Zauważając jednak na brak propozycji alternatywnych ostatecznie wyrażono zadowolenie z powodu zakończenia prac legislacyjnych nad prowizorium konstytucyjnym oraz wskazano na powinność skierowania dalszego wysiłku na przygotowanie pełnej ustawy zasadniczej. Także z tej strony wybrzmiały wątpliwości co do zasadności przyjętej zmiany regulaminu (*Ibidem*, s. 115). Negatywną pozycję względem ustawy konstytucyjnej zajęło także Koło Poselskie Unii Polityki Realnej, a to z uwagi na dopuszczenie możliwości równoczesnego sprawowania mandatu posła albo senatora oraz pełnienia funkcji w rządzie. Odmawiając udziału w głosowaniu nad całością prowizorium konstytucyjnego dopuszczono jednak możliwość wzięcia udziału w rozstrzygnięciu wniosków dotyczących przyjęcia poszczególnych propozycji zmian (*Ibidem*, s. 115–116). Na niezgodność z prawem odmowy udziału w głosowaniach jako naruszających poselskie obowiązki zarówno te regulaminowe, jak i poselskie wskazał w wystąpieniu indywidualnym poseł Jan Kulas z Klubu Parlamentarnego NSZZ „Solidarność” (*Ibidem*, s. 119). Tę ocenę poparł poseł Tadeusz Iwiński z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej (*Ibidem*, s. 119–120).

¹⁵⁵⁶ Tak przede wszystkim poseł Marek Markiewicz przemawiający z ramienia Klubu Parlamentarnego NSZZ „Solidarność” (*Ibidem*, s. 112). Podobnie także poseł Jerzy Jaskiernia z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej (*Ibidem*, s. 123).

konstytucyjnej¹⁵⁵⁷, systemu wyborczego¹⁵⁵⁸, propozycja inkorporowania formuły religijnej do tekstów rot przysięg i ślubowań organów władzy wykonawczej¹⁵⁵⁹, zasadność określania w ustawie konstytucyjnej Rady Bezpieczeństwa Narodowego¹⁵⁶⁰ oraz pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego¹⁵⁶¹. Szerszym zainteresowaniem nie cieszyło się natomiast zagadnienie całości prawnoustrojowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i III Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵⁶². W zakresie czego przede wszystkim wskazano na konieczność odejścia od instytucji ustrojowych określonych Konstytucją RP z 1952 r.¹⁵⁶³

¹⁵⁵⁷ Związane to było przede wszystkim z podważaniem zasadności dalszego istnienia tego organu w przyjętej ówczesnie formie (*Ibidem*, s. 99, 102–104). Odmienne część środowisk popierających Senat wskazywała na jego funkcję izby refleksji w zakresie kontroli jakości prawa stanowionego przez Sejm. Podkreślano równocześnie pozostawianie tego organu poza bieżącą polityką. To natomiast w powiązaniu z przyświecającym ustawie konstytucyjnej założeniem konieczności racjonalizacji parlamentaryzmu w ramach umożliwienia rządowi realizacji swojego programu politycznego w oparciu o ustaloną większość sejmową prowadziło do sprzeciwu wobec propozycji utrzymania wymogu osiągnięcia większości 2/3 głosów dla odrzucenia przez Sejm stanowiska Senatu wyrażonego w ramach procesu legislacyjnego (*Ibidem*, s. 101, 108, 111, 113). Argument o niepolitycznym charakterze Senatu podniesiono także dla uzasadnienia braku poparcia propozycji, aby o samorozwiązaniu parlamentu decydowało Zgromadzenie Narodowe (*Ibidem*, s. 99, 111, 113). Równocześnie na niekorzyść wzmocnienia pozycji ustrojowej drugiej izby wskazywano na przyjęty sposób wyłaniania składu Senatu z naruszeniem zasady materialnej równości głosu, co miało przekreślać jego w pełni reprezentacyjny charakter (*Ibidem*, s. 99). Ponadto wskazywano, że przyjęta większość kwalifikowana 2/3 głosów dla odrzucenia uchwały Senatu podjętej w toku procesu legislacyjnego związana była z przyjętym w ramach porozumień okrągłego stołu podziałem mandatów w sejmie kontraktowym (*Ibidem*, s. 99, 101). W doktrynie natomiast nie ustaliło się jednolite stanowisko, co do znaczenia likwidacji możliwości zaistnienia pata legislacyjnego na pozycję tak Sejmu, jak i Senatu w toku uchwalania ustaw (W. Sokolewicz, *Rozdzielone lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 38–39; P. Sarnecki, *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 48; P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995, s. 67–73; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 244; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne. Wykłady*, Warszawa 1996, s. 160–161).

¹⁵⁵⁸ Szerokie poparcie udzielono zasadzie proporcjonalności wyborów do Sejmu jako warunkującej reprezentatywność składu tego organu. Za ordynacją większościową opowiadały się natomiast: Klubu Parlamentarny Unii Demokratycznej oraz Koło Poselskie Unii Polityki Realnej (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 27..., s. 100–101, 106. Klub Parlamentarny Konwencji Polskiej uznawał natomiast za zasadne podjęcie w tym przedmiocie decyzji dopiero na poziomie ustawodawstwa zwykłego, w ordynacji wyborczej, po gruntownym rozważeniu skutków każdego z możliwych w tym przedmiocie rozwiązań (*Ibidem*, s. 111). Istotne kontrowersje wywołała ponadto kwestia zasadności określania wyborów przymiotnikiem wolnych (*Ibidem*, s. 98, 103–105, 107, 112–113, 122–123).

¹⁵⁵⁹ *Ibidem*, s. 99, 105–106, 109–111, 115.

¹⁵⁶⁰ *Ibidem*, s. 100; W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 45–46.

¹⁵⁶¹ *Sprawozdanie Stenograficzne* z 27..., s. 98–125.

¹⁵⁶² Na swego rodzaju paradoks historii w postaci znacznie większego zaangażowania posłów lewicowych w opracowanie ustawy konstytucyjnej niż posłów głoszących zasadność niezwłocznej zmiany ustrojowej wskazał poseł Marek Markiewicz zabierający głos w imieniu Klubu Parlamentarnego NSZZ „Solidarność” (*Ibidem*, s. 111–112).

¹⁵⁶³ *Ibidem*, s. 99–100. Zagadnienie to poruszył szerzej dopiero poseł Kazimierz Michał Ujazdowski zabierający głos w imieniu Klubu Parlamentarnego Konwencja Polska (*Ibidem*, s. 110–111). Politycznego wymiaru nadał mu natomiast poseł Jan Olszewski z ramienia Klubu Parlamentarnego „Ruch dla Rzeczypospolitej” ujawniając swoje negatywne stanowisko wobec rozpatrywanej ustawy konstytucyjnej z uwagi na brak zerwania przez nią „w sposób jednoznaczny i ostateczny więzi między konstytucyjnym porządkiem Rzeczypospolitej Polskiej a stalinowską Konstytucją PRL” (*Ibidem*, s. 114). Zdaniem Stephena T. Holmesa, konstytucjami, które miały odnieść największy sukces w państwach Europy Wschodniej wychodzących z socjalizmu miały być te, które uwzględnią interesy dawnej opozycji oraz rządzących, w ramach kompromisowego wyważenia strategii antysocjalistycznych oraz dopuszczenia do wykonywania władzy w państwie wszystkich środowisk politycznych (S.T. Holmes, *O metodzie...*, s. 45–47).

Także zagadnienie pozycji ustrojowej posłów i senatorów zostało jedynie marginalnie poruszone w dyskusji plenarnej. Poseł Janusz Korwin-Mikke zabierający głos w imieniu Koła Poselskiego Unii Polityki Realnej uznał bowiem przewidzianą w ustawie konstytucyjnej dopuszczalność łączenia mandatu posła albo senatora ze sprawowaniem funkcji ministra za skutkującą sprowadzeniem do fikcji zasady podziału władzy, która wyklucza możliwość równoczesnego udziału w organie podlegającym kontroli, jak i tym który tę kontrolę wykonuje¹⁵⁶⁴. Poseł Jan Kulas w wystąpieniu indywidualnym natomiast wyraził aprobatę wobec braku zakwestionowania przez Senat przyjętego w ustawie konstytucyjnej statusu posła jako reprezentanta narodu, co jego zdaniem nie powinno jednak prowadzić do lekceważenia treści składanych w kampanii obietnic wyborczych czy też zapominania o nich. Natomiast za błąd uznał brak zgłoszenia przez Senat propozycji zmian zakresu *incompatibilitas* mandatu poselskiego i senatorskiego. Z jego dezaprobatą spotkała się bowiem dopuszczalność łączenia mandatu posła albo senatora ze sprawowaniem dodatkowo innych funkcji państwowych. W jego ocenie opinia publiczna oczekiwała bowiem jasnego i jednoznacznego zajęcia przez Sejm i Senat stanowiska w tej sprawie¹⁵⁶⁵. Ostatecznie Sejm w głosowaniu poparł, z jednym wyjątkiem, wniosek komisji nadzwyczajnej co do zakresu pożądaných do przyjęcia propozycji zmian w ustawie konstytucyjnej¹⁵⁶⁶.

5.3. Pozycja Zgromadzenia Narodowego w ramach zadania przygotowania i uchwalenia Konstytucji a prawnoustrojowy status posła i senatora

Obok prac nad omówioną powyżej ustawą konstytucyjną, trwały także prace legislacyjne nad regulacjami prawnymi mającymi określić procedurę uchwalenia docelowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ich omówienie pozwoli na kompleksowe ujawnienie najistotniejszych zagadnień związanych z zachodzącymi przemianami ustrojowymi które w istotnym stopniu oddziaływały na sytuację prawną posłów i senatorów w okresie transformacji ustrojowej.

Pierwotnie wniosek o powołanie komisji konstytucyjnej jako właściwej do opracowania nowej konstytucji, względnie także w sprawach doraźnych reform ustrojowych, pochodził od Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego. Został on kolejno złożony oraz

¹⁵⁶⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z 27...*, s. 115–116.

¹⁵⁶⁵ *Ibidem*, s. 118.

¹⁵⁶⁶ *Ibidem*, s. 125–132, 197–201. Sejm poparł bowiem także poprawkę zakładającą zastąpienie w art. 52 ust. 2 ustawy konstytucyjnej wyrazu „państwowej” wyrazem „rządowej”, co skutkowało nadania temu przepisowi następującego brzmienia: „Rada Ministrów kieruje całością administracji rządowej” (*Ibidem*, s. 198, 200).

podtrzymany na 1 posiedzeniu Sejmu, które odbyło się w dniach 5 i 6 grudnia 1991 r., przez posłów Władysława Serafina, Aleksandra Łuczaka i Waldemara Pawlaka. Swojego poparcia dla tej inicjatywy udzielił także Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej. W ramach ustaleń powziętych przez Konwent Seniorów rozpatrujących tę kwestię uznano powinność powołania komisji konstytucyjnej w drodze zmiany regulaminu Sejmu, tak aby nadać jej formę komisji zwyczajnej bardziej odpowiedniej dla ciała o tak doniosłej roli. Natomiast Klub Parlamentarny Unii Demokratycznej wniósł, aby powrócić do tego zagadnienia przy rozpatrywaniu mającego wpłynąć do Sejmu projektu ustawy o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji¹⁵⁶⁷.

Ostatecznie do Sejmu wpłynęły dwa projekty ustawy konstytucyjnej mającej określać tryb przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji. Pierwszym z nich był, popierany przez Klub Parlamentarny Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, wcześniej zapowiedziany, projekt ustawy konstytucyjnej o uchwaleniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵⁶⁸. Drugim – popierany przez Klub Parlamentarny Unii Demokratycznej projekt ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, o którym wspominał podczas 1 posiedzenia Sejmu poseł Bronisław Geremek. Oba te projekty zakładały powierzenie Zgromadzeniu Narodowemu kompetencji do przyjęcia nowej konstytucji, w tym zakresie różniąc się konieczną do osiągnięcia w tym celu większością – bezwzględną albo 2/3 głosów – każdorazowo przy kworum równym co najmniej połowie członków Zgromadzenia Narodowego. Podobnie zakładano, że projekt ustawy zasadniczej przygotowuje specjalnie w tym celu powołana komisja, w której skład wejdą posłowie i senatorowie, niemniej odmiennie przyjęto, że byłaby to specjalna komisja Zgromadzenia Narodowego albo wspólna komisja Sejmu i Senatu, składająca się z połączonych komisji konstytucyjnych obu izb. Odmiennie ukształtowano także rolę referendum w procedurze uchwalania konstytucji, miało ono mieć charakter rozstrzygający konflikt wynikły pomiędzy Zgromadzeniem Narodowym a Prezydentem albo stanowić obligatoryjny warunek ostatecznego wejścia ustawy zasadniczej w życie. Oba projektu różniły się także przyjętą konstrukcją w zakresie odniesienia się do poprzedniego ustroju. Podczas gdy pierwszy zakładał zerwanie ciągłości legislacyjnej poprzez uchylenie i ponowne nadanie sankcji obowiązywania Konstytucji RP z 1952 r. przez demokratycznego ustrojodawcę, to druga uznawała te deklaratywnie za przepisy tymczasowe.

¹⁵⁶⁷ *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej...*, t. 88, 91, 149, 176–179.

¹⁵⁶⁸ Taką wolę w trakcie rozpatrywania przedłożenia prezydenckiego w imieniu Klubu Parlamentarnego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego wyraził poseł Stefan Niesiołowski (*Ibidem*, t. 152). Inicjatywę tego rodzaju poparł między innymi poseł Janusz Szymański (*Ibidem*, t. 173–174).

Obok powyższych inicjatyw Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego przedłożył także projekt uchwały o powołaniu komisji konstytucyjnej jako sejmowej komisji nadzwyczajnej¹⁵⁶⁹.

W debacie plenarnej nad przedstawionymi projektami powszechnie podzielano opinie, że podstawowym zadaniem wyłonionych w demokratycznych i wolnych wyborach Sejmu i Senatu jest uchwalenie nowej konstytucji, w wykonaniu którego działałyby one jako konstytuanta¹⁵⁷⁰. Wskazywano na potrzebę szybkiego opracowania nowej konstytucji¹⁵⁷¹ bazując na istniejącym w tym zakresie dorobku w postaci projektów oficjalnych i prywatnych. Dopuszczano jednak potencjalną możliwość zaistnienia opóźnień, a nawet niewywiązania się ze swojego zadania przez parlament ówczesnej kadencji. Powszechnie podzielano zasadność powierzenia kompetencji ostatecznego uchwalenia Zgromadzeniu Narodowemu¹⁵⁷². Kontrowersje wywołało natomiast zagadnienie sposobu odniesienia się do ciągłości formalno-legislacyjnej pomiędzy Polską Rzeczpospolitą Ludową a III Rzeczpospolitą Polską¹⁵⁷³. Szersze poparcie uzyskało jednak w tym przedmiocie rozwiązanie zakładające uchylenie Konstytucji RP z 1952 r. oraz następczego uznania ich obowiązywania na podstawie woli ówczesnego ustrojodawcy. Większość dyskutantów podzieliła także propozycje, aby projekt konstytucji została opracowana przez komisję konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego¹⁵⁷⁴, składającej się z posłów i senatorów w liczbie odzwierciedlającej proporcjonalnie skład Sejmu

¹⁵⁶⁹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 3 i 4 stycznia 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992, s. 8–10.

¹⁵⁷⁰ O powzięcie w tym przedmiocie przez Sejm deklaratywnej uchwały postulował poseł Marek Markiewicz w imieniu Klubu Parlamentarnego NSZZ „Solidarność” (*Ibidem*, s. 24–25).

¹⁵⁷¹ W dyskusji za osiągalny uznano termin 2 miesiące, a maksymalnie 12 miesięcy (*Ibidem*, s. 21). Poseł Stefan Pastuszka w imieniu Klubu Poselskiego „Chrześcijańska Demokracja” proponował nawet normatywne określenie czasu prac przygotowawczych nad nową konstytucją na 12 miesięcy (*Ibidem*, s. 18).

¹⁵⁷² Marek Markiewicz z Klubu Parlamentarnego NSZZ „Solidarność” uważał, że zasadne byłoby natomiast przeprowadzenie odrębnych debat w Sejmie i Senacie, a dopiero następcze uchwalenie nowej konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe, co umożliwiałoby zapobieżeniu ułomnościom dyskusji wynikającym z tak licznego składu tego organu, do którego wchodził wszyscy posłowie i senatorowie (*Ibidem*, s. 25).

¹⁵⁷³ Natomiast poseł Janusz Szymański uważał, że zakres dokonanych w latach 1989–1991 zmian materialnych w Konstytucji RP z 1992 r. wykluczał zasadność kwestionowania tej ustawy zasadniczej, gdyż samo jej pierwotne pochodzenie z epoki stalinizmu nie pozwala na suponowanie o jej jakości. Takie działania mogą natomiast prowadzić do nihilizmu konstytucyjnego, a w efekcie do wykształcenia w społeczeństwie braku szacunku dla prawa. Zdaniem posła Janusza Szymańskiego, wyłącznie rozdział dotyczący praw i wolności obywatelskich wymagał pilnej modyfikacji (*Ibidem*, s. 21).

¹⁵⁷⁴ Odmienny pogląd zaprezentował w imieniu Klubu Poselskiego „Chrześcijańska Demokracja” poseł Stefan Pastuszek. Uznał on, że wspólna komisja konstytucyjna sejmowo-senacka ma znaczenie prestiżowe, uwiarygadniające prawidłowość prac nad konstytucją oraz nadające im wyższą powagę, niemniej jest to rozwiązanie niepraktyczne. Jego zdaniem bardziej praktycznym byłoby utrzymać zasadę rozdziału wstępnych prac nad konstytucją w dwóch oddzielnych komisjach: sejmowej i senackiej, które pracowałyby równolegle. Na poparcie swojego postulatu podnosił argumenty wyższej: jakości i precyzji tworzonych propozycji, efektywności prac w mniejszych zespołach, eliminacji sporu o kwestie prestiżu między izbami, możliwości powoływania odrębnych grup eksperckich oraz przeprowadzania szerszych konsultacji społecznych (*Ibidem*, s. 18).

i Senatu¹⁵⁷⁵. Rozbieżność opinii wywołała kwestia charakteru oraz skutków referendum. Niezależnie od tego wskazywano na potrzebę znacznego uspołecznienia prac nad nową konstytucją. Ostatecznie większość dyskutantów przychyliła się do wniosku o określenie większości wymaganej do uchwalenia ustawy zasadniczej na poziomie 2/3 głosów¹⁵⁷⁶. Wszystkie powyższe projekty w celu ich rozpatrzenia zostały skierowane do komisji ustawodawczej¹⁵⁷⁷.

Odrębną inicjatywę w ramach określenia trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił Sejmowi także Prezydent. Projekt ustawy konstytucyjnej został oparty na koncepcji zakładającej nadania państwu konstytucji bezpośrednio przez suwerena w referendum ogólnokrajowym¹⁵⁷⁸. W tym przypadku ustawa zasadnicza miała stanowić urzeczywistnienie umowy społecznej, w której poprzez ścisły trójpodział i równowagę władz w najszerszym stopniu zabezpieczone zostałyby prawa narodu¹⁵⁷⁹. Przygotowanie projektu konstytucji miało należeć do komisji konstytucyjnej, w której skład weszliby oprócz posłów i senatorów także przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, przy takim określeniu liczebności reprezentacji każdej z trzech władz, że żadna samodzielnie nie posiadałaby wymaganej do podejmowania wiążących decyzji większości 2/3 głosów. Uchwalenie projektu ustawy zasadniczej

¹⁵⁷⁵ Wola określenia w składzie komisji mającej na celu przygotowanie projektu konstytucji nieproporcjonalnie wyższej liczby senatorów niż posłów w porównaniu do liczebności każdej z izb wywołała szczególne wątpliwości z uwagi na przyjęty sposób wyboru senatorów niezapewniający pełnej reprezentatywności izby wyższej (*Ibidem*, s. 11, 16, 26). Odmienne pośł Stefan Pastuszewski w imieniu Klubu Poselskiego „Chrześcijańska Demokracja” opowiadał się za powołaniem odrębnych komisji konstytucyjnych Sejmu i Senatu pracujących równolegle (*Ibidem*, s. 18). Pośł Kazimierz Barczyk z Parlamentarnego Klubu Porozumienia Centrum wnosił o poszerzenie składu komisji konstytucyjnej o trzech przedstawicieli Prezydenta oraz trzech przedstawicieli Trybunału Konstytucyjnego, tych ostatnich jednak bez prawa udziału w głosowaniach (*Ibidem*, s. 23).

¹⁵⁷⁶ Najdalej w tym zakresie szedł postulat posła Andrzej Sielańczyka z Koła Poselskiego Unii Polityki Realnej, który opowiadał się za powinnością podniesienie tej większości nawet do 4/5 członków Zgromadzenia Narodowego (*Ibidem*, s. 20).

¹⁵⁷⁷ *Ibidem*, s. 10–33. Warto w tym miejscu zwrócić w kontekście założeń metodologicznych szerokiej analizy historycznej prac legislacyjnych dotyczących poszczególnych aktów konstytucyjnych zwrócić uwagę na wypowiedź posła Lecha Mażewskiego z Klubu Liberalno-Demokratycznego, który zwrócił się do uczestniczących w debacie posłów o kierowanie się przez nich nastawieniem do prac nad nową ustawą zasadniczą podobnym jakie posiadali ojcowie założyciele Stanów Zjednoczonych. Dotyczyło to konieczności przejawiania przez posłów świadomości ich roli w zakresie ustanowienia ustroju stanowiącego instytucje wolności politycznej, państwa wolności i demokracji (*Ibidem*, s. 17).

¹⁵⁷⁸ Uznano bowiem, że parlament jako władza ustawodawcza będzie każdorazowo zainteresowany zagarnięciem na swoją rzecz jak najszerzych kompetencji w zakresie sprawowania władzy w państwie w domniemaniu ze szkodą dla zabezpieczenia suwerennych praw narodu (*Sprawozdanie Stenograficzne z 11 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 19 i 20 marca 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992, s. 9, 10–11, 20, 25, 26).

¹⁵⁷⁹ Jak jednak wskazała pośł Danuta Waniek z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, historia umów społecznych zawieranych kolejno z sierpnia 1980 r. oraz przy okrągły stole nie gwarantuje ich przestrzegania przez zawierające je strony. Na tej podstawie wskazała ona na powinność uwzględniania tych doświadczeń w ramach posługiwania się retoryką umowy społecznej przez Prezydenta w kontekście przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji (*Ibidem*, s. 33).

poddawanego pod głosowanie ludowe miało zostać natomiast powierzone Zgromadzeniu Narodowemu, który dokonywałby tego większością 2/3 głosów¹⁵⁸⁰. W debacie plenarnej krytycznie odniesiono się przede wszystkim do intencji włączenia do składu komisji konstytucyjnej przedstawicieli władzy sądowniczej jako mającej apolityczny charakter¹⁵⁸¹. Równocześnie kwestionowano zasadność wejścia w jej skład przedstawicieli Rady Ministrów jako organu niepochożącego z wyborów powszechnych¹⁵⁸². Brak aprobaty posłów dotyczył także założenie projektu odmawiającego pochodzącemu z demokratycznych wyborów parlamentowi działania jako konstytuanty. Co było postrzegane jako element trwającego ówczesnie konfliktu pomiędzy parlamentem a Prezydentem¹⁵⁸³ oraz działanie zmierzające do urzeczywistnienia wyrażanych przez głowę państwa postulatów określenia systemu sprawowania władzy w państwie na wzór modelu semiprezydenckiego¹⁵⁸⁴. Ogólne poparcie dla referendum nie przekładało się na konsens co do jego charakteru oraz zakresu¹⁵⁸⁵. Pełną

¹⁵⁸⁰ *Ibidem*, s. 7–8. W ramach roli Prezydenta w procesie przygotowania i uchwalenia konstytucji poseł Lech Mażewski przemawiający w imieniu Klubu Liberalno-Demokratycznego zaproponował, aby głowa państwa z urzędu pełniła funkcję przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, co miało stanowić nawiązanie do tradycji parlamentaryzmu polskiego XVI wieku – obradujących trzech stanów (*Ibidem*, s. 17).

¹⁵⁸¹ *Ibidem*, s. 22.

¹⁵⁸² *Ibidem*, s. 31, 34. Za dopuszczalny uznano jednak udział przedstawicieli pozostałych naczelných organów władzy w pracach komisji konstytucyjnej jednak bez prawa udziału w głosowaniu (*Ibidem*, s. 9, 17, 21).

¹⁵⁸³ *Ibidem*, s. 9–10, 13–16, 18–19, 23–26, 28, 30, 32–33. W kontekście szczególnej roli posłów i senatorów w procesie osiągnięcia konsensu społecznego dla konstytucji poseł Leszek Biały z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej wskazał na powinność wykazywania się parlamentarzystów w tym zakresie ich samodzielnej inicjatywy. W ślad za tym odwołał się do ówczesnej regulacji statusu deputowanych do Parlamentu Europejskiego, postrzeganej za pewien standard w zakresie parlamentaryzmu tej części globu, wskazując na brak ich związania instrukcjami czy mandatem imperatywnym (*Ibidem*, s. 25).

¹⁵⁸⁴ Posłowie natomiast za pożądane uważali oparcie systemu sprawowania władzy w państwie na modelu parlamentarnym lub parlamentano-gabinetowym, przestrzegając przed zagrożeniem autorytaryzmem wynikającym z prób skupienia władzy w rękach jednostki (*Ibidem*, s. 15–17, 27, 29, 34). Na pożądane przez siebie rozwiązania ustrojowe do przyjęcia w nowej konstytucji Prezydent wskazał podczas swojego wystąpienia na 14 posiedzeniu Sejmu w dniu 8 maja 1992 r. Nawiązał w przemówieniu nawiązał do historii II Rzeczypospolitej Polskiej oraz zaistniałej ówczesnie przebudowy systemu sprawowania władzy z parlamentarnego w stronę prezydenckiego. Niewątpliwie z tonu wypowiedzi wynikało wzorowanie się przez Prezydenta Lecha Wałęsę na postaci Józefa Piłsudskiego (*Sprawozdanie Stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 6, 7, 8 i 9 maja 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992, s. 149–151). Na ujawnione w tym wystąpieniu tendencje autorytarne, a nawet dyktatorskie, zwrócono uwagę w trakcie drugiego czytania poselskiego projektu ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą (*Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 204–206, 213–215–219, 234). Warto wskazać w tym kontekście na zauważone przez Stephena T. Holmesa skazanie państw Europy Wschodniej „na niekończącą się huśtawkę między chaosem a dyktaturą”. Autor ten uznawał za podstawowy cel państw wychodzących z ustrojów socjalistycznych stworzenia władzy demokratycznej. Natomiast głównego dla nich niebezpieczeństwa upatrywał nie w niewykształconej kulturze konstytucyjnej, lecz ujawniających się tendencjach antyparlamentarnych i autorytarnych zmierzających do skupienia władzy w jednostce po przysłowiowym „rozpędzeniu posłów i senatorów” (S.T. Holmes, *O metodzie...*, s. 40, 43–45).

¹⁵⁸⁵ Przede wszystkim sprzeciw budziła propozycja uzależnienia związania wynikami referendum od wzięcia w nim udziału co najmniej połowy uprawnionych do głosowania, co uważano za trudne do osiągnięcia w ówczesnych warunkach społeczno-politycznych, a także stwarzające potencjalnie dodatkowy front walki politycznej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 11...*, s. 9, 14, 17, 19–22, 28, 30–32). Jednocześnie odrzucano także koncepcję referendum gminnego uzależniającego uchwalenie konstytucji od jej poparcia przez 2/3 gmin, zamiast 2/3 uprawnionych do głosowania (*Ibidem*, s. 9, 11, 14, 17, 21–22, 27).

aprobatę zyskała inicjatywa zmierzająca do włączenia społeczeństwa w procedurę opracowania nowej ustawy zasadniczej. Ostatecznie wskazano na konieczność niezwłocznego przyjęcia nowej konstytucji, a tym samym odcięcie się od Konstytucji RP z 1952 r., która, pomimo jej istotnej przebudowy w uprzednich latach, stanowiła relikwitu przeszłości sięgający genezą czasów stalinizmu. Równocześnie niemniej podkreślano, że ówczasie istotne jest zwiększenie w społeczeństwie szacunku dla prawa¹⁵⁸⁶. Niezależnie od podniesionych wobec projektu zastrzeżeń i krytycznych uwag, przede wszystkim ze względu na szacunek do urzędu Prezydenta, zdecydowano o odesłaniu rozpatrzonej inicjatywy do komisji ustawodawczej¹⁵⁸⁷.

Przygotowane przez komisję ustawodawczą sprawozdanie obejmowało łącznie wszystkie omówione powyżej projekty trzech ustaw konstytucyjnych oraz uchwały Sejmu. Określenie trybu przygotowania i uchwalenia konstytucji postrzegano za istotne dla ostatecznie podjętych merytorycznych rozstrzygnięć ustrojowych¹⁵⁸⁸. Jednoznacznie odrzucono w tym względzie możliwość uchwalenia nowej ustawy zasadniczej w procedurze przyjętej dla zmiany Konstytucji RP z 1952 r. jako dostosowanej do odmiennych warunków ustrojowych¹⁵⁸⁹. Przyjęty przez komisję ustawodawczą projekt ustawy konstytucyjnej bazował na założeniu uznania Zgromadzenia Narodowego za konstytuante niemniej pozostającą od nadzorem narodu, który pozostał kompetentny do zatwierdzenia efektów jej prac. Projekt konstytucji miała przygotować komisja konstytucyjna tego organu, w której skład weszliby wyłącznie posłowie i senatorowie w liczbie odpowiadającej 10% składu osobowego Sejmu i Senatu¹⁵⁹⁰. W posiedzeniach tej komisji natomiast mogli uczestniczyć, jednak bez prawa udziału w

¹⁵⁸⁶ *Ibidem*, s. 12, 18–19, 21, 26–29, 32.

¹⁵⁸⁷ *Ibidem*, s. 8–34.

¹⁵⁸⁸ Wskazywał na to także w dyskusji plenarnej poseł Jerzy Jaskiernia z Sojuszu Lewicy Demokratycznej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 13 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 23, 24 i 25 kwietnia 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992, s. 24).

¹⁵⁸⁹ Dotyczyło to przede wszystkim odniesienia brzmienia art. 106 Konstytucji RP z 1952 r. do warunków funkcjonowania parlamentu jednoizbowego niezależnie od faktycznie odmiennej praktyki dopuszczenia do udziału w procedurze zmiany obowiązującej ówczasie ustawy zasadniczej także Senatu (*Ibidem*, s. 8). Poseł Waldemar Jędryka z Klubu Poselskiego Partii „X” natomiast postulował, aby wobec ówczasie trwających prac nad prowizorium konstytucyjnym rozszerzyć skład właściwej w tym przedmiocie komisji nadzwyczajnej, przerwać trwające prace i przygotować w tym gronie od razu pełną konstytucję (*Ibidem*, s. 24). Temu postulatowi sprzeciwiał się poseł Jerzy Jaskiernia z Sojuszu Lewicy Demokratycznej, który wskazywał na niezasadność traktowania momentu rozpoczęcia prac nad nową konstytucją jako automatycznie przesądzającego los aktualnej działalności komisji nadzwyczajnej, co przede wszystkim wynikało z braku wyraźnych wskazań w jakim terminie zakończyłby się proces przygotowania nowej ustawy zasadniczej, natomiast doraźne usprawnienie bieżącego funkcjonowania państwa stanowiło bieżącą potrzebę wymagającą natychmiastowych rozwiązań (*Ibidem*, s. 26).

¹⁵⁹⁰ Jak bowiem stwierdzano w debacie, skład komisji konstytucyjnej miał stanowić proporcjonalne odzwierciedlenie liczebności posłów i senatorów odpowiednio do proporcji ich reprezentacji w Zgromadzeniu Narodowym (*Ibidem*, s. 14, 25). Wykluczając natomiast z wejścia w skład komisji konstytucyjnej podmiotów innych niż posłowie i senatorowie wskazywano, że wyłączenie w organach przedstawicielskich możliwe jest prowadzenie rzeczywistej debaty konstytucyjnej uwzględniającej zróżnicowane interesy i tendencje ideowo-programowe (*Ibidem*, s. 11).

głosowaniu, oraz składać wnioski przedstawicie Prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego. Uchwały komisji konstytucyjnej miały zapadać większością głosów, z zastrzeżeniem wymogu osiągnięcia bezwzględnej większości głosów dla przyjęcia przez nią własnego projektu konstytucji oraz większości 2/3 głosów dla przyjęcia jednolitego tekstu sprawozdania o projektach konstytucji skierowanych do komisji konstytucyjnej przez Zgromadzenie Narodowe. Prawo inicjatywy konstytucyjnej przyznano wyłącznie organom pochodzącym z wyborów powszechnych¹⁵⁹¹. Dla skorzystania z niej zastrzeżono sześciomiesięczny termin, po upływie którego projekty konstytucji miały zostać łącznie skierowane do pierwszego czytania na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego. Ustawa zasadnicza miała zostać uchwalona w dwóch czytaniach większością 2/3 głosów¹⁵⁹². Trzecie czytanie pozostawało fakultatywne i zależne było od skorzystania przez Prezydenta ze swojego uprawnienia do zgłoszenia propozycji zmian do tekstu konstytucji w ciągu 60 dni od jej przyjęcia w drugim czytaniu. Do przyjęcia poszczególnych poprawek wymagano uzyskania bezwzględnej większości głosów, natomiast uchwalenie całej konstytucji w trzecim czytaniu następowało ponownie większością 2/3 głosów¹⁵⁹³. Także Prezydent miał zarządzać poddanie ustawy zasadniczej pod referendum. Jej przyjęcie wymagało uzyskania poparcia większości biorących udział w głosowaniu, bez zastrzeżenia osobnego wymogu frekwencji, bowiem za niewskazane uznano uzależnianie wejścia konstytucji w życie od ewentualnej beczynności części zgromadzenia wyborczego. Znowuż wykluczano nałożenia w tym przedmiocie obowiązku udziału w głosowaniu ludowym, jako że uznano tego rodzaju działanie za charakterystyczne dla państwa totalitarnego. Odstąpiono natomiast od zamieszczenia w projekcie sformułowania uznającego przepisy Konstytucji RP z 1952 r. za tymczasowe. Wynikało to z poglądu o braku konsekwencji prawnych takiego rozwiązania, jako że obowiązujące przepisy każdorazowo mogą zawsze podlegać derogacji, co czyni je z samej swej istoty tymczasowymi. Natomiast wyłącznie polityczne znaczenie takiego stwierdzenia uznano

¹⁵⁹¹ Przyznanie prawa inicjatywy konstytucyjnej także Radzie Ministrów zostało objęte natomiast wnioskiem mniejszości. Środowiska go wspierające powoływały się między innymi na doświadczenia historyczne istotnego wkładu rządu w przygotowanie Konstytucji marcowej (*Ibidem*, s. 14, 20, 27).

¹⁵⁹² W tym przedmiocie zgłoszono wnioski mniejszości przewidujące obniżenie wymaganej większości do 11/20, co uzasadniano trudnościami uzyskania wyższej większości w tak politycznie rozbitym parlamencie, co mogłoby skutkować nie tylko wystąpieniem niespójności w tekście konstytucji jako opartym na szerokim kompromisie, co również brakiem zdolności do jej uchwalenia w ogóle (*Ibidem*, s. 15–17). Przeciwno temu wnioskowi mniejszości podnoszono przede wszystkim argument braku zasadności przedstawiania wymogów skuteczności nad koniecznością postrzegania ustawy zasadniczej właśnie jako efektu kompromisu zawartego pomiędzy istniejącymi w państwie siłami politycznymi (*Ibidem*, s. 23, 25, 29).

¹⁵⁹³ Poseł Jarosław Kaczyński w imieniu Parlamentarnego Klubu Porozumienia Centrum postulował, aby ograniczyć głosowanie w trzecim czytaniu wyłącznie do przyjęcia bezwzględną większością głosów poszczególnych poprawek Prezydenta, bez wymogu ponownego przyjęcia całej konstytucji w trzecim czytaniu (*Ibidem*, s. 17).

za sprzeczne z wymogami prawidłowej legislacji¹⁵⁹⁴. Zmiana przepisów Konstytucji RP z 1952 r. miała odbywać się bowiem zgodnie z procedurą określoną w jej art. 106¹⁵⁹⁵. W związku z wynikami prac komisji proponowano odrzucić projekt uchwały w sprawie powołania odrębnej komisji konstytucyjnej Sejmu, aby nie rozdrabniać prac nad nową ustawą zasadniczą¹⁵⁹⁶.

W dyskusji kontrowersje wzbudziła rzeczywisty charakter funkcji Zgromadzenia Narodowego w procedurze opracowania i uchwalenia konstytucji. Przyjęcie następczego wymogu zatwierdzenia jej przez naród w referendum wyłączało możliwość poczytywania tego organu za *sensu stricto* konstytuante działającą w zastępstwie narodu wykonując jego prawa suwerenne¹⁵⁹⁷. Zadaniem Zgromadzenia Narodowego w tym przypadku było bowiem przygotowanie konstytucji¹⁵⁹⁸, którą następnie sankcjonowałby swoją wolą naród w ramach przystąpienia do *quasi* umowy społecznej¹⁵⁹⁹. Niewątpliwie należy przyjąć, że brak posiadania przez Zgromadzenie Narodowe stanowiącego połączone Sejm i Senat przymiotu konstanty nie pozostawał bez znaczenia dla statusu posłów i senatorów, których funkcję można było rozpatrywać jedynie w ramach stosunku przedstawicielstwa, a nie bezpośredniego wyrażania woli narodu¹⁶⁰⁰. Brak założenia o tożsamości woli Zgromadzenia Narodowego oraz woli

¹⁵⁹⁴ W tym zakresie zgłoszono do sprawozdania wnioski mniejszości (*Ibidem*, s. 11).

¹⁵⁹⁵ Przeciwno temu rozwiązaniu wystąpił poseł Jan Łopuszański z Klubu Parlamentarnego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego wskazując na powinność stworzenia w ramach prac konstytucyjnych jednolitego ośrodka redakcyjnego i politycznego, aby możliwe było zachowanie spójności całego dzieła ustrojodawczego (*Ibidem*, s. 15).

¹⁵⁹⁶ *Ibidem*, s. 8–10.

¹⁵⁹⁷ Wskazał na to w swoim przemówieniu jednoznacznie poseł Marek Markiewicz z Klubu Parlamentarnego NSZZ „Solidarność”, zwracając uwagę, że poprzez brak wzięcia na siebie ostatecznego ciężaru uchwalenia konstytucji Zgromadzenie Narodowe utraciło swój przymiot konstytuante (*Ibidem*, s. 18–19). Odmienne, poseł Kazimierz Michał Ujazdowski z Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej, który postrzegał Zgromadzenie Narodowe za konstytuante wobec przewidzianego w projekcie wymogu uchwalenia konstytucji większością 2/3 głosów (*Ibidem*, s. 11, 26). Konieczność poddania konstytucji pod referendum upatrywano natomiast między innymi w pozostawianiu państwa w okresie przełomowym, w którym naród odzyskiwał swoją suwerenność, co wymagało jego samodzielnego określenia kierunków dalszego rozwoju ustroju państwa oraz zabezpieczenia braku osiągnięcia przewagi którejkolwiek z władz nad pozostałymi (*Ibidem*, s. 14, 21, 25).

¹⁵⁹⁸ Można w tym miejscu wskazać na pogląd posła Janusza Korwina-Mikke występującego w imieniu Klubu Poselskiego Unii Polityki Realnej, który stwierdził, że przygotowanie konstytucji powinno zostać powierzone ludziom kompetentnym. Tego kryterium natomiast nie spełnia ogół obywateli polskich, dlatego właśnie wybrany zostaje parlament, aby osoby zajmujące się profesjonalnie tworzeniem prawa rozpatrzyły istniejące zagadnienia ustrojowe oraz podjęły w tym przedmiocie decyzje (*Ibidem*, s. 22). Natomiast w ramach ewentualnego ograniczenia zakresu kompetencji Zgromadzenia Narodowego swobodnego określenia treści konstytucji zgłoszony został postulat przyjęcia możliwości przeprowadzenia referendum częściowego, który jednak nie uzyskał w głosowaniu wymaganego poparcia (*Ibidem*, s. 13, 23, 25–26, 52–53).

¹⁵⁹⁹ Na taki charakter konstytucji przyjmowanej w sposób zgodny z procedurą określoną w projekcie wskazywał poseł Lech Mażewski z Klubu Liberalno-Demokratycznego (*Ibidem*, s. 18).

¹⁶⁰⁰ Założenie to legło u podstaw zgłoszenia w toku debaty plenarnej postulat rozwiązania Sejmu i Senatu z mocy prawa w przypadku, gdyby naród w referendum odrzucił konstytucję przyjętą przez Zgromadzenie Narodowe. Wniosek ten nie uzyskał jednak w głosowaniu wymaganego poparcia (*Ibidem*, s. 14, 53).

narodu w istotnym stopniu osłabia status członka tego organu w porównaniu z członkiem konstytuanty.

Zainteresowanie w debacie wzbudzało także zagadnienie ciągłości formalnoprawnej pomiędzy Polską Rzeczpospolitą Ludową a III Rzeczpospolitą Polską. Pomimo braku ujęcia w treści projektu zamieszczonego w sprawozdaniu komisji ustawodawczej odpowiedniej formuły odnoszącej się do tego zagadnienia poszczególne ugrupowania opowiedziały się za określeniem przepisów Konstytucji RP z 1952 r. jako tymczasowych albo jednoznacznym stwierdzeniem ich nieważności przy uznaniu tymczasowego obowiązywania, aż do czasu przyjęcia nowej ustawy zasadniczej, przepisów Konstytucji RP z 1952 r. które ulegały nowelizacji poczynając od 1989 r. Pierwsze z tych rozwiązań postrzegano jako przejawiające przede wszystkim symboliczny charakter, niemniej skutkujące także formalnym usankcjonowaniem dalszego obowiązywania Konstytucji RP z 1952 r. w oparciu o wolę demokratycznego ustrojodawcy¹⁶⁰¹. Drugie natomiast rozważano w kontekście zerwania ciągłości prawnopolitycznej III Rzeczypospolitej Polskiej z Polską Rzeczpospolitą Ludową i budowy ustroju państwa w oparciu o odmienną podstawę formalnoprawną¹⁶⁰². Sens obu powyższych zabiegów podlegał zakwestionowaniu ze strony posła Janusza Korwina-Mikke z Klubu Poselskiego Unii Polityki Realnej, który wskazywał w tym zakresie na powinność materialnej, a nie jedynie formalnoprawnej przebudowy ustroju państwa, tym bardziej biorąc pod uwagę daleko idącą zmianę Konstytucji RP z 1952 r. w okresie poprzednich 3 lat¹⁶⁰³. Natomiast poseł Waldemar Jędryka z Koła Poselskiego Partii „X” biorąc pod uwagę

¹⁶⁰¹ *Ibidem*, s. 11, 18.

¹⁶⁰² *Ibidem*, s. 13–16. Także zabierające głos w debacie plenarnej podsekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów Stanisław Krukowski w imieniu rządu postulował o uchylenie Konstytucji RP z 1952 r. w całości z ewentualną tymczasową recepcją części jej przepisów. Podkreślał on odmienną recepcji od kontynuacji przywołując w tym zakresie historyczny przykład recypowania przez Księstwo Warszawskie części Kodeksu Napoleona, co skutkowało brakiem wejścia polskich ziem centralnych w skład cesarstwa francuskiego (*Ibidem*, s. 28). Na zawodność tego rodzaju analogii historycznych wskazał poseł Tadeusz Iwiński z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Podsumowując argumenty wyrażane w odniesieniu do drugiego z omawianych rozwiązań stwierdził, że należałoby uznać, iż „Polska w okresie 45 lat miała tyle wspólnego z komunizmem co inkwizycja z chrześcijaństwem” (*Ibidem*, s. 28).

¹⁶⁰³ *Ibidem*, s. 22. Pogląd o powinności przede wszystkim dokonania materialnej przebudowy ustroju państwa podzielił także przez posła Kazimierza Michała Ujazdowskiego z Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznie niezależnie od poparcia przez ten klub pierwszego z omówionych rozwiązań (*Ibidem*, s. 27). Podważając natomiast zasadność przyjmowania formuły o tymczasowym charakterze przepisów Konstytucji RP z 1952 r. poseł Janusz Korwin-Mikke z Klubu Poselskiego Unii Polityki Realnej drwiąco stwierdzał, że do uchwalanej konstytucji można by wprowadzić formułę, iż „wszystkie prawa uchwalane przez Sejm mają charakter prowizoryczny” (*Ibidem*, s. 50). Natomiast poseł Tadeusz Iwiński z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej wskazując na brak skutków prawnych uznania określonych przepisów za tymczasowe, uznawał akt uchylenia obowiązującej ustawy zasadniczej za pozostającą w sferze freudowskiej przyjemności odbiegającej od zasady rzeczywistości oraz logiki prawnej, tym bardziej z uwagi na istotną jej nowelizację w ciągu ostatnich trzech lat (*Ibidem*, s. 28). Na co zwracał również w tym kontekście poseł Aleksander Kwaśniewski zabierający głos w imieniu Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej to okoliczność przeprowadzenia właśnie na podstawie Konstytucji RP z 1952 r. demokratycznych wyborów prezydenckich, jak i parlamentarnych (*Ibidem*, s. 11–12).

historyczne doświadczenia każdorazowego kwestionowania przez następców politycznych swoich poprzedników stwierdzał: „Historii nie zmienia się takimi czy innymi zapisami, należy tylko wyciągać z niej właściwe wnioski. Jak można uznać jakiś akt za nieważny, a następnie ogłosić go tymczasowo obowiązującym? Nic bardziej nielogicznego”¹⁶⁰⁴.

Ostatecznie, po zakończeniu debaty, Sejm w trybie art. 106 Konstytucji RP z 1952 r. Rozpatrzył sprawozdanie komisji ustawodawczej oraz zgłoszone do niego wnioski mniejszości i poprawki. Przede wszystkim poparcie uzyskał wniosek mniejszości zakładający uznanie obowiązujących przepisów konstytucyjnych za tymczasowe¹⁶⁰⁵. Sejm przyjął także poprawkę zakładającą po zebraniu wszystkich wniesionych projektów konstytucji przeprowadzenie na posiedzeniu Sejmu debaty na temat wskazanych przez komisję konstytucyjną zasadniczych kwestii ustrojowych. Ponadto komisja konstytucyjna uzyskała równocześnie kompetencje do wystąpienia w każdym czasie do Sejmu z wnioskiem o debatę nad wybranymi zagadnieniami konstytucyjnymi¹⁶⁰⁶. Ostateczny tekst ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁰⁷ został przyjęty przez Sejm większością 313 głosów „za”, przy 47 głosach „przeciw” oraz 14 „wstrzymujących się”¹⁶⁰⁸.

¹⁶⁰⁴ *Ibidem*, s. 24.

¹⁶⁰⁵ Wcześniej natomiast wymaganego poparcia 2/3 głosów nie uzyskała poprawka zakładająca uznanie wszystkich przepisów konstytucyjnych obowiązujących w dniu wejścia w życie rozpatrywanej przez Sejm ustawy konstytucyjnej za obowiązujące mocą tej ustawy, z zastrzeżeniem, że nie są one z nią sprzeczne. Na podstawie tej poprawki poddano wszelkie zmiany częściowe tych przepisów procedurze określonej w ustawie konstytucyjnej z wyłączeniem wymogu przeprowadzenia w tym zakresie referendum ratyfikacyjnego (*Ibidem*, s. 49–51).

¹⁶⁰⁶ *Ibidem*, s. 52.

¹⁶⁰⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. Nr 67 poz. 336).

¹⁶⁰⁸ *Ibidem*, s. 47–54. Natomiast z uwagi na uznanie przez Sejm na swoim 22 posiedzeniu w dniu 29 lipca 1992 r. stanowiska Senatu w sprawie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej za niebyłe, wobec braku podjęcia przez izbę wyższą uchwały wymaganej większością głosów, prace Senatu dotyczące tej ustawy konstytucyjnej nie zostaną w tym miejscu omówione. Jak bowiem stwierdziła komisja ustawodawcza, art. 29 ust. 5 Konstytucji RP z 1952 r. przyznawał Senatowi autonomię w zakresie określenia porządku prac w uchwalonym przez siebie regulaminie. W myśl art. 4 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Tymczasowy regulamin Senatu (M. P. 1991 Nr 2, poz. 11), w brzmieniu nadanym jej po zmianie wynikającej z art. 1 pkt 3 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1991 w sprawie zmiany Tymczasowego regulaminu Senatu (M.P. z 1991 r. Nr 43, poz. 299), podjęcie przez Senat uchwały zmieniającej konstytucję wymagało większości co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby senatorów. Po przeanalizowaniu odpowiedniego stenogramu posiedzenia Senatu, biorąc pod uwagę wyjaśnienia przewodniczącego komisji regulaminowej i spraw senatorskich, komisja ustawodawcza ustaliła, że przedmiotowa uchwała Senatu została podjęta większością ok. 57%. Z uwagi na jej powzięcie z naruszeniem wymaganego regulaminem trybu, uznano ją jednomyślnie za prawnie nieistniejącą. Komisja ustawodawcza zważyła na zagadnienie niezależności obu izb od siebie oraz zasadę niezależności wewnętrznej Senatu niemniej doszła do wniosku, że uchwała Senatu podejmowana w toku procedury legislacyjnej nie stanowi samoistnego aktu normatywnego, wobec czego procedura jej podjęcia może stanowić przedmiot oceny Sejmu w zakresie oceny czy doszło do skutecznego zgłoszenia przez Senat w przepisany termin propozycji dokonania w ustawie określonych zmian albo jej odrzucenia w całości. Pogląd ten nie został jednolicie podzielony przez wszystkich posłów. Uchwała w przedmiocie uznania przez Sejm, że w przewidzianym konstytucyjnie terminie 30 dni nie wpłynął do Sejmu dokument, który może być uznany za podjętą zgodnie z prawem uchwałę

5.4. Przywrócenie parlamentarnego immunitetu materialnego w pierwszej konstytucji (?) III Rzeczypospolitej Polskiej

Przyjęta przez Sejm, po rozpatrzeniu zgłoszonych przez Senat propozycji zmian, Ustawa konstytucyjna z 1992 r. została podpisana przez Prezydenta w dniu 17 listopada 1992 r. oraz w dniu 22 listopada 1992 r. ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 78, weszła ona w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia¹⁶⁰⁹. Pewna zwłoka Prezydenta w podpisaniu ustawy konstytucyjnej wyniknęła z wątpliwości w zakresie możliwości naruszenia przez Sejm Konstytucji RP z 1952 r. poprzez dokonaną zmianę regulaminu Sejmu dotyczącą procedury głosowania zgłoszonych przez Senat propozycji zmian w uchwalonej przez Sejm ustawie konstytucyjnej¹⁶¹⁰. Ostatecznie przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 17 listopada 1992 r. o braku naruszenia przez tę nowelizację obowiązującej ustawy zasadniczej¹⁶¹¹ prowadziło do złożenia przez Prezydenta podpisu uchwaloną przez Sejm ustawą konstytucyjną oraz zarządzeniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶¹².

Jak stwierdzono w preambule do Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., przejawiała ona tymczasowy charakter obowiązując do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na ograniczenie zakresu regulacji do określenia organizacji i funkcjonowania władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz ich wzajemnych stosunków, a także organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, postrzegana jest ona jako mała konstytucja. Tym pojęciem zwykło się określać ustawy konstytucyjne na zasadzie wyłączości, w których nie została uregulowana całość materii konstytucyjnej, co dotyczy przede wszystkim braku normowania zagadnienia wolności, praw i obowiązków obywatelskich, obowiązujące tymczasowo do czasu uchwalenia pełnej konstytucji¹⁶¹³. Szczególny charakter małych

Senatu zawierającą poprawki do ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej została natomiast podjęta 242 głosami „za”, przy 54 głosach „przeciw” oraz 20 „wstrzymujących się” (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 22..., s. 18–23).

¹⁶⁰⁹ Pomimo dokonanych Ustawą konstytucyjną z 1992 r. istotnych zmian ustrojowych w zakresie organizacji i funkcjonowania naczelných organów władzy państwowej nie zawierała ona przepisów przejściowych, co krytykował poseł Janusz Szymański zabierający głos z ramienia Koła Parlamentarnego Unii Pracy (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 27..., s. 114).

¹⁶¹⁰ M. Kruk, *Mała konstytucja czyli Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r.*, Warszawa 1992, s. 3; M. Kallas, „Mała konstytucja” w *praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 38.

¹⁶¹¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1992 r., U 14/92, LEX nr 25223.

¹⁶¹² M. Kruk, *Mała...*, s. 4–5, 7; M. Kallas, „Mała konstytucja” w *praktyce...*, s. 38; S. Rogowski, *Małe konstytucje (1919–1947–1992)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 41–42.

¹⁶¹³ M. Kruk, *Mała...*, s. 4–5; M. Kallas, „Mała konstytucja” w *praktyce...*, s. 25–40; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 155–156; S. Rogowski, *Małe...*, s. 10–11.

konstytucji wynika „przede wszystkim z okresu i okoliczności w jakich powstały. Za każdym razem była to początkowa faza istnienia państwa określonego typu”¹⁶¹⁴.

Biorąc powyższe pod uwagę wydaje się, że zasadnie w toku prac legislacyjnych nad Ustawą konstytucyjną z 1992 r. podważony został jej charakter jako małej konstytucji¹⁶¹⁵. Przede wszystkim należy wskazać na szerszy niżby to wynikało z tytułu tej ustawy konstytucyjnej rzeczywisty zakres jej regulacji. Wraz z postanowieniem w art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. o utracie mocy przez Konstytucję z 1952 r. pozostawiono bowiem w mocy luzem istotną część jej przepisów, które w ten sposób weszły ponownie do porządku prawnego stając się jego integralną częścią a obowiązując na podstawie decyzji ustrojodawcy wyrażonej w przepisanej prawem procedurze¹⁶¹⁶. Materia pozostawionych w mocy przepisów rozciągała się natomiast na istotne kwestie ustrojowe dotyczące: charakteru państwa, organizacji i funkcji części organów władzy państwowej, a także dziedziny wolności, praw i obowiązków obywatelskich¹⁶¹⁷. Celem zabiegu polegającego na uchyleniu Konstytucji z 1952 r. oraz

¹⁶¹⁴ S. Rogowski, *Male...*, s. 12.

¹⁶¹⁵ Tak senator Walerian Piotrowski (*Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Senatu...*, s. 12). I też jak wskazywała Maria Kruk – „jak się wydaje – «mała konstytucja» wcale nią być nie chciała. Świadczy o tym wiele, od tytułu i celu, na jaki wskazuje preambuła («usprawnienie»), po brak przepisów przejściowych. Choć i tu panuje pewna sprzeczność skoro zarazem uchylono obowiązującą konstytucję i w znacznej mierze zastąpiono ją właśnie ustawą konstytucyjną” (M. Kruk, *Wstęp. Między konstytucją a konstytucją*, w: *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 9).

¹⁶¹⁶ Nie można w tym zakresie podzielić wyrażanego przez część przedstawicieli doktryny stanowiska o odrębności przepisów inkorporowanych do treści Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. oraz tych pozostawionych przez nią w mocy, a uprzednio zamieszczonych w Konstytucji RP z 1952 r. (W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 156). Tym bardziej nie jest zasadne postrzeganie tych dwóch kategorii przepisów jako dwóch odrębnych ustaw konstytucyjnych (P. Tuleja, *Źródła polskiego prawa konstytucyjnego*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1995, s. 18–29). Za irrelevantny prawnie należałoby bowiem uznać brak scalenia przepisów wyrażonych literalnie w Ustawie konstytucyjnej z 1992 r. oraz tych utrzymanych w mocy na podstawie jej art. 77, co przejawia znaczenie wyłącznie w sferze legislacyjnej prawidłowości integracji jednolitej materii konstytucyjnej w jednym akcie normatywnym. Uznanie powyższego także przez Marię Kruk czyni niezrozumiałym utrzymywanie przez nią stanowiska o charakterze Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. jako małej konstytucji, a zwłaszcza jej pogląd o ograniczeniu pełnej regulacji przez ustrojodawcę wyłącznie do określenia: pozycji ustrojowej, funkcji, podstaw organizacji i trybu działania Sejmu i Senatu, Prezydenta RP i Rady Ministrów; statusu posłów i senatorów; referendum; pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, czyli do materii określonej bezpośrednio w tekście Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. (M. Kruk, *Mała...*, s. 7, 22). Stanowisko uznające odrębność obu kategorii przepisów – tych zmieszczonych bezpośrednio w Ustawie konstytucyjnej z 1992 r. oraz tych utrzymanych w mocy na podstawie jej art. 77, można by uznać za ewentualnie zasadne w przypadku gdyby ustrojodawca poparł rozwiązanie nieprowadzące do utraty mocy przez Konstytucję RP z 1952 r., lecz polegające na uchyleniu części jej przepisów dotyczących materii uregulowanej w Ustawie konstytucyjnej z 1992 r., przy równoczesnym braku naruszenia samej podstawy ich obowiązywania w polskim porządku prawnym. Podobnie to zagadnienie wydawał się postrzegać: F. Siemieński, *Kontrola Sejmu nad rozporządzeniami z mocą ustawy*, w: *„Mała...*, s. 136. Nawet jednak gdyby było tak, że dwie odrębne kategorie przepisów mają swoją podstawę obowiązywania w dwóch osobnych aktach normatywnych, wówczas brak byłoby podstaw, aby jeden z tych aktów, względnie oba, określać mianem małej konstytucji jako nieregulujących samodzielnie całości materii konstytucyjnej.

¹⁶¹⁷ M. Kruk, *Mała...*, s. 7–9. Zagadnienie objęcia w okresie przejściowym materii wolności i praw obywatelskich nową regulacją stanowiła przedmiot dwóch inicjatyw konstytucyjnych. Pierwszą był prezydencki projekt ustawy konstytucyjnej Karta Praw i Wolności, drugim – stanowiący przedłożenie posłów należących do Klubu

następczego pozostawienie w mocy określonych jej przepisów miało na celu zmianę podstawy ich obowiązywania jako opartych na woli demokratycznego ustrojodawcy wyrażonej w akcie rangi konstytucyjnej¹⁶¹⁸. W doktrynie prawa podkreślano natomiast tożsąmą moc prawą przepisów utrzymanych w mocy z tymi określonymi literalnie w teście Ustawy konstytucyjnej z 1992 r.¹⁶¹⁹ Te okoliczności nakazują przyjąć, że Ustawa konstytucyjna z 1992 r. wykazywała w rzeczywistości charakter pełnej konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej w stadium początkowym, w okresie przejściowym, transformacji ustrojowej od państwa socjalistycznego do demokratycznego państwa prawnego¹⁶²⁰. Sam zabieg uchylecia podstawy prawnej obowiązywania danej podstawy prawnej przy równoczesnym pozostawieniu w mocy

Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej – projekt ustawy konstytucyjnej Karta Społeczna i Ekonomiczna. Obie inicjatywy zmierzały do dostosowania regulacji w materii praw i wolności do wymagań demokratycznego państwa prawnego okresu transformacji ustrojowej. Żadna z nich nie stała się jednak obowiązującym prawem (*Sprawozdanie Stenograficzne z 35 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21, 22 i 23 stycznia oraz 3 i 4 lutego 1993 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1993, s. 9–14, 80–81). W rozważanym tutaj kontekście warto zwrócić uwagę na brak objęcia projektem prezydenckim zagadnienia obowiązków obywatelskich, a zamiast tego utrzymania w tym zakresie odpowiednich pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji RP z 1952 r. (B. Banaszak, *Prezydencki projekt Karty Praw i Wolności*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 79–81).

¹⁶¹⁸ Wydaje się, że wraz z uchYLENIEM Konstytucji RP z 1952 r. za bezprzedmiotowe należy uznać określenie przez ustrojodawcę w art. 12 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, jej przepisów mianem tymczasowych do czego odwołał się w swoich rozważaniach Piotr Tuleja wywodząc równocześnie o procedurze nowelizacji tych utrzymanych w mocy przepisów określonej w art. 106 Konstytucji RP z 1952 r., co wynika z art. 12 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP (P. Tuleja, *Źródła...*, s. 27–29). Należy bowiem zauważyć, że wraz z uchYLENIEM Konstytucji RP z 1952 r. derogacji uległa podstawa prawna obowiązywania zamieszczonych w niej przepisów. Podstawą dalszego obowiązywania poszczególnych przepisów zamieszczonych w dokumencie stanowiącym uprzednio akt prawa powszechnie obowiązującego pozostawała wyłącznie wola demokratycznego ustrojodawcy wyrażona w art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Również z tej samej podstawy prawnej wynika procedura zmiany tych przepisów jako integralnej części Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Ustrojodawca pozostawił bowiem w mocy, na podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., rozdział 11 Konstytucji RP z 1952 r., w którym zamieszczony został wyłącznie jej art. 106 określający procedurę zmiany konstytucji. Poprzez ten akt określono procedurę w której odbywać się ma zmiana Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., a pośrednio także przepisów pierwotnie zamierzonych w teście Konstytucji RP z 1952 r.

¹⁶¹⁹ M. Kallas, „Mała konstytucja” w *praktyce...*, s. 39; P. Tuleja, *Źródła...*, s. 21–22; S. Rogowski, *Małe...*, s. 42.

¹⁶²⁰ Także Feliks Siemieński nie uznawał Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. za małą konstytucję określając ją mianem „Konstytucji Październikowej”. Lakoniczne uzasadnienie tego stanowiska dotyczyło zakresu jej regulacji, który wskazany autor postrzegał jako nie taki mały, a to zwłaszcza biorąc pod uwagę materię pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji RP z 1952 r. Zwracał on ponadto uwagę na powszechne stosowanie określenia „Konstytucja Lutowa” w odniesieniu do Małej konstytucji z 1947 r., natomiast pojęcia małej konstytucji nie używa się do charakterystyki Konstytucji kwietniowej, która utrzymała w mocy szereg przepisów Konstytucji marcowej, nie inkorporując ich do swojej treści (F. Siemieński, *Kontrola...*, s. 136). Podobnie Janina Zakrzewska zdawała się negować spełnienie przez Ustawę konstytucyjną z 1992 r. materialnych przesłanek uznania jej za małą konstytucję. Użyte przez nią sformułowania sprawiały wrażenie jakoby nie dostrzegała przede wszystkim zachowania wymogu niepełnej regulacji Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. (J. Zakrzewska, *Parlament...*, s. 10). Marian Kallas natomiast stwierdzał, że nazwa „Konstytucja Lutowa” nie przyjęła się i akt ten powszechnie uznano za małą konstytucję (M. Kallas, „Mała konstytucja” w *praktyce...*, s. 31). Stanisław Rogowski, uznając Ustawę konstytucyjną z 1992 r. za małą konstytucję, konkludował swoje rozważania stwierdzając, że „na ogół dobrze spełniła swoją rolę jako akt konstytucyjny okresu przejściowego” (S. Rogowski, *Małe...*, s. 44). Co warte zauważenia w ramach wielości pojęć używanych w doktrynie dla określania poszczególnych aktów konstytucyjnych obowiązujących w Polsce od 1918 r., to nazwanie przez Mariana Kallasa Małej konstytucji z 1919 r. mianem „konstytucji Polski Odrodzonej” (M. Kallas, „Mała konstytucja” w *praktyce...*, s. 27).

określonych przepisów derogowanego aktu normatywnego nie stanowi nowości w polskiej tradycji konstytucyjnej, bowiem podobnie postąpił ustrojodawca w art. 81 ust. 2 Konstytucji kwietniowej. W tym przypadku poprzestał on jednak na wyłączeniu spod klauzuli derogacyjnej określonych przepisów Konstytucji marcowej dotyczących materii statusu jednostki w państwie, podczas gdy na podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. nadano pozostawianym w mocy poszczególnym przepisom uchylanej Konstytucji RP z 1952 r. nowej sankcji obowiązywania w polskim porządku prawnym. Pomimo zastosowania wspomnianej konstrukcji w Konstytucji kwietniowej jej charakter jako pełnej ustawy zasadniczej nigdy nie był podważany¹⁶²¹. Postanowienia Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. wraz z przepisami utrzymanymi w mocy na podstawie jej art. 77 łącznie obejmowały całość materii konstytucyjnej¹⁶²². Podstawę ich obowiązywania stanowił natomiast jednolity akt woli demokratycznego ustrojodawcy wyrażony w formie Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., co wymaga uznania tej regulacji za pełną konstytucję¹⁶²³.

Wynikający z preambuły tymczasowy charakter Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. nie przejawiał prawnego charakteru, w tym znaczeniu, że dla utraty mocy obowiązującej przez ten akt normatywny wymagane było jego następcze uchylenie przez ustrojodawcę¹⁶²⁴. Taką wykładnię podzielił także ustrojodawca decydując w art. 242 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. o uchyleniu Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., zamiast uznania ją za wygasłą wobec spełnienia się warunku

¹⁶²¹ Zwraca na to uwagę także: F. Siemieński, *Kontrola...*, s. 136.

¹⁶²² Odmiennie natomiast Mała konstytucja z 1947 r. nie utrzymała w mocy przepisów Konstytucji marcowej dotyczących wolności, praw i obowiązków obywatelskich. W tym przedmiocie Sejm Ustawodawczy ograniczył się jedynie do wydania deklaracji nieposiadającej przymiotu aktu powszechnie obowiązującego prawa, Mała konstytucja z 1947 r. nie określała także w swojej treści podstawowych zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, organizacji samorządów oraz sił zbrojnych. Powyższe zagadnienia podlegały natomiast regulacji w ramach pozostawionych na podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. przepisów Konstytucji RP z 1952 r. (M. Kallas, „*Mała konstytucja*” w *praktyce...*, s. 30–32; S. Rogowski, *Male...*, s. 27–29).

¹⁶²³ Na tej podstawie nie można zgodzić się ze Stanisławem Rogowskim, który uznając Ustawę konstytucyjną z 1992 r. za małą konstytucję wskazuje na spełnienie przez nią kryterium niepełnej regulacji, co opiera wyłącznie na zakresie materii określonej bezpośrednio w jej treści oraz wspiera argumentami odwołującymi się do treści tytułu i preambuły. Autor ten sam bowiem równocześnie zauważa: „Odmiennie niż w poprzednich przypadkach nie oznaczało to jednak pozostawienia innych kwestii, tradycyjnie wchodzących do zakresu materii konstytucyjnej, bez takiej regulacji. Precyzyjne określenie w art. 77, które z przepisów dotychczasowej ustawy zasadniczej pozostają w mocy, sprawiło, że żadne ważne płaszczyzny życia państwowego i społecznego nie znalazły się poza zasięgiem norm konstytucyjnych” (S. Rogowski, *Male...*, s. 43). Również Marian Kallas uważał autorytatywnie, że Ustawa konstytucyjna z 1992 r. spełnia kryterium niepełności, co wydał się także opierać wyłącznie na zakresie jej bezpośredniej regulacji wyodrębniając z niej pozostawione w mocy przepisy ujęte w tekście uchylanej Konstytucji RP z 1952 r. (M. Kallas, „*Mała konstytucja*” w *praktyce...*, s. 39–40).

¹⁶²⁴ Odmiennie tę okoliczność wydawał się postrzegać Stanisław Rogowski, który stwierdzając spełnienie przez Ustawę konstytucyjną z 1992 r. wszystkich trzech przesłanej uznania jej za małą konstytucję, stwierdzał: „Po drugie, tymczasowość m.k. została wyraźnie określona w jej wstępie. Sformułowanie «do czasu uchwalenia nowej Konstytucji» nie ograniczało okresu obowiązywania m.k. do określonej kadencji Sejmu, nie wyznaczało też żadnej konkretnej daty. Tak więc jej trwałość mogła być znaczna i zależała jedynie od spełnienia wymienionego warunku co nie naruszało oczywiście zasady tymczasowości” (S. Rogowski, *Male...*, s. 42).

opisanego w jej preambule¹⁶²⁵. Ustrojodawca nie zdecydował się także na obarczenie obowiązywania tej ustawy konstytucyjnej ścisłym terminem. Tymczasowość Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. stwierdzona przez ustrojodawcę w jej preambule stanowiła przede wszystkim polityczną deklarację w zakresie doraźnego charakteru przyjętego w niej modelu ustroju nakierowanego na usprawnienie działalności naczelnych władz państwa w okresie przejściowym bez rozstrzygnięcia o ostatecznym kształcie poszczególnych instytucji ustrojowych, co powinno zostać dokonane w pełnej konstytucji¹⁶²⁶. Natomiast normatywne warunki dla znacznie dalej idącego postrzegania regulacji konstytucyjnej za tymczasową w polskiej tradycji ustrojowej można upatrywać w przewidzianej w Konstytucji marcowej możliwości dokonania jej rewizji przez drugi z rzędu wybrany na jej podstawie Sejm, albo co 25 lat licząc od uchwalenia Konstytucji marcowej¹⁶²⁷. Jak bowiem podkreślano w ówczesnej doktrynie, przez rewizję należało rozumieć: zmianę zasadniczą, zmianę systemu, zmianę całości¹⁶²⁸, co współcześnie można by postrzegać jako zamianę w zakresie podstawowych zasad ustroju, a w konsekwencji zmianę charakteru państwa¹⁶²⁹. Biorąc to pod uwagę szczególne znaczenie należało przyznać przede wszystkim obligatoryjności periodycznej rewizji Konstytucji marcowej co 25 lat, co wymagało od Sejmu i Senatu połączonych w Zgromadzenie Narodowe każdorazowo przynajmniej rozważenia zasadności dokonania przebudowy ustroju państwa¹⁶³⁰. W tym zakresie Konstytucja marcowa nawiązywała regulacji Konstytucji 3 Maja, w której przewidziano obowiązek jej periodycznej, co 25 lat, rewizji w

¹⁶²⁵ Odmienne natomiast w przypadku zarówno Małej konstytucji z 1919 r., jak i Małej konstytucji z 1947 r., ustrojodawca nigdy nie zdecydował się na ich uchylenie poprzez zastosowanie formalnych klauzul derogujących w następujących po nich pełnych ustawach zasadniczych.

¹⁶²⁶ Za główny cel ustrojodawcy we wprowadzeniu Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Wojciech Sokołowicz uznaje „poprawienie sprawności działania demokratycznego państwa prawnego w okresie przejściowym” (W. Sokołowicz, *Rozdzielone...*, s. 28). Równocześnie ten sam autor w konkluzji swoich rozważań zauważa zagrożenie, stworzenia na gruncie Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. „mało sprawnego systemu parlamentarnego”, wobec którego jedynie dopuszcza możliwość ustalenia się demokracji parlamentarnej opartej na zasadzie podziału władz podporządkowanych zwierzchniej woli narodu narodu pozostającego wyłącznym suwerenem w państwie (*Ibidem*, s. 47). Stephen T. Holmes wskazuje natomiast na pozytywny charakter przyjmowanych w państwach postsocjalistycznych regulacji o charakterze tymczasowym, poprzedzających „ostateczne” konstytucje. Autor ten upatrywał w nich narzędzia umożliwiającego wprowadzenie niezbędnych zmian oraz doraźnych działań dostosowawczych w reakcji na potrzeby stworzenia warunków sprawnego funkcjonowania rządu. Tymczasowość regulacji wiązał on z doraźnym ich charakterem, nie temporalnym ograniczeniem ich obowiązywania. Założeniu sztywności konstytucji przeciwstawiano w tym przypadku pogląd o jej elastyczności. W polskich warunkach normatywnych dotyczyło to przede wszystkim politycznej otwartości na niezbędne modyfikacje ustroju (S.T. Holmes, *O metodzie...*, s. 42–43, 46–47).

¹⁶²⁷ E. Dubanowicz, *Rewizja...*, s. 21.

¹⁶²⁸ W. Komarnicki, *Zarys...*, s. 108.

¹⁶²⁹ A. Bień-Kacała, *Rewizja...*, s. 90–93.

¹⁶³⁰ W.L. Jaworski, *Prawa...*, s. 716–718; A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 z uwzględnieniem...*, s. 152–153; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 43–44.

ramach rozważenia zasadności poprawy przyjętych w niej instytucji prawnych¹⁶³¹. Stąd nie sposób uznać za charakterystyczny wyłącznie dla małych konstytucji ich tymczasowy charakter biorąc pod uwagę okres oraz okoliczności ich powstania¹⁶³², gdyż w polskiej tradycji ustrojowej, także konstytucje uznawane za pełne w rzeczywistości przyjmowały doraźną regulację określonych przez nie instytucji prawnych. Równocześnie pewna specyfika regulacji Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. wynikała ze szczególnych warunków politycznych, w których została ona przyjęta. Jeszcze przed jej wejściem w życie Konstytucja RP z 1952 r. uległa istotnym nowelizacjom, a ustrojodawca podjął decyzje o usankcjonowaniu swoją wolą obowiązywania jej przepisów przy równoczesnym określeniu ich mianem tymczasowych¹⁶³³. Sama Ustawa konstytucyjna z 1992 r. została natomiast uchwalona z zachowaniem trybu zmiany Konstytucji RP z 1952 r., co podkreślało formalnoprawną ciągłość prawnoustrojową państwa¹⁶³⁴.

Ustawa konstytucyjna z 1992 r. składała się z 6 rozdziałów poprzedzonych preambułą: Rozdział 1 – Zasady ogólne, Rozdział 2 – Sejm i Senat, Rozdział 3 – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rozdział 4 – Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (Rząd), Rozdział 5 – Samorząd terytorialny, Rozdział 6 – Przepisy przejściowe i końcowe. Na

¹⁶³¹ Miał tego dokonywać specjalnie zwołany w tym celu ekstraordynaryjny sejm konstytucyjny obradujący według specjalnej procedury (*Konstytucja 3 maja 1791 r.*, w: J. Kowecki (oprac.), *Konstytucja 3 maja 1791. Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji*, Warszawa 1991, s. 101; S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 50; E. Dubanowicz, *Rewizja...*, s. 20; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II...*, s. 43–44).

¹⁶³² Tak natomiast właśnie stwierdzał: S. Rogowski, *Małe...*, s. 12.

¹⁶³³ M. Kallas, „*Mała konstytucja*” w *praktyce...*, s. 25, 33–34; S. Rogowski, *Małe...*, s. 36, 44–45. Należy zauważyć, że odmiennie niż to miało miejsce w przypadku Małej konstytucji z 1919 r. i Małej konstytucji z 1947 r., w konstytucji zastępującej Ustawę konstytucyjną z 1992 r. ustrojodawca zdecydował się zachować szereg instytucji prawnych w niej przyjętych. Na tej podstawie należy dojść do wniosku, że Ustawa konstytucyjna z 1992 r. wyrażała w rzeczywistości treści które legły u podstaw pełnej ustawy zasadniczej, co pozwala na postrzeganie jej za akt konstytucyjny okresu przejściowego (S. Rogowski, *Małe...*, s. 44–47).

¹⁶³⁴ O takiej ciągłości natomiast nie mogło być mowy w latach 1919 i 1947. W pierwszym przypadku państwo odradzało się po odzyskaniu niepodległego bytu. W drugim, opierało swoją organizację i funkcjonowanie na woli ustrojodawcy rewolucyjnego, który z samej swojej istoty nie był związany istniejącym dotąd porządkiem konstytucyjnym państwa polskiego. Nie można wobec tego zgodzić się z twierdzeniem Stanisława Rogowskiego o braku zakwestionowania przez ustrojodawcę ludowego ciągłości konstytucyjnej państwa, gdyż – wbrew twierdzeniom tego autora – ówczesnie nie została uznana za obowiązującą Konstytucja marcowa (*Ibidem*, s. 22, 31). Przede wszystkim zawarte w aktach politycznych i normatywnych Polski Ludowej odwołania do Konstytucji marcowej dotyczyły wyłącznie jej podstawowych założeń i to dodatkowo modyfikowanych w ramach dostosowania ich do wymogów nowego ustroju. Po drugie nie oznaczało to przywrócenia mocy odpowiednim normom, a nadanie im przymiotu obowiązywania na podstawie woli ustrojodawcy rewolucyjnego. Po trzecie w końcu Stanisław Rogowski całkowicie ignoruje okoliczność uchwalenia w II Rzeczypospolitej Polskiej także Konstytucji kwietniowej, której autorytatywne odrzucenie wskazuje na brak zachowania ciągłości formalnoprawnej podstaw ustroju państwa. Niezależnie od tego niewątpliwie zachowana została zarówno pomiędzy II Rzeczpospolitą Polską a Polską Rzeczpospolitą Ludową (Polską Ludową), a następnie pomiędzy Polską Rzeczpospolitą Ludową a III Rzeczpospolitą Polską prawnoustrojowa ciągłość państwa w ramach oceny tożsamości bytu państwowego jako podmiotu praw i obowiązków, w szczególności w sferze prawa międzynarodowego (J. Zakrzewska, *Parlament...*, s. 5; L. Antonowicz, *Tożsamość...*, s. 9–10).

podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. pozostawiono w mocy ponadto następujące przepisy Konstytucji RP z 1952 r.: Rozdziału 1 – Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego, Rozdziału 4 – Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rozdziału 7 – Sąd i Prokuratura (z wyjątkiem art. 60 ust. 1), Rozdziału 8 – Podstawowe prawa i obowiązki obywateli, Rozdziału 9 (z wyjątkiem art. 94) – Zasady prawa wyborczego do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta, Rozdziału 10 – Godło, barwy i stolica Rzeczypospolitej Polskiej, Rozdziału 11 – Zmiana Konstytucji.

Przyjęty w Ustawie konstytucyjnej z 1992 r. system sprawowania władzy sami jej twórcy określali mianem parlamentarno-gabinetowego¹⁶³⁵. Założeniem ustrojodawcy było przede wszystkim oparcie go na podziale władzy¹⁶³⁶. W tym celu zmierzano przede wszystkim do zapewnienia warunków dla zaistnienia równowagi oraz wzajemnego hamowania się poszczególnych władz¹⁶³⁷. Analizę konstrukcji poszczególnych instytucji prawnych w ramach tego systemu należy niemniej prowadzić biorąc pod uwagę silne zakotwiczenie polskiej tradycji konstytucyjnej w parlamentaryzmie¹⁶³⁸. Wobec tego ustrojodawca przede wszystkim ostatecznie odstąpił od zasady jedności władzy oraz podporządkowania pozostałych organów

¹⁶³⁵ Podobnie, określając ten system także zamiennie mianem daleko zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego: E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 182–185. Jako zracjonalizowany parlamentaryzm określali ten system: W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 29; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 64–65, 125, 162. Tak też poseł Jerzy Jaskiernia z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej w toku debaty sejmowej nad zgłoszonymi przez Senat poprawkami do tej ustawy (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 27..., s. 100). Wobec urzeczywistnienia w tym systemie przede wszystkim równoważenia się poszczególnych władz, a nie ich separacji, system ten należało postrzegać jako należący do rodzaju systemu parlamentarno-gabinetowego (A. Pułło, *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 6, s. 44–45; A. Pułło, „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 17–19).

¹⁶³⁶ W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 29; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 65. Andrzej Pułło zauważał, że forma zadeklarowania tej zasady w art. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. jedynie pośrednio wskazywała na oparcie na niej przyjętego systemu sprawowania władzy w państwie. Równocześnie autor ten podkreślał, że zadeklarowany podział władzy nie został następnie w pełni urzeczywistniony w dalszych przepisach szczegółowych Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. (A. Pułło, „Podział...”, s. 24). Podobnie: E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 181–182.

¹⁶³⁷ Andrzej Pułło podkreślał odmienną ideę podziału władzy oraz równoważenia się poszczególnych jej form, zwracając uwagę na konieczność odpowiedniej gradacji urzeczywistnienia każdej z nich bowiem faktycznie pozostają one w konflikcie. Zamazanie się rozróżnienia pomiędzy obiema tymi zasadami skutkowało błędnym przeświadczeniem o możliwości osiągnięcia podziału władzy poprzez zapewnienie równoważenia się poszczególnych jej form, podczas gdy w przypadku przyjęcia ścisłego podziału władzy równoważenie się poszczególnych jej form może pełnić wyłącznie rolę służebną gwarantując utrzymanie tej pierwszej (A. Pułło, *O jedno...*, s. 30–45; A. Pułło, „Podział...”, s. 9–26). Rozróżnienie pomiędzy zasadą podziału władzy a równoważeniem się poszczególnych jej form w toku pierwszego czytania projektów konstytucji w Zgromadzeniu Narodowym zdawał się zauważać poseł Janusz Szymański z Klubu Parlamentarnego Unii Pracy, który wskazywał na przyjęcie w Polsce europejskiego rozumienia podziału władzy w ramach zachowania systemu współdziałania, jak i wzajemnego hamowania się poszczególnych władz, odmiennie niż w doktrynie amerykańskiego rozdziału władz opartej na zasadzie *check and balance* (*Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 21, 22 i 23 września 1994 r.*, Zgromadzenie Narodowe, Warszawa 1994, s. 88).

¹⁶³⁸ M. Kruk, *Mała...*, s. 10; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 64; E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 182.

państwa dwuizbowemu parlamentowi. Szczególną pozycją ustrojową Sejmu i Senatu została niemniej utrzymana poprzez pozostawienie w mocy art. 2 Konstytucji RP z 1952 r., zgodnie z którym naród sprawuje swoją władzę¹⁶³⁹ poprzez przedstawicieli wybieranych do obu tych organów¹⁶⁴⁰. Sejm i Senat postrzegane były bowiem jako organy, które jako jedyne są zdolne do pełnienia funkcji reprezentacyjnej wobec narodu niezależnie od zawartego w art. 29 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. stwierdzenia, że naród dokonuje także wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁴¹. O pierwszeństwie organów należących do władzy ustawodawczej w stosunku do pozostałych władz w doktrynie wywodząco także z samego charakteru państwa demokratycznego uznającego zasadę zwierzchnictwa narodu¹⁶⁴². Sejm niewątpliwie utrzymał status izby silniejszej w ramach władzy ustawodawczej, równocześnie wyłącznie Sejm postrzegano jako izbę polityczną rozumianą jako bezpośrednio uwikłanie w grę polityczną toczoną pomiędzy naczelnymi organami władzy w ramach przyjętych

¹⁶³⁹ Błędnie natomiast Wojciech Sokolewicz utożsamia w swoich rozważaniach władzę zwierzchnią przynależną narodowi z władzą narodu wykonywaną przez posłów i senatorów (W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 29). W tym zakresie zagadnienie to wyjaśniał Piotr Winczorek występujący w roku eksperta pracach KKZN nad nową konstytucją („Biuletyn KKZN”, nr XL (1997), s. 168).

¹⁶⁴⁰ M. Kruk, *Mała...*, s. 9–10, 19–20; W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 29; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 34–35; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 156–157. Stephen T. Holmes określał parlamenty byłego bloku wschodniego mianem „podstawowej instytucji nieopierzonej demokracji” (S.T. Holmes, *O metodzie...*, s. 43).

¹⁶⁴¹ Zwracali na to uwagę także: W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 33; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 144. W toku debaty Sejmowej w drugim czytaniu projektu Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. poseł Ryszard Bugaj zabierający głos w imieniu Klubu Poselskiego Unii Pracy podkreślał odmienny charakter odpowiedzialności przed narodem pochodzącego z wyborów powszechnych Prezydenta oraz pochodzących także z wyborów powszechnych posłów. Uważał on bowiem, że wyboru Prezydenta dokonuje się jako osoby ze względu na jej przymioty osobiste, a nie jako nosiciela konkretnego programu politycznego. Stąd też kontrola wyborcza ma charakter inny niż wobec posłów reprezentujących w Sejmie określone opcje polityczne. Niezależnie od pochodzenia Prezydenta oraz posłów i senatorów z wyborów powszechnych, to wyłącznie ci drudzy działający odpowiednio w ramach Sejmu i Senatu stanowią reprezentację narodu. Bowiem wyłącznie w parlamencie istnieje opozycja jako czynnik kontrolujący i wyrażający interesy mniejszości. Wszelkie działania mające natomiast na celu osłabienie parlamentu prowadzą w konsekwencji do osłabienia mechanizmów demokratycznych (*Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 216).

¹⁶⁴² W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 32–33; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 144–145; E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 162. Paweł Sarnecki wywodził twierdzenie o znacznie wyższej pozycji ustrojowo-politycznej Sejmu i Senatu w porównywaniu do pozostałych organów władzy z uwagi na składanie się ich z przedstawicieli narodu – odpowiednio posłów i senatorów (P. Sarnecki, *Czy w Polsce...*, s. 45; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 34–35). Kazimierz Działocha natomiast z zasady demokracji oraz charakteru Sejmu i Senatu jako organów przedstawicielskich narodu wywodził o domniemaniu na ich rzecz kompetencji ustawodawczej (prawodawczej) (K. Działocha, *Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 53, 55–56, 59). Nadrzędność władzy ustawodawczej w ramach przyjętego przez ustrojodawcę w Ustawie konstytucyjnej z 1992 r. systemu sprawowania władzy w państwie prowadziła Piotra Czarnego do postrzegania tego systemu jako parlamentarnego (P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 145). Włoski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 (23) maja 1985 r. (nr 154/1985), z samego określenia państwa włoskiego jako republiki parlamentarnej oraz opisanie parlamentu w tekście obowiązującej konstytucji jako pierwszego wywiódł o jego centralnej pozycji oraz podstawowej funkcji określania istoty ustroju państwa. W ramach tych przesłanek wskazano na pełną niezależność parlamentu w zakresie praw zaliczonych przez obowiązującą konstytucję do sfery jego autonomii. Do nich zalicza się także orzekanie w sprawach immunitetowych deputowanych. Całość gwarancji prawnych przyznanych organom przedstawicielskim postrzegano jako zabezpieczające jego niezależność (L. Garlicki (oprac.), *Włoski Trybunał Konstytucyjny – Wyrok z dnia 9(23) maja 1985 r., nr 154/1985*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 127–128).

mechanizmów równoważenia się i wzajemnego hamowania¹⁶⁴³. Rezygnacja z zasady jedności i jednolitości władzy wraz z przekazaniem kompetencji do określania bieżącej polityki państwa na rzecz Rady Ministrów, pozbawiły natomiast Sejm możliwości dyrektywnego wpływania na władzę wykonawczą poprzez zobowiązywanie jej do osiągania określonych celów, ograniczając w tym zakresie kompetencje izby niższej wyłącznie do kontroli działalności Rady Ministrów w ramach jej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem¹⁶⁴⁴. Pozycję ustrojową Rady Ministrów wzmocniły równocześnie przyjęte przez ustrojodawcę mechanizmy racjonalizacji zmierzające przede wszystkim do zapewnienia stabilizacji rządu oraz zwiększenia jego efektywności w prowadzeniu polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁴⁵.

W ramach przeprowadzonej dokonanej przebudowy systemu sprawowania władzy w państwie ustrojodawca powziął decyzję o określeniu statusu posła, jak i senatora¹⁶⁴⁶ jako reprezentanta całego narodu, którego nie wiążą instrukcje wyborców, a także który nie może być odwołany ani przez wyborców, ani przez jakikolwiek inny ośrodek decyzyjny¹⁶⁴⁷. Poseł Marek

¹⁶⁴³ P. Sarnecki, *Czy w Polsce...*, s. 48; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 56–58; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 56–57, 116–118.

¹⁶⁴⁴ M. Kruk, *Mała...*, s. 16–17, 19–21; W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 29; K. Działocha, *Rozporządzenia...*, s. 50, 52–53, 58–59; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 274; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 181. Poglądu o odjęciu Sejmowi kompetencji do dyrektywnego wpływania na politykę rządu nie podzielał w pełni Wojciech Sokolewicz. Autor ten wywodził o uprawnieniu izby niższej do takiej działalności bezpośrednio z zasady zwierzchnictwa narodu (W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 29). Poglądu tego nie można podzielić, bowiem wszelkie kompetencje organów władzy ustawodawczej w zakresie egzekutywy muszą posiadać swoją jednoznaczną podstawę prawną w konstytucji, odmienna wykładnia pozostaje sprzeczna z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą podziału władzy oraz zasadą praworządności (P. Tuleja, *Źródła...*, s. 48–49, 55–58, 60–62; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 43). Nie narusza natomiast zasady podziału władzy natomiast wykonywanie przez ten organ swoich kompetencji nawet w sposób istotnie ingerujący w swobodę działalności organów władzy wykonawczej, w tym przede wszystkim rządu (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r. (K 6/94, LEX nr 25218)).

¹⁶⁴⁵ M. Kruk, *Mała...*, s. 10–15, 19–21; W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 39–44; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 64–65; E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 185.

¹⁶⁴⁶ P. Sarnecki, *Czy w Polsce...*, s. 45, 48; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 23, 34–35, 39; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 117.

¹⁶⁴⁷ Brak zdolności jakiegokolwiek ośrodka decyzyjnego do odwołania posła albo senatora postrzegany był jako mechanizm służący zabezpieczeniu niezależności wykonywania ich mandatów w ramach rywalizacji środowisk politycznych o wpływ na sprawowanie władzy w państwie urzeczywistniającym zasadę pluralizmu politycznego (M. Kruk, *Mała...*, s. 18; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 38; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 101–102). W tym kontekście należy zwrócić uwagę przede wszystkim na możliwość wykorzystywania kompetencji do odwołania posła albo senatora jako narzędzia walki politycznej przeciwko opozycji, której niezakłócona działalność warunkuje prawidłowe funkcjonowanie ustroju demokracji parlamentarnej (E.K. Nowak, *Funkcja...*, s. 48–49, 54–55). Niezależnie od powyższego w trakcie debaty w drugim czytaniu w Sejmie projektu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora poseł Eugeniusz Januła w imieniu Poselskiego Koła – Nowa Demokracja opowiadał się za przywróceniem instytucji odwoływania posłów i senatorów przez ich wyborców (*Sprawozdanie Stenograficzne z 75 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 13, 14 i 15 marca 1996 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja II, Warszawa 1996, s. 144). Ciekawe rozwiązanie usprawniające wykonywanie przez opozycję jej ustrojowej roli przewidziano w prawie parlamentarny Republiki Litewskiej, gdzie członkowie tamtejszego Seimasu mogą grupować się we frakcje opozycyjne, co pozwala im na wybór lidera

Markiewicz przedstawiając sprawozdanie komisji nadzwyczajnej w drugim czytaniu projektu Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. w odniesieniu do przyjętej w tym zakresie regulacji, która nie podlegała zmianom w toku prac legislacyjnych, stwierdzał: „Komisja za wnioskodawcami chciała tu podkreślić, że art. 6 statuuje zasadę suwerenności narodu, którego reprezentantem jest poseł, ale przede wszystkim zasadę nadrzędności interesu narodu, który reprezentuje poseł, nad wszelkimi interesami lokalnymi, grupowymi, gospodarczymi, wreszcie politycznymi i związkowymi”. To właśnie ten przepis miał w założeniu służyć „podkreśleniu istoty suwerenności narodu” stanowiąc „jedną z fundamentalnych zasad przyjętych w projekcie konstytucji”¹⁶⁴⁸, a która to została wyrażona literalnie w utrzymanym w mocy przepisie art. 2 Konstytucji RP z 1952 r.¹⁶⁴⁹ W ten sposób, zgodnie z intencją ustojodawcy, funkcja posła i senatora nabierały szczególnego znaczenia ustrojowego podkreślając ich rolę jako wyłącznych podmiotów zdolnych do określenia oraz wyrażenia woli narodu¹⁶⁵⁰. W tym zakresie podkreślano także konieczność rozróżnienia legitymacji posłów i senatorów do wykonywania

opozycji oraz pociągającego za sobą obowiązek przedstawienia alternatywnego programu rządowego (K. Grajewski, *Status...*, s. 54–55). Warto jednak wskazać, że zgodnie z Konstytucją Republiki Litewskiej z 1992 r. członek Seimasu może zostać pozbawiony przynależnego mu mandatu przedstawicielskiego w przypadku poważnego naruszenia przez niego konstytucji, złamania przysięgi lub popełnienia przestępstwa. Dokonuje tego Seimas w procedurze *impreachmentu* uchwałą podjętą większością 3/5 ogólnej liczby członków Seimasu (*Ibidem*, s. 51–53, 55).

¹⁶⁴⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 187. Podobnie: P. Sarnecki, *Senat...*, s. 36–39.

¹⁶⁴⁹ Niezależnie od tego poseł Andrzej Rychlik wniósł o jednoznaczne stwierdzenie w art. 1 projektu, że władza państwowa w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. Uznawał on to za niezbędną, aby prawidłowo uregulować wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą oraz samorządem terytorialnym. W jego opinii brak zawarcia wspomnianej formuły w konstytucji z 1952 r., a zamiast tego uznania za najwyższą władzę w państwie Sejm, skutkowało kierowaniem państwem w sposób antynarodowy, umożliwiło dyktaturę jednej partii oraz uzależnienie naruszeniem suwerenności na rzecz podporządkowania obcemu mocarstwu. W ramach projektu poseł Andrzej Rychlik wyraził obawę, że brak stwierdzenia o przynależności władzy państwowej stwarzało warunki do wyalienowania się jej ze społeczeństwa. Omawianą formułą poseł Andrzej Rychlik wiązał także kompetencje Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności ustaw z konstytucją. Wydawał się on bowiem postrzegać sąd konstytucyjny jako strażnika praw zwierzchnich narodu przed ich naruszeniem przez władzę ustawodawczą (*Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 237). Pewną nieścisłość w tym zakresie wprowadza okoliczność pozostawiania przez ustojodawcę w mocy art. 33(a) ust. 2 Konstytucji RP z 1952 r. przyznającego Sejmowi kompetencji do rozpatrywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność ustawy z konstytucją. W tym zakresie procedura rozpatrywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przewidywała konieczność uzyskania dla ich oddalenia większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 64 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 1992 r. Nr 2, poz. 185), czyli tożsamej co do dokonywania doraźnych zmian w Ustawie konstytucyjnej z 1992 r. Niemniej, jak stwierdzał Stephen T. Holmes, pozostawienie parlamentowi jako podstawowemu organowi demokracji w stadium początkowym kompetencji do rozważania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego należało uznać za użyteczne. Uprawnienie to autor ten bowiem postrzegał w ramach wymogu podporządkowania zasady sztywności konstytucji celowi w zakresie stworzenia warunków do efektywnego sprawowania władzy w państwie oraz zachowania prestiżu parlamentu, który wyraża idee reprezentacji politycznej, która nie powinna podlegać w okresie transformacji ze strony nieobieralnych organów opartych o zasadę apolityczności (S.T. Holmes, *O metodzie...*, s. 41–45). Jak bowiem zauważał Wojciech Sokolewicz, Trybunał Konstytucyjny nie posiadał wówczas kluczowej roli w mechanizmie sprawowania władzy politycznej (W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 33).

¹⁶⁵⁰ Co też zdaje się zauważać Marcin Kudej, pomimo uznania tej konstrukcji za zupełną fikcję prawną. W ocenie tego autora dopiero bowiem na poziomie całego organu przedstawicielskiego możliwe jest przyjęcie fikcji reprezentacji przez niego zbiorowego suwerena (M. Kudej, *Status...*, s. 273).

swojej funkcji reprezentacyjnej przede wszystkim w ramach działalności odpowiednio w Sejmie i Senacie, od demokratycznej legitymacji Prezydenta, pomimo że wybieranego przez naród, to niebędącego jego organem przedstawicielskim¹⁶⁵¹.

Ustrojodawca nie zdecydował się na pełne zerwanie więzi pomiędzy posłami i senatorami a ich wyborcami. Wśród pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji RP z 1952 r. znalazł się bowiem art. 101, zgodnie z którym, poseł i senator byli zobowiązani do zdawania wyborcom sprawy ze swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani. W ten sposób nie zerwano całkowicie z koncepcją związanego mandatu socjalistycznego¹⁶⁵². Posłowie i senatorowie pozostali bowiem prawnie zobowiązani do zachowania kontaktu z wyborcami, co nie ograniczało się jedynie do ich własnego elektoratu, lecz dotyczyło całego zgromadzenia wyborczego jako podmiotu zdolnego do objawiania woli narodu w zakresie wyboru przedstawicieli do Sejmu i Senatu¹⁶⁵³. Bez znaczenia w tym zakresie pozostaje okoliczność przejawianie przez to zobowiązanie charakteru *lex imperfecta* jako nieobarczonego

¹⁶⁵¹ W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 33; J. Zakrzewska, *Parlament...*, s. 11–12; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 144, 146; E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 181. Równocześnie podkreślano także brak zróżnicowania przedstawicielskiego charakteru Sejmu i Senatu (P. Sarnecki, *Czy w Polsce...*, s. 45; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 34–35). Do czego używano określenia podwójnej reprezentacji integralnej (E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 242).

¹⁶⁵² M. Kruk, *Mala...*, s. 18; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 10; M. Kudej, *Status...*, s. 276–277. Na przejściowy charakter mandatu przedstawicielskiego określonego art. 6 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. oraz pozostawionym w mocy art. 101 Konstytucji RP z 1952 r., wymagający złagodzenie modelowego kształtu mandatu wolnego, wskazano w dyskusji podczas pierwszego oraz drugiego czytania w Sejmie projektu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz w trakcie rozpatrywaniu przez Senat już uchwalonej ustawy (*Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 24, 25 i 26 maja 1995 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja II, Warszawa 1995, s. 200; *Sprawozdanie Stenograficzne z 75...*, s. 139; *Sprawozdanie Stenograficzne z 70. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 kwietnia 1996 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja, Warszawa 1996, s. 6–7). Co warto zauważyć, to pomimo przyjęcia w Konstytucji Republiki Litewskiej z 1992 r. koncepcji mandatu wolnego, członkowie tamtejszego Seimasu zostali na poziomie regulaminowym także zobowiązani do utrzymywania ścisłych więzi z wyborcami (K. Grajewski, *Status...*, s. 50, 55–56).

¹⁶⁵³ P. Sarnecki, *Senat...*, s. 35–39; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 100. Jak słusznie wskazywał Bogusław Banaszak, „nie można interpretować postanowień art. 101 jako reliktu dawnej epoki, związanego z mandatem imperatywnym, i na tej podstawie twierdzić, że nie powinien on obowiązywać, gdyż zmieniony został charakter mandatu przedstawicielskiego (art. 6 MK). Założyć należy, iż ustrojodawca działa świadomie i w art. 77 MK celowo uznał art. 101 za nadal obowiązujący. Przecież zobowiązanie przedstawiciela do utrzymywania kontaktów z wyborcami ma sens nawet wtedy, gdy jego niewykonywanie nie jest zagrożone żadnymi sankcjami prawnymi, a zwłaszcza możliwością odwołania przez wyborców” (B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 44). Na pozostawienie przez ustrojodawcę w mocy art. 101 Konstytucji RP z 1952 r. współokreślającego treść mandatu przedstawicielskiego posła i senatora zwrócono uwagę w trakcie pierwszego czytania na *plenum* Sejmu projektu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz podczas rozpatrywania uchwalonej już ustawy przez Senat (*Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej...*, s. 195, 201, 206; *Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 6–7). Podobnie także w trakcie prac komisyjnych nad projektem ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora po jego pierwszym czytaniu oraz w trakcie rozpatrywania przez komisję, a następnie przez Sejm, poprawek Senatu do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (*Biuletyn nr 2056/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 126 oraz Komisji Ustawodawczej nr 584 z dnia 22 listopada 1995 r.*; *Biuletyn nr 2540/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 159 oraz Komisji Ustawodawczej nr 733 z dnia 25 kwietnia 1996 r.*; *Sprawozdanie Stenograficzne z 79 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 8, 9 i 10 maja 1996 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja II, Warszawa 1996, s. 51).

jakąkolwiek sankcją za jego niedopełnienie¹⁶⁵⁴. Zdaniem Piotra Czarnego na tej podstawie można mówić o przyjęciu przez ustrojodawcę swoistej odmiany mandatu wolnego zawierającego w sobie elementy mandatu mieszanego¹⁶⁵⁵. Obowiązek ten wydaje się także nabierać szczególnego znaczenia w ramach przewidzianego trybu przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji określonego przez Ustawę konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, która miała zostać uchwalona przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe oraz następnie przyjęta przez naród w drodze referendum konstytucyjnego¹⁶⁵⁶. To natomiast wiązało się z brzmieniem pozostawionego w mocy art. 2 ust. 2 Konstytucji RP z 1952 r., który przewidywał możliwość sprawowania władzy przez naród także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Jak bowiem stwierdzał Paweł Sarnecki, sprawowanie władzy państwowej przez naród jako historycznie ukształtowaną wspólnotę o charakterze politycznym, pierwotną wobec powołanego przez siebie państwa, dokonywane jest z zachowaniem procedur konstytucyjnych, w tym poprzez działających imieniem suwerena wyborców lub osób uprawnionych do udziału w referendum¹⁶⁵⁷. W tym też kontekście na szczególne znaczenie uznania posła i senatora za reprezentanta całego narodu, a nie jedynie przedstawiciela zobowiązanego do kierowania się przy wykonywaniu mandatu dobrem narodu, podkreślał senator Kazimierz Działocha¹⁶⁵⁸. Wykonujące prawa suwerenne narodu zgromadzenie wyborcze z konieczności wyrażenia swojej woli w procesie ustrojodawczym wymagało posiadania pełnej informacji o pracach nad ustawą zasadniczą, której przygotowanie zostało powierzone posłom i senatorom. Istotnego znaczenia w tym zakresie nabierało pełne pokrywanie się zakresów zgromadzenia wyborczego oraz osób uprawnionych do udziału w referendum konstytucyjnym, bowiem tymi drugimi byli obywatele Rzeczypospolitej Polskiej

¹⁶⁵⁴ R.A. Stefański, *Immunitet parlamentarny w świetle ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 10, s. 67; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 169. Wskazywał na to także Piotr Tuleja, który kierując się założeniem o racjonalności prawodawcy stwierdza, że pozostawiony w mocy art. 101 Konstytucji RP z 1952 r., „stanowi jedynie dyrektywę adresowaną do posłów zobowiązującą ich do informowania wyborców o swojej działalności”, dodając: „Naruszenie tej dyrektywy nie może jednak skutkować względem posła żadnymi konsekwencjami. Zakaz ustanowienia takich konsekwencji wynika z treści art. 6 Małej Konstytucji” (P. Tuleja, *Źródła...*, s. 25). Zauważono to także w trakcie prac komisyjnych nad projektem ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora po jego pierwszym czytaniu (*Biuletyn nr 2056/II...*). Pozostawienie w mocy art. 101 Konstytucji RP z 1952 r. w pewnym stopniu przypomina uprzednio postulowane w okresie Sejmu Czteroletniego, a ostatecznie wprowadzone w 1793 r. przez sejm grodzieński, związanie senatorów piastujących swoje funkcje dożywotnio instrukcjami uchwalanymi przez sejmiki (T. Korzon, *Wewnętrzne...*, s. 39; R. Łaszewski, *Instrukcje...*, s. 79; A. Lityński, *Sejmiki...*, s. 165–168).

¹⁶⁵⁵ P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 150. Na brak pełnego urzeczywistnienia Ustawą konstytucyjną z 1992 r. doktrynalnych założeń mandatu wolnego, postulując w tym zakresie *de lege ferenda* o wprowadzenie odpowiednich zmian, wskazywali także: E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 249.

¹⁶⁵⁶ P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 187; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 93–96.

¹⁶⁵⁷ P. Sarnecki, *Konstytucyjne...*, s. 32–35. Także Piotr Czarny wyklucza pojmowanie pojęcia „narodu” wyłącznie jako odpowiadającego zbiorowi wyborców (P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 150). Zwracali na powyższe także: E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 161–162, 167–168.

¹⁶⁵⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 31–34, 56–57; *Biuletyn nr 2540/II...*

posiadający czynne prawo wyborcze do Sejmu. Równocześnie odmiennie niż w przypadku referendum ogólnokrajowego, uprawnionymi do udziału w referendum konstytucyjnym byli także obywatele polscy przebywający za granicą¹⁶⁵⁹. Powyższe skłania do postrzegania pozostawionego w mocy art. 101 Konstytucji RP z 1952 r. jako gwarancji prawidłowej realizacji przesłanki pełnego poinformowania podmiotów wykonujących prawa suwerenne narodu w procesie ustrojodawczym o przebiegu prac nad nową konstytucją. Odmiennie bowiem niż to miało miejsce w przypadku przygotowania i uchwalenia Konstytucji marcowej, Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe nie stanowią konstytuanty w rozumieniu podmiotu bezpośrednio wyrażającego wolę narodu w zakresie określenia ustroju państwa¹⁶⁶⁰, lecz wykonują wyłącznie funkcję służebną w ramach przygotowania propozycji umowy społecznej zawieranej przez naród w akcie swobodnie wyrażonej woli za pośrednictwem uprawnionego w tym celu zgromadzenia wyborczego¹⁶⁶¹. Skutkuje to także tym, że poprzez pozostawienie w mocy art. 101 Konstytucji RP z 1952 r., ustrojodawca jednoznacznie objął

¹⁶⁵⁹ E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 163, 165; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 96; art. 3 ust. 1 i art. 12 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. z 1995 r. Nr 99, poz. 487).

¹⁶⁶⁰ M. Kallas, „Mała konstytucja” w *praktyce...*, s. 26–27; P. Sarnecki, *Konstytucyjne...*, s. 34; E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 161–162; S. Rogowski, *Male...*, s. 18, 21. Na okoliczność braku powszechnej zgody doktryny w ramach określenia Zgromadzenia Narodowego mianem konstytuanta wskazywał: P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 185. Podnoszone w tym zakresie wątpliwości wiązały się także z włączeniem do procedury ustrojodawczej Prezydenta (R. Mojak, J. Sobczak, *Zgromadzenie Narodowe*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 303). Jak bowiem stwierdzała poseł Lidia Błądek z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego w toku pierwszego czytania projektów konstytucji w Zgromadzeniu Narodowym, ustawodawcą konstytucyjnym pozostaje nie Zgromadzenie Narodowe, faktycznie powołane wyłącznie do uchwalenia projektu konstytucji, lecz naród, który przyjmując albo odrzucając ten projekt określi obowiązujący stan prawny (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 85–86). Senator Zbigniew Religa kwestionował natomiast charakter Zgromadzenia Narodowego jako konstytuanta opierając swoją argumentację na poglądzie o niskiej reprezentatywności Sejmu II kadencji, wobec przyjętych wysokich progów wyborczych (*Ibidem*, s. 75–76). Natomiast na charakter działającego w ramach reżimu prawnego określonego Małą konstytucją z 1947 r. Sejmu Ustawodawczego jako konstytuanta, podkreślając wynikanie legitymacji tego ciała do przygotowania, a następnie uchwalenia nowej konstytucji z deklaracji o uznaniu go za organ władzy zwierzchniej narodu polskiego, wskazywał: S. Rogowski, *Male...*, s. 22, 25, 27, 31, 34.

¹⁶⁶¹ Słusznie wobec tego Piotr Czarny wskazuje na brak „samoistnej roli Narodu jako ustrojodawcy” (P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 187). Zgromadzenie Narodowe wypełniając swoje zadanie wydaje się realizować Rousseau-owską koncepcję demokracji przedstawicielskiej wykluczającej przekazywanie kompetencji do nadawania prawa bezpośrednio przez zgromadzenie przedstawicielskie, pozostawiając uchwalenie ustaw bezpośrednio woli narodu (E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 160–161). W tym kontekście należy wskazać na pogląd Stephena T. Holmesa, który uważał referendum za osłabiające idee reprezentacji oraz prestiż parlamentu. W jego ocenie, ta instytucja demokracji bezpośredniej umacnia „przekonanie, że istniejące instytucje przedstawicielskie nie wyrażają w sposób adekwatny woli ludu”, jak również „daje wyraz, całkiem zresztą rozsądnemu przekonaniu, że decyzji o podstawowym znaczeniu nie powinno się pozostawiać politykom. Ale zasada taka okazuje się mniej demokratyczna niż się to na pierwszy rzut oka wydaje. Parlamente wschodnioeuropejskie i tak nie cieszą się nadmiernym stopniem legitymizacji, a więc akcentowanie instytucji referendum może okazać się przysłowiową kroplą, która przepełniła czarę. Parlament, który nie rozstrzyga samodzielnie podstawowych problemów stojących przed społeczeństwem, a pozostawia je do rozwiązania w drodze referendum, traci roszczenie do występowania jako kierowniczy organ państwa” (S.T. Holmes, *O metodzie...*, s. 44). Można wobec tego dodatkowo wskazać, że w początkowym okresie transformacji parlament, podobnie jak pozostałe naczelne organy państwa, stałe tracił zaufanie społeczne i tak gdy w grudniu 1991 r. Sejm cieszył się ok. 45%, a Senat ok. 41% zaufaniem społecznym, to już w grudniu 1992 r. zaufanie do Sejmu spadło do tylko ok. 11%, a do Senatu do ok. 16% (E.K. Nowak, *Funkcja...*, s. 57).

zakresem wykonywania mandatu posła i senatora także działalność polegającą na utrzymywaniu kontaktów z wyborcami oraz sprawozdawczą z pracy własnej, jak i z działalności izby do której zostali oni wybrani¹⁶⁶².

Jedną z podstawowych zasad, na których została zbudowana Ustawa konstytucyjna z 1992 r. stanowiła silna pozycja posłów i senatorów¹⁶⁶³. W ramach instytucji określających ich status prawny¹⁶⁶⁴ szczególne znaczenie należy przyznać immunitetowi parlamentarnemu. Ustawa konstytucyjna obok immunitetu formalnego i nietykalności rozciągała na posłów i senatorów także immunitet materialny, tym samym przywracając po prawie 40 latach tę tradycyjną instytucję mającą na celu zagwarantowanie niezależności wykonywania mandatu przedstawicielskiego piastowanego z poruczenia narodu¹⁶⁶⁵. W doktrynie przede wszystkim wskazywano na funkcję ochronną immunitetu parlamentarnego, zabezpieczenia posłów i senatorów przed możliwością wywierania wpływu na ich działalność, zwłaszcza poprzez stosowanie przeciwko nim szykan o charakterze karnoprawnym¹⁶⁶⁶. Biorąc pod uwagę, że

¹⁶⁶² W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 36; B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 44; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 117–118; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 70–72; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 37–39; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 66–68. Odmienny pogląd wyrażał Janusz Mordwiłko stawiając pozostawiony w mocy art. 101 Konstytucji RP z 1952 r. na równi z przepisami ustawowymi dotyczącymi statusu posła, uznając je łącznie za mające wyłącznie posiłkowy charakter. Autor ten wykluczał możliwość brania pod uwagę pozostawionego w mocy art. 101 Konstytucji RP z 1952 r. przy określania zakresu mandatu posła, a to z uwagi na jako sprzeczność z art. 6 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Janusz Mordwiłko niemniej zauważał kontrowersyjność swojego stanowisko dopuszczając możliwość jego podważenia na gruncie stanu prawnego określonego Ustawą konstytucyjną z 1992 r., równocześnie uznawał ten stan prawny za przejściowy (J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 42–43).

¹⁶⁶³ S. Rogowski, *Male...*, s. 43.

¹⁶⁶⁴ Przez status prawny posła w doktrynie rozumie się „wszystkie regulacje normatywne określające sytuację deputowanego, związaną z wykonywaniem zadań przedstawicielskich” (M. Kudej, *Status...*, s. 265), na które składają się także „uprawnienia mające działalność polityczną ułatwiać” (L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 100).

¹⁶⁶⁵ J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 42; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 37; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 163–164; J. Mordwiłko, *Immunitet...*, s. 36–37; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 74; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 63. Sam Immunitet parlamentarny postrzegano w doktrynie także jako jeden elementów konturujących pojęcie izby parlamentarnej (P. Sarnecki, *Czy w Polsce...*, s. 42; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 145–146). Jak natomiast stwierdzał senator Grzegorz Kurczuk, podstawową funkcją immunitetu parlamentarnego jest ochrona posłów i senatorów przed możliwością stosowania odwetu politycznego, co wymagało, aby instytucja ta zapewniała im swobodę działania i wypowiedzi w ramach wolności zachowań w sferze politycznej, zwłaszcza możliwości głoszenia poglądów niezgodnych z wolą większości. Immunitet powinien zapewniać posłom i senatorom „ochronę przed szykanami, jakie mogą go spotkać za działalność, za podnoszenie spraw trudnych, kontrowersyjnych, niepopularnych (*Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 25). Podsumowując swoją wypowiedź senator Grzegorz Kurczuk stwierdził: „Czyli, w moim przekonaniu, w sprawach czysto politycznych immunitet jest poza dyskusją, ale w innych – nie” (*Ibidem*, s. 26). Biorąc pod uwagę jedynie przywrócenie przez ustrojodawcę instytucji immunitetu materialnego obejmującego swoim zakresem także odpowiedzialność cywilną posłów i senatorów, nie jest jasne stwierdzenie przez Tadeusza Wiśniewskiego, iż instytucja ta stanowi „nowość legislacyjną” (T. Wiśniewski, *Immunitet...*, s. 718).

¹⁶⁶⁶ J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 39; B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 43; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 154; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 39; K. Grajewski, *Zakres...*, s. 30–31; B. Szepietowska, *W sprawie...*, s. 102, 105; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 63; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 163–164; M. Kudej, *Status...*, s. 291, 294; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 72–74; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 63.

immunitet parlamentarny przysługuje każdemu poszczególnemu posłowi i senatorowi osobiście¹⁶⁶⁷, instytucja ta służy utrzymaniu pluralistycznego, a w ślad za tym reprezentacyjnego, charakteru Sejmu i Senatu¹⁶⁶⁸. Okoliczność konstituowania się obu tych izb z posłów i senatorów przekłada się na zabezpieczenie przez immunitet parlamentarny następco interesów Sejmu i Senatu, a w ślad za tym całej władzy ustawodawczej, aby ostatecznie zagwarantować prawidłowe funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego opartego na zasadzie suwerenności narodu, a także wykonanie funkcji ustrojodawczej w ramach działania przez Sejm i Senat łącznie jako Zgromadzenie Narodowe¹⁶⁶⁹. Z uwagi na publicznoprawny charakter immunitetu parlamentarnego poseł ani senator nie posiadali kompetencji do swobodnego nim rozporządzania, przede wszystkim nie mogli się go zrzec¹⁶⁷⁰. Podjęta przez

Podobnie senator Piotr Andrzejewski, niezależnie od krytyki szerokiego zakresu immunitetu parlamentarnego opisanego w art. 7 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. (*Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 15–16). Obok immunitetu parlamentarnego, za gwarancje niezależności wykonywania mandatu poselskiego i senatorskiego w doktrynie postrzegano także instytucje: mandatu wolnego, *incompatibilitas* oraz niepołączalności materialnej mandatu (W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 37, 43; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 163). Warto przypomnieć, że pomimo zgłoszenia w toku prac legislacyjnych nad Ustawą konstytucyjną z 1992 r. szeregu poprawek zmierzających do rozszerzenia zakresu *incompatibilitatis* mandatu poselskiego i senatorskiego także na inne funkcje, w tym przede wszystkim funkcje ministra oraz podsekretarza lub sekretarza stanu, ostatecznie przyjęte brzmienie art. 8 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. pozwala na postrzeganie tej instytucji jako zabezpieczającej przede wszystkim autonomię Sejmu i Senatu oraz rozdzielenie funkcji politycznych od funkcji apolitycznych (M. Kruk, *Mala...*, s. 19, 21; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 40; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 152; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 62–66; E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 175). Brak objęcia zakazem połączalności sprawowania funkcji we władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej wyłącza możliwość postrzegania instytucji *incompatibilitas* w przyjętym w art. 8 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. kształcie za mającą przede wszystkim na celu zagwarantowanie urzeczywistnienia podziału władzy (W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 37; A. Pułło, „*Podział...*”, s. 18, 22–23; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 65).

¹⁶⁶⁷ Odmiennie natomiast Janusz Mordwiłko, który uważał, że immunitet parlamentarny należałoby postrzegać jako przysługujący nie posłowi albo senatorowi, lecz na wzór angielski odpowiednio Sejmowi albo Senatowi, a dopiero następco poszczególnym członkom obu tych izb (J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 39). Podobnie także poseł Stanisław Bartoszek w imieniu Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego podczas pierwszego i drugiego czytania projektu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (*Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej...*, s. 201; *Sprawozdanie Stenograficzne z 75...*, s. 139). Niemniej w warunkach polskich, przede wszystkim w ramach jednoznacznego pożytywania za przedstawiciela narodu nie całego organu przedstawicielskiego jako ciała kolegialnego, lecz każdego pojedynczego jego członka pogląd ten nie wydaje się słuszny. W żadnym stopniu nie sprzeciwia się to jednak twierdzeniu o służebności immunitetu parlamentarnego wobec instytucji przedstawicielstwa (B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 43; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 35–36; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 250; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 73–74). Senator Kazimierz Działocha natomiast zrównywał ustrojowe znaczenie indywidualnych gwarancji należytego wykonywania mandatu przedstawicielskiego z gwarancjami zbiorowymi, kolektywnymi, dotyczącymi parlamentu jako całości (*Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 6). Podobnie: *uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 kwietnia 1996 r. w sprawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 6).

¹⁶⁶⁸ M. Kruk, *Mala...*, s. 18; J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 39; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 110–111.

¹⁶⁶⁹ M. Kruk, *Mala...*, s. 18; W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 29–32; J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 39; A. Pułło, „*Podział...*”, s. 10; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 65, 110–111.

¹⁶⁷⁰ J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 45–46; B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 43; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 74; K. Grajewski, *Zakres...*, s. 29–30; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 110–111; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 251; J. Mordwiłko, *Immunitet...*, s. 28, 36–37; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 72–73, 77–78; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 74–75, 82–83. Kwestia ewentualnej zasadności przyznania posłom i senatorom uprawnienia do zrzeczenia się przysługującego im immunitetu parlamentarnego została poruszona w

Sejm albo Senat uchwala w przedmiocie wyrażenia albo odmowy zgody na pociągnięcie, odpowiednio posła albo senatora do odpowiedzialności karnej w zakresie przysługującego mu immunitetu formalnego miała charakter ostateczny i nie mogła zostać cofnięta ani zmieniona, pozostając skuteczną w całym okresie kadencji¹⁶⁷¹. Doktryna pozostawała zgodna co do terminu początkowego ochrony wynikającej z immunitetu parlamentarnego, który wiążano z momentem wyboru. Trwała ona natomiast do czasu wygaśnięcia mandatu posła albo senatora, przede wszystkim w związku z upływem kadencji odpowiednio Sejmu albo Senatu, z zastrzeżeniem nieograniczonego czasowo skutku wyłączenia odpowiedzialności w zakresie działalności objętej parlamentarnym immunitetem materialnym¹⁶⁷².

trakcie pierwszego czytania komisyjnego projektu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (*Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej...*, s. 199, 202, 203). Dopiero jednak podczas drugiego czytania tego projektu poseł Stanisław Rogowski w imieniu Klubu Parlamentarnego Unii Pracy zgłosił poprawkę przyznającą posłom i senatorom uprawnienie do wyrażenia zgody na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 75...*, s. 142). Podczas łącznego posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz Komisji Ustawodawczej powyższa propozycja została uznana za niezgodną z art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. (poseł Ludwik Turko), a przez to za niedopuszczalną (poseł Marek Mazurkiewicz). Wskazano, ponadto, że immunitet parlamentarny nie stanowi przywileju posła, którym może on swobodnie rozporządzać (poseł Marek Mazurkiewicz oraz poseł Janusz Niemcewicz). Zauważono także, że przyznanie posłowi uprawnienia do zrzeczenia się przynależnego mu immunitetu mogło prowadzić do nadużyć i służyć jako narzędzie do wywierania na niego presji przez opinię publiczną, co prowadziłoby do zniesienia ochronnej funkcji tej instytucji (poseł Janusz Niemcewicz). Ostatecznie połączone komisje w głosowaniu nie rekomendowały przyjęcia tej propozycji zmiany (Biuletyn nr 2416/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 153 oraz Komisji Ustawodawczej nr 687a z dnia 14 marca 1996 r.). W toku trzeciego czytania komisyjnego projektu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora ponownie wskazano na niezgodność omawianej poprawki z art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., a przez to jej niedopuszczalność. W ślad za tym Marszałek Sejmu odmówił poddania tego wniosku pod głosowanie (*Sprawozdanie Stenograficzne z 75...*, s. 215–216).

¹⁶⁷¹ B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 48–49; K. Grajewski, *Zakres...*, s. 29–30; J. Mordwiłko, *Immunitet...*, s. 38–40; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 83–86.

¹⁶⁷² W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 34–35; J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 45; B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 45; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 73; K. Grajewski, *Zakres...*, s. 16–19; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 251; J. Mordwiłko, *Immunitet...*, s. 28; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 70–72, 76–77; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 82, 84. Co podkreślano w doktrynie, to przysługiwanie ochrony wynikającej z immunitetu parlamentarnego także posłowi albo senatorowi, co do którego Sąd Najwyższy stwierdził nieważność wyboru. W tym przypadku, ochrona ta rozciągała się na okres od momentu wyboru do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu (J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 45; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 73; K. Grajewski, *Zakres...*, s. 18; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 70–71). Należy ponadto zauważyć, na podstawie art. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1995 r. Nr 38, poz. 184) ustrojodawca zdecydował zmodyfikować termin rozpoczęcia kadencji Sejmu określając go na dzień pierwszego posiedzenia. W doktrynie uznano tę okoliczność za irrelevantną dla oceny początku ochrony wynikającej z immunitetu parlamentarnego. W dalszym ciągu stwierdzano, że rozpoczyna się ona z momentem wyboru (K. Grajewski, *Zakres...*, s. 16; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 247, 250–251). Pogląd ten znalazł potwierdzenie w brzmieniu art. 12 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 1996 r. Nr 73, poz. 350), zgodnie z którym, przepisy dotyczące immunitetu parlamentarnego znajdowały zastosowanie od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu posła lub senatora. W przypadku uzupełnienia składu Sejmu albo Senatu w trakcie kadencji, ochrona wynikającą z immunitetu parlamentarnego przysługiwała posłom od dnia obsadzenia mandatu, a senatorom od dnia ogłoszenia wyników wyborów uzupełniających.

Zagadnienie immunitetu parlamentarnego nie stanowiło przedmiotu większego zainteresowania w trakcie prac legislacyjnych nad Ustawą konstytucyjną z 1992 r.¹⁶⁷³. Również ani w uzasadnieniu tego projektu¹⁶⁷⁴, ani w wystąpieniu jego referenta na *plenum* Sejmu, rewolucyjna niemal zmiana polegająca na przyznaniu posłom i senatorom immunitetu materialnego obejmującego ich działania wynikające z wykonywania mandatu nie stanowiła przedmiotu głębszej refleksji¹⁶⁷⁵. W tym przedmiocie ostateczne przyjęta w art. 7 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. regulacja stanowiła niemal dosłowne powtórzenie odpowiedniego postanowienia poselskiego projektu ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁷⁶. Należy niemniej zauważyć, że prace nad Ustawą konstytucyjną z 1992 r. toczyły się w cieniu wniesionego do Sejmu przez posła Leszka Milera oraz Wiesława Huczę wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcia do odpowiedzialności karno-sądowej posła Mieczysława Gila za zniesławienie dokonane w przemówieniu z trybuny sejmowej w ostatnich miesiącach X kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Poseł Mieczysław Gil zarzucił bowiem kierownictwu Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej utrzymywania kontaktów z przywódcami trwającego ówczesnie w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich puczu, co w jego ocenie obliczone było na obniżenie prestiżu Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej w ramach antyreformatorskich, skoordynowanych działań sił komunistycznych w przededniu pierwszych wolnych wyborów parlamentarnych¹⁶⁷⁷. Na tle przedłożonego wniosku w Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich zaistniał spór co do jego

¹⁶⁷³ *Sprawozdanie Stenograficzne z 12...*, s. 9–36; *Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 192–252; *Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Senatu...*, s. 21–38; *Sprawozdanie Stenograficzne z 27...*, s. 98–125.

¹⁶⁷⁴ *Projekt ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 102 z 1 II 1992 r.)*, w: M. Kallas, *Mała...*, s. 97–99.

¹⁶⁷⁵ *Sprawozdanie Stenograficzne z 12...*, s. 7–9.

¹⁶⁷⁶ *Projekt ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej (druk...*, s. 82–99.

¹⁶⁷⁷ W swoim przemówieniu poseł Mieczysław Gil oskarżył znaczną część lewicy o „coraz wyraźniejszą niechęć do zachodzących w Polsce przemian i coraz bardziej ostentacyjne próby ratowania resztek komunistycznego porządku”. Jak bowiem wskazał: „W ostatnim czasie działania te przybrały formę zjawisk, których zbieżność nie może być dziełem przypadku. Sejmowe wystąpienia liderów Parlamentarnego Klubu Lewicy Demokratycznej i Poselskiego Klubu Pracy, wnioski o odwołanie rządu, wykorzystywanie niezadowolonych różnych grup społecznych do manifestacyjnego atakowania i obrażania prezydenta, premiera i rządu, wreszcie kontakty kierownictwa Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej z przywódcami puczu w Związku Radzieckim (*wesołość na sali*), (*Posel Sławomir Wiatr*: Byli wtedy w tej samej partii!) (*Oklaski*) jawią się jako skoordynowany przemyślany atak sił komunistycznych w przededniu pierwszych wolnych wyborów parlamentarnych. Atak ten obliczony jest na obniżenie prestiżu Polski na arenie międzynarodowej, akurat tuż przez wyjazdem misji rządowej do Moskwy i przed ważną wizytą premiera w Waszyngtonie. Obywatelski Klub Parlamentarny domaga się, by prokurator generalny, Urząd Ochrony Państwa i Ministerstwo Spraw Zagranicznych wszczęły postępowanie charakter kontaktów liderów SdRP z przywódcami puczu w Związku Radzieckim bezpośrednio przed wydarzeniami moskiewskimi (*Oklaski*)” *Sprawozdanie Stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 29, 30 i 31 sierpnia 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja X, Warszawa 1991, t. 158–159.

zasadności. Równocześnie sprawozdawca komisji poseł Jacek Taylor zauważył, że obowiązująca ówczesnie konstytucja nie zawierała przepisu „uniemożliwianego uruchamianie postępowania karnego przeciwko posłowi za treść jego przemówienia sejmowego, tak że na gruncie obowiązującego prawa jesteśmy zmuszeni problem rozstrzygnąć”¹⁶⁷⁸. W toku dyskusji plenarnej nad przedłożonym sprawozdaniem wyniknął szereg wątpliwości formalnych dotyczących procedury rozpatrywania wniosku, co skutkowało odroczeniem jego rozpatrzenia¹⁶⁷⁹. Co jednak zdążył zauważyć poseł Marek Borowski, to precedensowy charakter rozpatrywanej sprawy. Nie spostrzeżono bowiem, aby dotychczas Sejm kiedykolwiek rozpatrywał wystąpienie posła o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej drugiego posła za jego działalność zawodową w izbie¹⁶⁸⁰. Ostatecznie opisana sprawa nie została jednak nigdy merytorycznie rozpatrzona, a to powodu wycofania przedmiotowego wniosku. Wyzyskując bowiem okoliczność braku rozciągnięcia immunitetu formalnego na odpowiedzialność cywilną posłów, przy równoczesnym nieobjęciu ich działalności zawodowej immunitetem materialnym, sprawę skierowano na drogę postępowania cywilnego¹⁶⁸¹. Warto zauważyć, że dalej idąca wypowiedź posła Leszka Moczulskiego pomimo jej wyrażenia także przed wejściem w życie Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., niemniej już w Sejmie I kadencji, nie spowodowała podobnej reakcji posłów lewicy postpezetpeerowskiej. Miała ona miejsce w trakcie debaty plenarnej nad projektem uchwały w sprawie uznania decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego za nielegalną podczas 7 posiedzenia Sejmu w dniu 1 lutego 1992 r. Wówczas poseł Leszek Moczulski mówił o targowicy oraz o zdrajcach. Stwierdził, że na możliwość wejścia do ustroju demokratycznego trzeba sobie zasłużyć, a rozliczenie przeszłości jest niezbędnie konieczne. Wskazał na dokonany przez Socjaldemokrację Rzeczypospolitej Polskiej wybór pozostania spadkobierczynią Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, z czym wiąże się dziedzictwo zdrady narodowej. Jak następnie dodał: „I to nie jest tak, że my mamy pretensję, że wy jesteście z lewicy, my mamy pretensję, że wy jesteście z PZPR, to znaczy rozszyfruję ten skrót... (*Głosy z sali*: Czas! To niedopuszczalne!) ...płatni zdrajcy, pacholki Rosji. (*Oklaski*) I albo się panowie odetniecie od takiej przeszłości, albo nie dziwcie się, że nie będziemy wśród nas... [... – przyp. JG] ...widzieli dla was miejsca (*Oklaski*) (*Głos z sali*:

¹⁶⁷⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 22...*, s. 40.

¹⁶⁷⁹ *Ibidem*, s. 40–51. Warto wskazać na napiętą atmosferę panującą w trakcie debaty co doprowadziło posła Adama Sengebuscha do stwierdzenia: „To co się tutaj dzieje, przypomina pewien dzień w XVII w., kiedy poseł upicki Siciński krzyknął «veto» i to rozpoczęło okres niszczenia naszego Sejmu. Nie możemy sobie na to pozwolić. Dlatego popieram wniosek posła Szymańskiego, żeby odroczyć debatę. Po prostu widzę, że dzieje się na nami coś niedobrego” (*Ibidem*, s. 51).

¹⁶⁸⁰ Zauważył to również poseł Aleksander Kwaśniewski podkreślając brak możliwości powoływania się na tej podstawie na jakiegokolwiek analogie z przeszłością (*Ibidem*, s. 48).

¹⁶⁸¹ *Ibidem*, s. 182, 196.

Mamy prawo po takim ataku! Wniosek formalny!)”¹⁶⁸². Wyłączną reakcją na powyższe było żądanie przeprosin przez Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej, w imieniu którego głos zabrał poseł Aleksander Kwaśniewski. Wskazał on, że posłowie należący do tego klubu zostali wybrani w demokratycznych wyborach „i jakiegokolwiek próby obrażania ich czy wypowiadanie sformułowań, które są obraźliwe są niedopuszczalne zarówno w tej Sali, jak i gdziekolwiek indziej”. Jak dalej kontynuował: „Rozumiem emocje, które towarzyszą tej debacie, ale sądzę, że obrażanie, sposób atakowania, agresywność, jaka przed chwilą została przejawiona, są po prostu niedopuszczalne, także jeśli chodzi o regulamin tymczasowy Sejmu, a przede wszystkim kulturę polityczną, która powinna nas obowiązywać. Dopóki pan przewodniczący i pan poseł Moczulski nie przeprosi szczególnie za ostatnią część wystąpienia, nie widzę możliwości uczestniczenia dalszym ciągu tej żenującej debaty. Dziękuję bardzo”¹⁶⁸³. Po tej wypowiedzi posłowie Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej opuścili salę, za nimi natomiast podniesione zostały okrzyki: „Mogą wyjść na zawsze!” oraz: „Na zawsze! Aż się przyjemniej zrobiło!”, czemu towarzyszyły długotrwałe oklaski¹⁶⁸⁴. Wydaje się, że odmienny sposób reakcji na tożsame co do istoty zachowania potwierdza współzależność rzeczywistej pozycji ustrojowej posła oraz zakresu przynależnej mu niezależności w wykonywaniu mandatu od faktycznego ustalenia się układu sił politycznych w państwie¹⁶⁸⁵. Równocześnie stanowi to dodatkowy argument na rzecz wyrażonej wcześniej tezy co do przyczyn braku objęcia immunitetu materialnego działalności zawodowej posłów w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak również współzależności istniejących w tym zakresie gwarancji wolności słowa od ustalonego w danym okresie ustroju, nie przyjętych założeń co do rodzaju więzi łączącej przedstawiciela z jego wyborcami w ramach piastowanego mandatu związanego albo wolnego.

Ustawa konstytucyjna z 1992 r. utrzymała przynależny posłom i senatorom immunitet formalny i nietykalność wprowadzając w tym zakresie pewne istotne zmiany. Zgodnie z art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., poseł nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani aresztowany lub zatrzymany bez zgody Sejmu wyrażonej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Przepis ten stosowało się odpowiednio

¹⁶⁸² *Sprawozdanie Stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu...*, s. 202.

¹⁶⁸³ *Ibidem*, s. 203

¹⁶⁸⁴ *Ibidem*, s. 203

¹⁶⁸⁵ Podobnie: K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 67.

do senatorów¹⁶⁸⁶. Przede wszystkim należy wskazać na rozszerzenie zakresu immunitetu formalnego poprzez rozciągnięcie go na wszelkie rodzaje odpowiedzialności karnej zamiast objęcia nim wyłącznie odpowiedzialności karno-sądowej. Skutkowało to jednoznacznym rozciągnięciem obowiązku uzyskania uprzedniej zgody Sejmu albo Senatu na pociągnięcie odpowiednio posła albo senatora do odpowiedzialności przede wszystkim karno-administracyjnej (wykroczeniowej) lub karno-skarbowej¹⁶⁸⁷. Ustrojodawca zdecydował ponadto na poziomie konstytucyjnym określić wymaganą większość kwalifikowaną 2/3 głosów przy kworum równym co najmniej połowie ogólnej liczbie posłów albo senatorów dla wyrażenia odpowiednio przez Sejm albo Senat zgody na pociągnięcie posła albo senatora do odpowiedzialności karnej albo jego zatrzymanie lub aresztowanie. Słusznie Bogusław Banaszak postrzegał tę zmianę jako przejawiającą istotne znaczenie w zakresie „ochrony praw mniejszości parlamentarnej”¹⁶⁸⁸. Trzecia zmiana dotyczyła jednoznacznego rozciągnięcia przez ustrojodawcę przywileju nietykalności poza aresztowanie posła albo senatora także na jego zatrzymanie¹⁶⁸⁹. W świetle tej ostatniej modyfikacji należy zwrócić uwagę na zaistniałą wraz z wejściem w życie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła

¹⁶⁸⁶ Zdaniem Marcina Kudeja, to właśnie określenie bezpośrednio w przepisach rangi konstytucyjnej większości głosów, którą Sejm albo Senat wyraża zgodę na pociągnięcie odpowiednio posła albo senatora do odpowiedzialności karnej w ramach przysługującego mu immunitetu formalnego stanowi „jedno z istotnych rozwiązań prawnych, kształtujących model immunitetu” (M. Kudej, *Status...*, s. 293–294).

¹⁶⁸⁷ Na etapie prac komisji nadzwyczajnej po pierwszym czytaniu poselskiego projektu Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. zrezygnowano z rozciągnięcia immunitetu formalnego na odpowiedzialność dyscyplinarną posła i senatora. Na brak objęcia parlamentarnym immunitetem formalnym odpowiedzialności dyscyplinarnej albo zawodowej posła albo senatora wskazują: J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 44; B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 47; K. Grajewski, *Zakres...*, s. 27; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 108; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 251; R. R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 76. *De lege ferenda* Bogusław Banaszak postulował o jednoznaczne wykluczenie odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz zawodowej z zakresu immunitetu formalnego (B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 49). Równocześnie w trakcie drugiego czytania w Sejmie projektu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, poseł Marek Olewiński z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej wniósł o jednoznaczne objęcie odpowiednim przepisem ustawowym odpowiedzialności karno-administracyjnej, aby wykluczyć w tym przedmiocie jakiegokolwiek wątpliwości. Ta zyskała wymagane poparcie posłów w trakcie trzeciego czytania projektu w Sejmie (*Sprawozdanie Stenograficzne z 75...*, s. 152, 215). Jej późniejsze zakwestionowanie przez Senat nie zyskało jednak uznania posłów, którzy uznali konieczność precyzyjnego wskazania szerokiego zakresu odpowiedzialności karnej objętej immunitetem formalnym posła i senatora (*Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 8, 11, 24, 57; *uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 kwietnia 1996 r. w sprawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 6; *Biuletyn nr 2540/II...*; *Sprawozdanie Stenograficzne z 79...*, s. 51–52, 54–57, 78).

¹⁶⁸⁸ B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 48. Podobnie, wskazując na przyjęte w tym zakresie tożsame wymogi formalne jak dla zmiany Ustawy konstytucyjnej z 1992 r.: P. Sarnecki, *Senat...*, s. 40; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 251.

¹⁶⁸⁹ R.A. Stefański, *Postępowanie w przedmiocie uchylecia immunitetu parlamentarnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1994, nr 2, s. 23; J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 43–45; B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 45–47; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 104–105; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 164; M. Kudej, *Status...*, s. 293–294; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 74–84; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 65.

i senatora¹⁶⁹⁰ sprzeczność przyjętej w tym przepisie regulacji dopuszczającej naruszenie zakazu zatrzymania posła albo senatora w przypadku zaistnienia stanu wyższej konieczności albo obrony koniecznej z art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Na podstawie tego przepisu poseł albo senator nie mógł zostać aresztowany albo zatrzymany bez zgody odpowiednio Sejmu albo Senatu. W tym zakresie nie dopuszczono jakiegokolwiek wyjątku od wskazanej zasady nawet w sytuacjach ekstraordynaryjnych¹⁶⁹¹. Irrelevantna pozostaje w tym zakresie przywoływana¹⁶⁹² czasami na poparcie przytoczonego art. 9 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora teza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 1991 r.¹⁶⁹³, w którym stwierdzono dopuszczalność naruszenia nietykalności posła albo senatora w przypadku schwytania go na gorącym uczynku przestępstwa, gdyby zatrzymanie to było konieczne ze względu na obawę ucieczki, zrównując tę sytuację ze stanem wyższej konieczności lub obrony koniecznej¹⁶⁹⁴. Przeprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia bazowała na wazieniu wartości chronionych prawem którego wynik wypadł na niekorzyść nietykalności poselskiej i senatorskiej. Omówione orzeczenie zostało jednak wydane w stanie prawnym określonym na gruncie art. 21 ust. 3 Konstytucji RP z 1952 r., który nie rozciągał nietykalności poselskiej i senatorskiej na zatrzymanie, lecz poprzestawał wyłącznie na określeniu zakazu aresztowania posła albo senatora bez zgody Sejmu albo Senatu. Pogląd zakładający objęcie konstytucyjnym pojęciem aresztowania także zatrzymania nie tylko nie znajdował potwierdzenia w treści obowiązującej ówczesnie Konstytucji RP z 1952 r., to

¹⁶⁹⁰ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 1996 r. Nr 73, poz. 350). Należy wskazać na poczytywanie tej ustawy wniesionej do łaski marszałkowskiej, rozpatrywanej oraz przyjętej w okresie obowiązywania Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. przy zmierzających ku zakończeniu pracach nad nową konstytucją, przez samych projektodawców, jako mającej przejściowy charakter (*Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej...*, s. 205).

¹⁶⁹¹ P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 155. Na brak przewidzenia w art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. możliwości zatrzymania posła albo senatora bez wymaganej zgody zwrócono uwagę podczas rozpatrywania przez komisję poprawek Senatu do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, pomimo popierania przyjętego rozwiązania dopuszczającego naruszenie przywileju nietykalności w przypadkach zaistnienia stanu wyższej konieczności albo obrony koniecznej (*Biuletyn nr 2540/II...*).

¹⁶⁹² Tak między innymi: J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 45–47; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 68–69; K. Grajewski, *Zakres...*, s. 28–29; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 104–106; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 252; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 77–78; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 86–87. Jak również w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora (*Sprawozdanie Stenograficzne z 75...*, s. 139; *Biuletyn nr 2540/II...*).

¹⁶⁹³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 1991 r., K 13/90, LEX nr 25368.

¹⁶⁹⁴ Słusznie Zdzisław Czeszejko-Sochacki zauważał wadliwość użytej w tym przypadku formuły odwołującej się do stanu wyższej konieczności albo obrony koniecznej jako instytucji mających znaczenie wyłącznie dla ewentualnego rozważania odpowiedzialności karnej osób stosujących przymus przeciwko posłowi albo senatorowi. Niemniej autor ten, moim zdaniem błędnie, nie wydawał się wykluczać dopuszczalności dokonanego w ten sposób na poziomie ustawy ograniczenia konstytucyjnie określonego zakresu przywileju nietykalności posła i senatora (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 86–87). Podobnie także senator Kazimierz Działocha w trakcie prezentowania w Senacie propozycji poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz podczas rozpatrywania poprawek Senatu do tej ustawy przez komisje sejmowe (*Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 8; *Biuletyn nr 2540/II...*).

ponadto nie był jednolicie podzielany wśród przedstawicieli doktryny prawa. Trybunał Konstytucyjny swoje stanowisko przedstawił na gruncie badania zgodności przepisu art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów¹⁶⁹⁵ rozciągającego zakaz aresztowania także na zakaz zatrzymania lub ograniczenia w jakikolwiek inny sposób prawa nietykalności poselskiej z art. 21 ust. 3 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Oznacza, to że ostatecznie wspomniana wykładnia nie tylko nie odnosiła się bezpośrednio do przedmiotu sprawy, to równocześnie faktycznie opierała się o wzorzec ustawowy. Natomiast z chwilą wejścia w życie art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. zakaz zatrzymania posła albo senatora bez zgody Sejmu albo Senatu zyskał podstawę w akcie rangi konstytucyjnej, co wykluczało dopuszczalność jego modyfikacji w ustawie zwykłej. Równocześnie w ramach przyjętych przez Trybunał Konstytucyjny podstaw przeprowadzonej wykładni zakładających ważenie dóbr chronionych prawem należy wskazać na wynikającą z zasady podziału władzy wyłączności właściwej izby orzekania w sprawach immunitetowych jej członków¹⁶⁹⁶. To natomiast nakazuje przyjęcie w rozważanej kwestii takiej wykładni, która wyłączy zdolność innych organów władzy, w szczególności tych należących do egzekutywy, do dokonywania swobodnej oceny zaistnienia okoliczności relewantnych z punktu widzenia sytuacji prawnej posła albo senatora. Uwzględniając powyższe, przepis art. 9 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora należałoby uznać za sprzeczny z art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. i na tej podstawie odmówić mu stosowania¹⁶⁹⁷.

Poprzez przyjęcie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. ustrojodawca zdecydował o przywróceniu do polskiego systemu prawnego tradycyjnej instytucji immunitetu materialnego obejmującego zawodową działalność deputowanego do organu przedstawicielskiego. Na podstawie tego przepisu poseł albo senator nie mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu, chyba że narusza dobra osobiste innych osób.

¹⁶⁹⁵ Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz. U. z 1985 r. Nr 37, poz. 173).

¹⁶⁹⁶ E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 245.

¹⁶⁹⁷ Jak w świetle wynikającej z art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. regulacji przywileju nietykalności poselskiej i senatorskiej stwierdzał Piotr Czarny: „Problemy rodzić mogą działania naruszające nietykalność posła (senatora) podejmowane w sytuacjach nadzwyczajnych, np. stanie wyższej konieczności” (P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 155). Także Bogusław Banaszak wydawał się zauważać dyskusyjność odwoływania się po wejściu w życie art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. do omówionego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 1991 r.: „Aczkolwiek stanowisko TK jest dobrze uzasadnione, to wydaje się, że w tak istotnej sprawie, jak dopuszczenie wyjątków od zasad konstytucyjnych, powinien wypowiedzieć się sam ustawodawca”. (B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 47, 49). Bezpośrednio zarzut niekonstytucyjności proponowanej w projekcie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora regulacji dotyczącej immunitetu parlamentarnego w trakcie jego drugiego czytania w Sejmie wyraził poseł Janusz Szymański z Klubu Parlamentarnego Unii Pracy. Z uwagi na znacznie ograniczony czas swojej wypowiedzi nie wyjaśnił on swojego stanowiska (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 75..., s. 148–149).

Immunitet materialny rozciągał się na wszelkiego rodzaju odpowiedzialność której podstawę mogła stanowić jakakolwiek czynność posła albo senatora, podjęta w formie czynnej jako działanie albo biernej jako zaniechanie, która wynikała z wykonywania piastowanego przez niego mandatu przedstawicielskiego¹⁶⁹⁸.

W doktrynie wątpliwości budził natomiast przede wszystkim zakres przedmiotowy nieodpowiedzialności posła i senatora za działania wynikające z wykonywania mandatu przedstawicielskiego. Rozbieżność poglądów dotyczyła w pierwszym rzędzie pytania o objęcie immunitetem materialnym także działalności zawodowej posła albo senatora podjętej odpowiednio poza Sejmem albo Senatem. Wobec braku rozstrzygnięcia w tym przedmiocie bezpośrednio w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., wykładni użytego przez ustrojodawcę nieostrego sformułowania działań wynikających z wykonywania mandatu należałoby dokonywać biorąc pod uwagę regulację określającą status prawny posła i senatora, a przede wszystkim art. 6 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. oraz pozostawionego w mocy art. 101 Konstytucji RP z 1952 r. Na tej podstawie, zgodnie z poglądem większości, który zyskał wsparcie także ze strony orzecznictwa¹⁶⁹⁹, należałoby przyjąć, że immunitet materialnym objęte zostały działania posła albo senatora wynikające z wykonywania mandatu podjęte zarówno odpowiednio w Sejmie albo Senacie, jak i poza właściwą izbą¹⁷⁰⁰.

Użyte w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej sformułowanie wskazujące na objęcie nieodpowiedzialnością działań posła albo senatora wynikających z wykonywania mandatu wywoływało rozbieżność poglądów dotyczącą związku określonych czynności z treścią

¹⁶⁹⁸ J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 43; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 68–72; K. Grajewski, *Zakres...*, s. 22; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 37–38; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 64–65; R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 67, 69; M. Kudej, *Status...*, s. 291–292; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 75; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 63–64. Na objęcie immunitetem materialnym między innymi odpowiedzialności cywilnej posła albo senatora, niemniej bez pewności wobec zdiagnozowanego braku dotychczasowej praktyki sądowej w tym przedmiocie, wskazał poseł Ryszard Grodzicki z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej w trakcie prac komisyjnych nad projektem ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora po pierwszym czytaniu. Natomiast za wyłączeniem rozciągnięcia tej instytucji także na odpowiedzialność cywilną posła albo senatora opowiadał się poseł Krzysztof Budnik z Klubu Parlamentarnego Unii Wolności. Zauważał on jednak sprzeczność tego postulatu z art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. (*Biuletyn nr 2056/II...*).

¹⁶⁹⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., I KZP 40/93, LEX nr 20648.

¹⁷⁰⁰ W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 36; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 117–118; B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 44; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 70–72; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 155; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 250–251; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 107–108; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 75–77; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 168–169; M. Kudej, *Status...*, s. 292. Natomiast odmiennego zdania byli: J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 42–43; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 37–38. Do potwierdzenia tej okoliczności poprzez jednoznaczne ustawowe wskazanie na objęcie immunitetem materialnym posła albo senatora działalności w odpowiednio w Sejmie lub w Senacie albo poza właściwą izbą, podobnie jak to zostało przyjęte w art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej, zmierzał poseł Stanisław Rogowski z Klubu Parlamentarnego Unii Pracy (*Biuletyn nr 2056/II...*). Takie założenie potwierdził także poseł Stanisław Rogowski występując w imieniu Klubu Parlamentarnego Unii Pracy w drugim czytaniu tego projektu w Sejmie (*Sprawozdanie Stenograficzne z 75...*, s. 142).

mandatu przedstawicielskiego. Przede wszystkim wątpliwości wzbudzało przyjęcie przez ustrojodawcę konstrukcji prawnej nieodpowiadającej któremukolwiek z czystych modeli przedstawicielstwa w ramach sprawowania przez deputowanego mandatu wolnego albo związanego, względnie socjalistycznego mandatu związanego¹⁷⁰¹. Jak zauważali Piotr Czarny i Bogumił Naleziński, użycie w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej sformułowania działania wynikające z wykonywania mandatu niewątpliwie „oznacza coś więcej niż tylko «działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu»”¹⁷⁰². Podobnie także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 lutego 1994 r., wskazał na powinność dokonywania interpretacji przepisów konstytucyjnych określających immunitet parlamentarny biorąc pod uwagę ich *ratio legis*. Na tej podstawie, pomimo zastrzeżenia zakazu ich wykładni rozszerzającej, Sąd Najwyższy wykluczył możliwość zawężania zakresu ich działania poza wyraźnie przewidziane w danym przepisie granice¹⁷⁰³. Na tej podstawie przywołani autorzy stwierdzali powinność oparcia się przy określaniu zakresu immunitetu materialnego wyłącznie na konstytucyjnych prawach i obowiązkach posłów. To jest takich, które ustrojodawca odnosi bezpośrednio do posłów i senatorów oraz takich, które wynikają wprost z kompetencji odpowiednio Sejmu albo Senatu, a więc także pośrednio dotyczą ich jako członków właściwej izby¹⁷⁰⁴. Jak słusznie stwierdzają Piotr Czarny i Bogumił Naleziński, powołując się w tym przedmiocie na odpowiedni pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny¹⁷⁰⁵, interpretacji przepisów konstytucyjnych należy

¹⁷⁰¹ B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 45; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 70–72; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 117–118; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 168–169. Na brak przyjęcia przez ustrojodawcę któregośkolwiek z czystych modeli mandatu wskazywał senator Kazimierz Działocha w trakcie rozpatrywania przez Senat przyjętej przez Sejm ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz podczas rozpatrywania przez komisję poprawek Senatu do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 70..., s. 6–7; *Biuletyn nr 2540/II...*).

¹⁷⁰² P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 167–168. Podobnie wydawał się postrzegać tę kwestię senator Piotr Andrzejewski wskazując na przyjęcie w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. formuły określającej zakres immunitetu materialnego szerszej niż w art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 70..., s. 16).

¹⁷⁰³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., I KZP 40/93, LEX nr 20648. Podobnie także Sąd Najwyższy stanu Massachusetts w orzeczeniu w sprawie *Coffin v. Coffin* (1808): „Na tej podstawie myślę, że ten artykuł [Artykuł 1 Sekcja 6] nie powinien być wykładany zawężająco [ang. *ought not to be construed strictly, but liberally*], lecz liberalnie, tak że możliwe będzie odpowiedzenie na wszelkie pytania go dotyczące” (Orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Massachusetts z dnia 1 marca 1808 r., *Coffin v. Coffin* 4 Mass. 1 (1808)).

¹⁷⁰⁴ J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 42; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 118. Do tego poglądu w swoich rozważaniach nad zakresem immunitetu materialnego posłów i senatorów odwoływał się: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 76. Podobnie: B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 44.

¹⁷⁰⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 r., K 3/88, LEX nr 25153. W ramach obowiązującej aktualnie Konstytucji RP z 1997 r., szeroko na temat wykształconej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego koncepcji autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych jako oryginalnie wykształconej na gruncie stosowania prawa polskiego: T. Stawecki, *Koncepcja autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych: od praktyki do teorii*, w: *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. nauk. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014, s. 242–243, 249–262, 266–268. Jednym z uzasadnień stosowania koncepcji autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych jest zapobieganie instrumentalizacji prawa rozumianej jako nadawania mu roli narzędzia zmierzającego do osiągnięcia określonego celu (*Ibidem*, s. 259–261, 264).

dokonywać wyłącznie w oparciu o tekst ustawy zasadniczej głównie przy zastosowaniu wykładni systemowej z wykluczeniem posilkowania się w tym zakresie postanowieniami ustawach zwykłych¹⁷⁰⁶. Dla objęcia określonych działań posła albo senatora immunitetem materialnym w doktrynie wymagano, aby pozostawały one w bezpośrednim związku wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego¹⁷⁰⁷. Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia owa bezpośredniość powinna być odnoszona ściśle do wykonywania konstytucyjnych praw i obowiązków posła albo senatora zarówno we własnym imieniu, jak i jako członka organu zbiorowego¹⁷⁰⁸. Nie można wobec tego zgodzić się z wyrażonym przez Zdzisława Czeszejko-Sochackiego poglądem wykluczającym możliwość posługiwania się w razie wątpliwości co do kwalifikacji danego działania jako objętego immunitetem materialnym do dyrektywy funkcjonalnego związku danej czynności z szeroko rozumianym uczestnictwem posła albo senatora w wykonywaniu konstytucyjnych kompetencji właściwej izby. Nie wydaje się także zasadne postrzeganie za naruszającą zasadę państwa prawnego wynikową wykładnię zakresu nieodpowiedzialności posła albo senatora w przypadku niewykroczenia przy jej zastosowaniu poza konstytucyjnie określone funkcje Sejmu albo Senatu¹⁷⁰⁹. Wykładnię tego rodzaju należałoby uznać za nazbyt restryktywną, a przede wszystkim nieuwzględniającą brzmienia art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. i przyjętej w nim formuły wskazującej na objęcie immunitetem materialnym nie wyłącznie działań wchodzących w zakres wykonywania mandatu posła albo senatora, lecz działań które wynikają z jego wykonywania.

Natomiast za w pełni zasadne należy uznać podkreślenie przez Sąd Najwyższy w omawianej uchwale z dnia 16 lutego 1994 r.¹⁷¹⁰ konieczności ścisłego odniesienia parlamentarnego

¹⁷⁰⁶ P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 117; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 168–169. Można w tym kontekście przywołać orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Massachusetts w sprawie *Coffin v. Coffin* (1808), w którym stwierdzono powinność określania zakresu immunitetu materialnego deputowanych przez sąd wyłącznie w oparciu o postanowienia obowiązującej ustawy zasadniczej. Naród przemawiając poprzez konstytucję pisaną określa zakres przywileju nieodpowiedzialności swoich reprezentantów. Konieczna wykładnia sądowa odpowiednich przepisów nie może natomiast modyfikować zakresu tej instytucji. Jego rozszerzenie prowadzi do naruszenia woli suwerena wobec wyzyskania więcej niż zostało przyznane. W ten sposób równocześnie ogranicza się prawa prywatne obywateli, co wymaga istnienia ku temu odpowiedniego uzasadnienia (orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Massachusetts z dnia 1 marca 1808 r., *Coffin v. Coffin* 4 Mass. 1 (1808)).

¹⁷⁰⁷ K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 70; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 118; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 78; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 64.

¹⁷⁰⁸ P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 117–118; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 168–170. Podobnie wydawał się interpretować to zagadnienie: B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 44–45. Tego zdania wydawał się pozostawać także senator Kazimierz Działocha przedstawiając na forum Senatu proponowane do przyjęcia poprawki do uchwalonej przez Sejm ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (*Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 7). Podobny wniosek można wywieść także w odniesieniu do kongresmanów z orzeczenia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 21 maja 1951 r., *Tenney v. Brandhove*, 341 U.S. 367 (1951) (X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 105–108).

¹⁷⁰⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 78. Kwestionowaną przez Zdzisława Czeszejko-Sochackiego interpretację podzielał natomiast: B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 44.

¹⁷¹⁰ Uchwała Sądu Najwyższy z dnia 16 lutego 1994 r., I KZP 40/93, LEX nr 20648.

immunitetu materialnego wyłącznie do działalności posła albo senatora bezpośrednio wynikającej z wykonywania mandatu w tym rozumieniu, że przywilej ten nie rozciąga się na działania podjętych w wykonywaniu innych funkcji publicznych sprawowanych przez posła albo senatora, jego działalności jako członka partii politycznej czy czynności podjętych jako osoba prywatna. Przekłada się to przede wszystkim na wyłączenie pod zakresu parlamentarnego immunitetu materialnego działalności posła albo senatora w ramach kampanii wyborczej lub, ze względu na brak przyjęcia w Ustawie konstytucyjnej z 1992 r. *incompatibilitas* mandatu przedstawicielskiego oraz funkcji ministra lub sekretarza albo podsekretarza stanu, pełnienia funkcji w ramach egzekutywy. Biorąc pod uwagę powyższe należy odrębnie wskazać, że samo wykonanie danej czynności przez posła albo senatora odpowiednio w Sejmie albo w Senacie nie będzie decydowało o objęciu jej ochroną wynikającą z parlamentarnego immunitetu materialnego¹⁷¹¹.

Zakres przedmiotowy normy opisanej w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej jako przepis nadającym się do bezpośredniego stosowania, zamieszczonym w akcie stojącym na czele hierarchii źródeł prawa, wiąże w praktyce działania zarówno organy tworzące prawo, jak i je stosujące. Jak w oparciu o te założenia stwierdzali Piotr Czarny i Bogumił Naleziński: „Dla stosowania tej regulacji nie jest konieczne jej sprecyzowanie i uszczegółowienie w ustawach zwykłych”¹⁷¹². Odmiennego zdania pozostawała natomiast część doktryny¹⁷¹³, co znalazło odzwierciedlenie w regulacji przyjętej w inicjatywie komisji regulaminowej i spraw poselskich w formie projektu ustawy o wykonywaniu mandatu¹⁷¹⁴. Zważając na brzmienie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., referujący projekt poseł Ryszard Grodzicki podkreślił brak możliwości ustawowego zamknięcia katalogu działań objętych immunitetem materialnym, czemu służyć miało użycie formuły dopełniającej odpowiednie ich wyliczenie

¹⁷¹¹ Podobnie na gruncie prawa amerykańskiego: orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Massachusetts z dnia 1 marca 1808 r., *Coffin v. Coffin* 4 Mass. 1 (1808).

¹⁷¹² P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 117. Podobnie: P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 167. Senator Kazimierz Działocha w trakcie rozpatrywania uchwalonej przez Sejm ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wskazywał na organicznie ustawodawcy w zakresie możliwości przyjęcia przez niego na poziomie ustaw zwykłych regulacji odbiegających od tych przyjętych w konstytucji. Uważał on, że co do zasady w ustawie zwykłej możliwe jest wyłącznie powtórzenie ze względów kompozycji aktu normatywnego określonych przepisów konstytucyjnych. Wykluczona pozostaje ich jakakolwiek modyfikacja. Od tego istnieje wyjątek wyłącznie w przypadku, gdyby przepisy ustawowe służyć miały bliższemu skonkretyzowaniu, sprecyzowaniu zbyt ogólnych, generalnych, klauzul konstytucyjnych (*Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 6–7; *Biuletyn nr 2540/II...*).

¹⁷¹³ K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 74; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 76–79. Taki postulat wydawał się konstruować także: B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 48–49. Przy określaniu zakresu przedmiotowego działalności objętej immunitetem materialnym na regulacji ustawowej w podstawowym zakresie opierali się: K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 70–71; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 68–69; M. Kudej, *Status...*, s. 292.

¹⁷¹⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej...*, s. 195–196, 205–206.

wskazującej na „inne działania związane nieodłącznie z wykonywaniem mandatu”. Pomimo tego założenia dalej poseł referent stwierdził, że użyta formuła miała obejmować „takie działania, które nie dają się oddzielić od funkcji członka parlamentu, a więc które może wykonywać tylko poseł lub senator”¹⁷¹⁵. Niemniej z jej zakresu miały zostać wyłączone takie czynności jak: udzielanie wywiadów czy uczestniczenie w konfederacjach prasowych, chociażby odbywały się ona na terenie Sejmu, wystąpienia i publikacje w prasie, radiu lub telewizji, a także udział w zgromadzeniach lub manifestacjach publicznych, „nawet gdyby było wiadomo, że chodzi o wystąpienie w charakterze posła lub senatora”¹⁷¹⁶. Ujawnia to jednoznaczną intencję projektodawców ścieśnienia konstytucyjnie określonego zakresu przedmiotowego immunitetu materialnego ponad ten literalnie określony w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r.¹⁷¹⁷ Dotyczyło to zwłaszcza odniesienia przykładów działalności objętej tą instytucją, a to jest: zgłaszania wniosków, wystąpień lub głosowań na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, do tej wykonywanej we właściwej izbie, co pośrednio prowadziło do tożsamego zawężenia pozostałej działalności zwierającej się w zakresie przedmiotowym dopełnienia wskazującego „inne działania związane nieodłącznie z wykonywaniem mandatu posła lub senatora” do tej wykonywanej w Sejmie, Senacie lub Zgromadzeniu Narodowym. Zwracali na to bezpośrednio uwagę posłowie w trakcie prac komisyjnych nad wspomnianym projektem ustawy po jego pierwszym czytaniu¹⁷¹⁸, jak również wynikało z wypowiedzi plenarnych w drugim czytaniu¹⁷¹⁹. Zauważali oni równocześnie brak objęcia immunitetem materialnym wszystkich czynności podejmowanych przez posła albo senatora we właściwej izbie, lecz wyłącznie tych spełniających przesłankę ich wynikania z wykonywania mandatu¹⁷²⁰. Poseł Ryszard Grodzicki jednoznacznie zmierzał do znacznego ograniczenia zakresu objętych immunitetem materialnym działań posła i senatora podejmowanych poza Sejmem, Senatem lub Zgromadzeniem Narodowym. Przede wszystkim

¹⁷¹⁵ Podobnie poseł Stanisław Bartoszek zbierającego głos w dyskusji podczas pierwszego czytania projektu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w imieniu Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego (*Ibidem*, s. 201).

¹⁷¹⁶ *Ibidem*, s. 196. Także Zdzisław Jarosz występujący w roli eksperta podczas prac komisyjnych nad tym projektem ustawy po jego pierwszym czytaniu uważał, że formuła ta miała wskazywać na objęcie immunitetem materialnym wyłącznie tych działań, do których legitymowany byłby wyłącznie poseł albo senator, co wyłączałoby spod tej kategorii takich czynności jak urządzenie konferencji prasowej czy udzielenie wywiadu radiowego lub telewizyjnego, bowiem tego mogła dokonać także osoba nieposiadająca mandatu (*Biuletyn nr 2056/II...*).

¹⁷¹⁷ Podkreślał to bezpośrednio senator Jan Orzechowski (*Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 28–29).

¹⁷¹⁸ *Biuletyn nr 2056/II...*

¹⁷¹⁹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 75...*, s. 139, 150.

¹⁷²⁰ *Biuletyn nr 2056/II...*

wyłączał z niego udział posła albo senatora w strajkach, jak również wszelką rodzaju działalność mogącą zostać uznaną za polityczną, a to zwłaszcza stanowiącą: wystąpienia na wiecach, spotkania wyborcze, działalność w biurach poselskich albo senatorskich¹⁷²¹. Poseł Andrzej Gaberle z Klubu Parlamentarnego Unii Wolności natomiast konstruował ten katalog w sposób pozytywny zaliczając do niego uczestnictwo posła albo senatora w wyjazdowych posiedzeniach komisji sejmowych¹⁷²². Podobnego zdania był także biorący udział w posiedzeniu komisji ekspert Zdzisław Jarosz. Egzemplifikację przykładów działalności zawodowej posła albo senatora poza właściwą izbą uzupełniał o ich jako reprezentantów odpowiednio Sejmu albo Senatu w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy. Wyłączał natomiast z niej takie czynności jak urządzanie konferencji prasowych czy udzielanie wywiadów radiowych lub telewizyjnych, a to z uwagi na to, że mogła je wykonać także osoba nieposiadająca mandatu¹⁷²³. Bezpośrednio za ustawowym ograniczeniem zakresu przedmiotowe immunitetu materialnego ponad ten wynikający z art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. opowiadał się senator Piotr Andrzejewski z Klubu Senackiego NSZZ „Solidarność”¹⁷²⁴. Zarzut niekonstytucyjności przyjętych przez Sejm przepisów określających treść immunitetu parlamentarnego skonstruował bezpośrednio poseł Janusz Szymański z Klubu Parlamentarnego Unii Pracy¹⁷²⁵. Wszelkie postulaty zmierzające do modyfikacji regulacji konstytucyjnej poprzez ustawę zwykłą kwestionował natomiast senator Kazimierz Działocha wnosząc, aby w celu wykluczenia możliwości rozbieżności interpretacyjnych pojęcia działań wynikających z wykonywania mandatu powiązać jego treść z czynnościami mającymi swoją

¹⁷²¹ *Ibidem*. Na intencję braku objęcia przyjętym w projekcie przepisem, określającym zakresu immunitetu materialnego na przykład konferencji prasowych i telewizyjnych wskazywał poseł Roman Edward Borek z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego.

¹⁷²² *Ibidem*. Janusz Mordwiłko ograniczał zewnętrzną działalność posła wynikającą z wykonywania mandatu do udziału w komisji śledczej wykonującej czynności poza Sejmem. W ten sposób immunitet materialny nie obejmowałby jakichkolwiek czynności senatora podejmowanych poza Senatem wobec braku kompetencji tego organu do powoływania komisji śledczych (J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 42, 46). Pomimo jednoznacznego rozciągnięcia immunitetu materialnego kongresmanów w USA na ich działalność we właściwej izbie, uznaje się jego skuteczność także w okresie sesji podczas zasiadania przez reprezentanta w komisji wykonującej zlecenie izby. Dotyczy to także sytuacji, gdy komisja taka została powołana z naruszeniem kompetencji Izby Reprezentantów, gdy brak ten dotyczył *legislative purpose* jej działania przybierając w rzeczywistości charakter sądowy w sprawie indywidualnej (orzeczenie Sądu Najwyższego Dystryktu Kolumbii z dnia 28 lutego 1881 r., *Kilbourn v. Thompson* 103 U.S. 168 (1880); X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 101, 105–108). Na szeroki zakres działalności komisji kongresowych poza odpowiednią izbą wskazuje: C.M. Fuess, *Congressional Immunity and Privilege*, „Massachusetts Historical Society” 1950, nr 70, s. 153–154. Podobnie w systemie brytyjskim immunitet materialny wynikający z art. 9 *Bill of Rights* z 1689 r. obejmuje działalność deputowanych do Izby Gmin poza jej terenem (W. Kręcisz, *Wolność...*, s. 40–45, 49).

¹⁷²³ *Biuletyn nr 2056/II...*

¹⁷²⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 15–16, 51–52.

¹⁷²⁵ *Sprawozdanie Stenograficzne z 75...*, s. 148–149.

podstawę w obowiązującym porządku prawnym¹⁷²⁶. Równocześnie zaznaczał konieczność każdorazowego oparcia każdorazowego działania w mandacie przedstawicielskim, czerpania z tej podstawy, w ramach poczytywania określonej działalności za posiadającej w tym mandacie swoje źródło. Tej przesłanki nie spełniają natomiast wszelkiego rodzaju czynności pozostające związane z wykonywaniem mandatu, niezależnie jak silnie, jednak nie mających w nim swojej podstawy¹⁷²⁷. Odmiennego zdania pozostawał natomiast Zdzisław Jarosz występujący w roli eksperta podczas posiedzenia komisji rozpatrujących poprawki Senatu do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W jego ocenie związanie zakresu immunitetu materialnego z prawami i obowiązkami posła i senatora określonymi w prawie pozytywnym skutkowałoby ograniczeniem zakresu przedmiotowego tej instytucji, bowiem niektóre czynności, w tym zwłaszcza reprezentacyjne, nie zostały określone konkretnym przepisem prawa, co przy przyjęciu tego postulatu wykluczałoby możliwość objęcia ich przywilejem nieodpowiedzialności¹⁷²⁸. Podobnego zdania był także poseł Wit Majewski z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zważając przede wszystkim na polityczny, a nie prawny, charakter czynności wynikających z wykonywania mandatu przedstawicielskiego¹⁷²⁹. W tym miejscu warto niezależnie od sporu dotyczącego konkretnego brzmienia przepisu ustawowego określającego zakres immunitetu materialnego posła i senatora zwrócić uwagę na wypowiedź senatora Stanisława Cebereka, który powołując się na swoje doświadczenia sprawowania mandatu posła w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, pomimo zachowywania przez siebie niezależności poglądów w wypełnieniu tej funkcji nie odczuwał zagrożenia w postaci możliwości bycia pociągniętym do odpowiedzialności za swoją działalność zawodową posła, ani w trakcie pełnienia mandatu, ani po jego wygaśnięciu.

¹⁷²⁶ Podobnie uzasadnienie uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 kwietnia 1996 r. w sprawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora jednoznacznie stwierdzono o naruszenie zasady legalności przez art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w brzmieniu przyjętym przez Sejm, a to z uwagi na możliwość dowolnej interpretacji zakresu czynności posła albo senatora objętych immunitetem materialnym (*uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 kwietnia 1996 r. w sprawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, w: *Sprawozdanie Stenograficzne* z 70..., s. 6).

¹⁷²⁷ *Sprawozdanie Stenograficzne* z 70..., s. 6–8, 57. Podobnie podczas rozpatrywania przez komisję poprawek Senatu do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (*Biuletyn nr 2540/II...*). Na konieczność zachowania zgodności ustawowej regulacji instytucji immunitetu parlamentarnego z regulacją konstytucyjną wskazywali także inni senatorowie w trakcie debaty plenarnej (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 70..., s. 16, 18, 21).

¹⁷²⁸ *Biuletyn nr 2540/II...*

¹⁷²⁹ *Ibidem*. W ramach polskiej tradycji ustrojowej należy zauważyć, że w odniesieniu do przysługującej posłom na sejm wolności głosu w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej funkcjonował pogląd o braku możliwości wyczerpującego opisanie czynności składających się na ten przywilej, bowiem prowadziłoby to do zaprzeczenia zakłębnej w niej immanentnej wolności, co stanowiłoby dla niej hamulec wobec poddania jej granic ścisłej regulacji prawnej. Wolność głosu poselskiego uznawana była bowiem za prawo kardynalne, czyli takie które współokreślając ustrój państwa nie mogło podlegać zmianie (H. Olszewski, *Sejm...*, s. 330, 393–394). Pewnych podobieństw funkcjonowania parlamentów pierwszej połowy lat 90. XX wieku z sejmami okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej na wstępie swojej publikacji doszukiwał się: W. Kriegseisen, *Sejm...*, s. 6.

Odmienne natomiast ówczasie groźba taka wydawała się mu pozostawać realną w ramach podnoszonych postulatów zmierzających do ograniczenia zakresu przyznanych parlamentarzystom przywilejów immunitetowych¹⁷³⁰. Biorąc pod uwagę powyższe, w szczególności zawężenie w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zakresu immunitetu materialnego posła i senatora przepis ten należałoby uznać za niezgodny z art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r.

Należy zauważyć, że jednoznacznie wyrażona intencja ograniczenia objęcia immunitetem materialnym działań posła albo senatora podejmowanych poza właściwą izbą stała w sprzeczności z wcześniejszą wykładnią zakresu tej instytucji przeprowadzoną przez Sąd Najwyższym w uchwale z dnia 16 lutego 1994 r.¹⁷³¹, czyli przed opisanym postępowaniem legislacyjnym dotyczącym art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Sąd Najwyższy opierając się bowiem na brzmieniu jednoznacznie rozciągnięty określony w nim immunitet materialny posła i senatora także na jego działalność wynikającą z wykonywania mandatu na terenie zewnętrznym. Wśród przykładów takich działań wymienił natomiast konsultacje z wyborcami lub uczestnikami spotkań środowiskowych kwestii związanych z podejmowaniem inicjatyw ustawodawczych lub zgłaszaniem interpelacji, inicjatyw zmierzających do stwierdzenia niezgodności z konstytucją określonego aktu normatywnego, przyjmowanie opinii, postulatów, wniosków swoich wyborców, udziału w sesjach i posiedzeniach organów samorządu terytorialnego, wglądu w działalność organów administracji, organizowania dotyczących powyższych czynności spotkań, czy wypowiedzianie się w tym przedmiocie w środkach masowego przekazu. Każdorazowo natomiast określona czynność musi być wykonywana przez posła w ramach sprawowanej funkcji. Poseł albo senator nie może występować w tym zakresie jako: funkcjonariusz publiczny, działacz partyjny, osoba prywatna. Działania te muszą wynikać z określonych praw lub obowiązków posła albo senatora przysługujących mu indywidualnie albo jako członkowi organu zbiorowego jakim jest Zgromadzenie Narodowe, czy odpowiednio Sejm albo Senat. Zgadza się co do zasady z konkluzjami omówionej uchwały Sądu Najwyższego nie można podzielić zastosowanej przez ten organ wykładni, w ramach której przy określaniu zakresu zewnętrznej działalności parlamentarnej objętej immunitetem materialnym odwołano się do kompetencji posła albo senatora wynikających z ustaw. Jak wskazano powyżej rekonstrukcja pojęć konstytucyjnych powinna się dokonywać wyłącznie w oparciu o tekst obowiązującej konstytucji, co wyklucza

¹⁷³⁰ *Sprawozdanie Stenograficzne z 70...*, s. 29–30.

¹⁷³¹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., I KZP 40/93, LEX nr 20648.

możliwość zarówno ich zawężania, jak i rozszerzania w oparciu o normy zawarte w aktach hierarchicznie niższych. Nie uniemożliwia to objęcia przez ustawodawcę zwykłego także innych czynności posła albo senatora wykraczających poza konstytucyjnie określony zakres mandatu przedstawicielskiego. Wymaga to jednak istnienia ku temu wyraźnej podstawy prawnej jednoznacznie obejmującej przywilejem nieodpowiedzialności daną działalność, co wyłącza w tym przedmiocie dowolność interpretacji przez organy stosujące¹⁷³². Konsekwencją tego będzie jednak podleganie tej regulacji możliwości oceny jej zgodności z regułami konstytucyjnymi, w tym przede wszystkim zasad równości wobec prawa oraz proporcjonalności¹⁷³³.

Na co wskazuje się na gruncie systemu amerykańskiego, to przewaga formy indywidualnych działań podejmowanych przez reprezentanta także w przypadku wykonywania swoich praw i obowiązków jako członek organu zbiorowego w ramach przyznanych mu konstytucyjnych kompetencji¹⁷³⁴. Za błędne uznaje się bowiem postrzeganie w ramach wykonywania funkcji prawodawczej Kongresu jako ciała monolitycznego. W rzeczywistości natomiast działanie w tym zakresie przypomina raczej wielostronne przeciąganie liny niż spójne zmierzanie w tym samym kierunku niczym kolumna żołnierzy¹⁷³⁵. Przysługujący reprezentantom immunitet wynikający z klauzuli *speech or debate* immunitet materialny nie ogranicza się na tej podstawie wyłącznie do czynów bezpośrednio z niej wynikających, ale także tych których

¹⁷³² B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 44–45; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 118. Także, aczkolwiek dochodząc do wniosków temu zaprzeczających: J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 42–43.

¹⁷³³ Do podobnych konkluzji doszedł także ETPCz postrzegając za podstawową przesłankę oceny naruszenia prawa do sądu przez przyznanie deputowanym określonego immunitetu jego powiązania z działaniami stanowiącymi treść mandatu przedstawicielskiego. Dopiero brak takiego związku może stanowić podstawę stosowania zacieśniającej wykładni tego przywileju w ramach dostosowania jego zakresu i treści do celów, które zamierzano osiągnąć poprzez jego wprowadzenie. Ma to szczególne znaczenie w przypadkach, w których możliwość pociągnięcia deputowanego do odpowiedzialności zależne jest od zgody ciała politycznego warunkującej aktualizację prawa dostępu do sądu (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 lutego 2010 r., *Syngelidis v. Grecja*, skarga numer 24895/07, pkt 44). Pośrednio na powinność oceny konstytucyjności ustawowego rozszerzenia zakresu parlamentarnego immunitetu formalnego, w szczególności w aspekcie braku naruszenia w ten sposób zasady równości wobec prawa, zdawał się wskazywać: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 72–74, 80–81. Pogląd o ograniczeniu ustawodawcy zwykłego zasadą równości wobec prawa w ramach rozszerzania zakresu immunitetów parlamentarnych ponad regulację konstytucyjną wyraził: L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 6–7. Powyższe stanowisko mogłoby mieć także zastosowanie między innymi do poglądu Pawła Sarneckiego, który do objętej immunitetem materialnym zewnętrznej działalności zawodowej posła albo senatora zaliczył także czynność wizytacji zakładu przemysłowego. Wyłącznie w tym przypadku odpowiedzialności posła albo senatora za spowodowaną, na przykład z powodu lekkomyślności, awarię musiałby posiadać wyraźną podstawę ustawową, jako że kompetencja ta nie daje się wywieść z norm konstytucyjnych. Co więcej, taki przepis ustawowy mógłby podlegać ocenie z punktu widzenia jego zgodności z zasadami obowiązującej konstytucji (P. Sarnecki, *Senat...*, s. 38).

¹⁷³⁴ Na gruncie systemu polskiego będzie to dotyczyło przede wszystkim posłów (*Ibidem*, s. 44–67).

¹⁷³⁵ X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 100.

niewuwzględnieniami prowadziłyby do osłabienia wynikającej z niej ochrony¹⁷³⁶. W tym także działań, które pozostają sprzeczne z przyjętym regulaminowym porządkiem wykonywania danej funkcji¹⁷³⁷. Każdorazowo jednak dana czynność kongresmana musi wynikać z wykonywania mandatu. Samo wypowiedzenie określonych słów w izbie nie prowadzi do automatycznego objęcia ich przywilejem nieodpowiedzialności¹⁷³⁸. Co równie istotne na gruncie orzeczenia w sprawie *United States v. Brewster* wykluczono możliwość objęcia tym przywilejem działań polegających na przyjęciu łapówki w zamian za wniesienie inicjatywy prawodawczej¹⁷³⁹.

Co warto zauważyć biorąc pod uwagę spór w zakresie zasadności objęcia immunitetem materialnym posła i senatora określonym w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. działalności w ramach utrzymywania kontaktów z wyborcami, to objęcie wolnym mandatem przedstawicielskim obowiązującym w USA także tak zwanej funkcji informacyjnej wywiedzionych tam z kompetencji Kongresu do prowadzenia postępowań śledczych, w szczególności w celu upublicznienia korupcji, złej administracji oraz niegospodarności agencji rządowych. Uprawnienie do prowadzenia śledztw nie została bezpośrednio wyrażona w tekście Konstytucji USA z 1787 r., lecz wywiedziono ją z założenia o konieczności posiadania przez Kongres informacji niezbędnych do wykonywania swojej funkcji ustawodawczej, stąd każdorazowo wymaga się, aby komisje kongresowe legitymowały się *legislative purpose*. Ma ona bowiem zmierzać nie do wytoczenia oskarżenia przeciwko określonemu podmiotowi, lecz ustalenia prawdy dla celów postępowania legislacyjnego. Na tej też podstawie uznaje się funkcję informacyjną za istotniejszą od funkcji prawodawczej jako warunkującą możliwość

¹⁷³⁶ „Działania legislacyjne nie są nieograniczone, W sercu tej klauzuli [*speech or debate* – przyp. J.G.] znajdują się wypowiedzi lub debata w odpowiedniej izbie. W zakresie w jakim klauzula jest wykładana w odniesieniu do innych zagadnień, muszą one pozostawać integralną częścią deliberowanego oraz komunikacyjnego procesu przez który członkowie uczestniczą w działaniach komisji i izby w odniesieniu do rozważania, uchwalania albo odrzucania przedłożonych propozycji legislacyjnych albo w odniesieniu do innych zagadnień, które Konstytucja oddaje do jurysdykcji odpowiedniej izby. Jak stwierdził Sąd Apelacyjny, sądy rozciągnęły przywilej na zagadnienia wykraczające poza ścisłe wypowiedzi oraz debatę w odpowiedniej izbie, lecz «wyłącznie, gdy jest to konieczne dla zapobieżeniu niebezpośredniemu zakłóceniu takich deliberacji» *United States v. Doe*, 455 F.2d w 760” (orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 29 czerwca 1972 r., *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606 (1972)).

¹⁷³⁷ V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 136. Językowe brzmienie klauzuli *speech or debate* doznaje na tej podstawie rozszerzania w ramach konstytucyjnych funkcji Kongresu (X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 97–98, 102–103).

¹⁷³⁸ V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 135–136; orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Massachusetts z dnia 1 marca 1808 r., *Coffin v. Coffin* 4 Mass. 1 (1808).

¹⁷³⁹ X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 108, 110, 114–116. Podobnie na gruncie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. za działalność nieobjętą parlamentarnym immunitet materialnym należałoby uznać czyn noszący znamiona sprzedajności, czyli łapownictwa biernego, w ramach którego poseł albo senator przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę w związku z wykonywaniem mandatu. Taki czyn nie wynika bowiem z wykonywania mandatu, lecz współkształtuje motywację lub przesłanki wpływające na sferę wolicjonalną posła albo senatora warunkując podjęcie lub treść określonej działalności wynikającej z wykonywania mandatu.

prawidłowego wykonywania tej drugiej¹⁷⁴⁰. Polega ona na obowiązku kongresmanów informowania opinii publicznej na temat kwestii dotyczących działania rządu i administracji. Na tej podstawie uznaje się ją także za pozostającą w sercu systemu demokratycznego. Wspomagając istnienie zaufania społeczeństwa do rządu warunkuje ona bowiem żywotność instytucji demokratycznych. Komunikacja pomiędzy Kongresem a elektoratem ma na celu ujawnienie oraz wyjaśnienie zagadnień dotyczących funkcjonowania systemu politycznego, argumentów stanowiących podstawę przyjmowanych ustaw, oraz roli egzekutywy w jej działalności administracyjnej. W powyższy sposób funkcje Kongresu mieli postrzegać Ojcowie Założyciele USA uznając funkcję informacyjną za podstawę dla utrzymania republikańskiego ustroju państwa na tej podstawie obejmując jej wykonywanie klauzulą *speech or debate*¹⁷⁴¹. Wynika z tego, że także w systemie, w którym funkcjonuje mandat wolny oraz brak jego współkształtowania przez doktrynę socjalistyczną, funkcja informacyjna deputowanych wywodzi się z konstytucyjnych kompetencji Kongresu, które w systemie polskim posiada Sejm. Równocześnie bezpośrednie objęcie mandatem przedstawicielskim posła i senatora obowiązków w rzeczywistości odpowiadających tym wynikających z funkcji informacyjnej w ustroju określonym postanowieniami Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. wynika z brzmienia pozostawionego w mocy art. 101 Konstytucji RP z 1952 r. niewątpliwie w ten sposób współokreślającego zakres przedmiotowy immunitetu materialnego przysługującego parlamentarzystom na podstawie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r.¹⁷⁴²

Zakres immunitetu materialnego opisanego w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. uległ ograniczeniu wobec wyłączenia z niego działań, które pomimo ich wynikania z wykonywania mandatu naruszają dobra osobiste innych osób. Przesłankę tę jako wyjątek od zasady nieodpowiedzialności parlamentarzystów należałoby wyklądać ściśle, tym bardziej, że

¹⁷⁴⁰ J.M. Landis, *Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation*, „Harvard Law Review” 1926, nr 2, s. 168–210; C.M. Fuess, *Congressional...*, s. 148–156; orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 czerwca 1957 r., *Watkins v. United States*, 354 U.S. 178 (1957); X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 101–102. Na stosowanie przez polski Trybunał Konstytucyjny zawężającej wykładni funkcji komisji śledczych oraz przypisywane tym ciałom zadania w innych państwach systemu prawa kontynentalnego, wskazuje: B. Banaszak, *Aktywizm orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 80–83, 85, 87.

¹⁷⁴¹ Orzeczenie Sądu Najwyższego USA z dnia 29 czerwca 1972 r., *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606 (1972); X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 123.

¹⁷⁴² Potencjalną zasadność objęcia immunitetem materialnym posła także przedsięwziętej przez niego krytyki rządu poza parlamentem można wywieść w oparciu o stan faktyczny oraz poglądy wyrażone na bazie sprawy opisanej w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 kwietnia 1992 r., *Castells v. Hiszpania*, skarga numer 11798/85, pkt 6–17, 38–50. Uznano bowiem co do zasady krytykę rządu za objętą mandatem przedstawicielskim. Odmowa w tej sprawie zwolnienia hiszpańskiego deputowanego od odpowiedzialności za taką czynność przedsięwziętą za pomocą prasy wynikała natomiast z jednoznacznego ograniczenia przez konstytucję Królestwa Hiszpanii immunitetu materialnego deputowanego wyłącznie do jego działalności w parlamencie.

skutkowała ona wyjęciem tej sfery działalności zawodowej spod jakiejkolwiek ochrony. Odpowiedzialność za te czyny w sferze prawa karnego obejmował parlamentarny immunitet formalny niemniej posiadał on odmienną podstawę prawną pełniąc też w pewnym zakresie inną funkcję ustrojową¹⁷⁴³. Przede wszystkim bowiem immunitet materialny obejmować miał przede wszystkim tak zwaną działalność polityczną posła albo senatora, warunkując w ten sposób możliwość prawidłowego i niezależnego wykonywania przez nich swoich mandatów przedstawicielskich funkcji. Mając to na uwadze zastosowanie tego wyjątku należy ograniczyć wyłącznie do sytuacji, w których doszło już do naruszenia dobra osobistego innej osoby. Oznacza to, że wyłączyć spod jego zakresu należy działania stwarzające jedynie zagrożenie naruszenia dobra osobistego¹⁷⁴⁴. Równocześnie wyjątek ten nie powinien znajdować zastosowania do przypadków, w których doszło jedynie do pośredniego naruszenia dóbr osobistych innej osoby¹⁷⁴⁵. Odmiennie bowiem wyjątek ten podlegałby istotnemu poszerzeniu skutkując wyłączeniem immunitetu materialnego przede wszystkim w zakresie wykonywanej funkcji kontrolnej lub kreacyjnej. Wywołana w ten sposób obawa mogłaby potencjalnie skutkować uczynieniem ich pozornymi, co pozostawałoby w kolizji z prawami i obowiązkami parlamentarzystów przysługującym im indywidualnie lub jako członkom organów zbiorowych. Ma to szczególne znaczenia z punktu widzenia działania polegającego na ujawnieniu informacji niejawnych, gdzie ryzyko pośredniego naruszenia dóbr osobistych innych osób jest wysokie¹⁷⁴⁶. Za irrelevantną dla tej konkluzji należałoby uznać dokonaną w dniu 27 kwietnia

¹⁷⁴³ J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 42–43, 46; B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 44–45; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 69–72; *Biuletyn nr 2056/II...*; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 155; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 107.

¹⁷⁴⁴ R. Kmieciak, *Immunitet...*, s. 69–70. Wspomniany autor wydaje się tę wykładnię ograniczać wyłącznie do sfery odpowiedzialności prawnokarnej posła albo senatora, dopuszczając natomiast w przypadku jedynie zagrożenia dóbr osobistych innej osoby wywodzenie odpowiedzialności cywilnoprawnej. Takie rozróżnienie nie wynika jednak bezpośrednio z prawa, a odnosi się do etapu poprzedzającego zaistnienie naruszenia. W ten sposób w istotny sposób rozszerzony zostałby zakres tego wyjątku od immunitetu materialnego. Biorąc to pod uwagę należałoby je uznać wobec tego za niedopuszczalne zawężenie tej instytucji.

¹⁷⁴⁵ Podobnie zdaje się wyklądać tę przesłankę Piotr Czarny, który pisał o naruszeniu dóbr osobistych „konkretnie oznaczonych osób” równocześnie (P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 155). Odmiennie natomiast: R. Kmieciak, *Immunitet...*, s. 69. Romuald Kmieciak oparł swój pogląd wyłącznie na regule *lege non distinguente*, która nie wydaje się, aby w tym przypadku mogła stanowić wyłączone uzasadnienie istotnego rozszerzenia w ten sposób zakresu wyjątku od immunitetu materialnego. Natomiast nie jest oczywisty w tym zakresie pogląd Piotra Czarnego, który pisał z jednej strony o naruszeniu dóbr osobistych „konkretnie oznaczonych osób”, wymiennie używając sformułowania wskazującego jedynie na zagrożenie przez daną działalność posła albo senatora ich prawom niemajątkowym (P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 155).

¹⁷⁴⁶ Postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 29 października 1993 r., VII K 683/93 (niepublikowane); K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 72; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 38. Pogląd o braku ponoszenia przez parlamentarzystów w zakresie przysługującego im immunitetu materialnego odpowiedzialności za naruszenie tajemnicy państwowej został w pełni uznany w brytyjskim systemie parlamentarnym (W. Kręcis, *Wolność...*, s. 40). Bazując na przyjętym w tym systemie zakresie nieodpowiedzialności członka parlamentu, także Konstantyn Grzybowski, co do zasady występujący przeciwko instytucji immunitetu parlamentarnego jako niedemokratycznej, wydawał się uznawać za objęte immunitetem

1995 r. zmianę regulaminu Sejmu¹⁷⁴⁷, polegającą na wymogu złożenia przez posła pisemnego zobowiązania zachowania w tajemnicy zarówno w trakcie trwania mandatu, jak i po jego wygaśnięciu wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, z którymi zapoznał się w trakcie wykonywania mandatu¹⁷⁴⁸. Regulamin jako akt o charakterze wewnętrznym nie może bowiem wkraczać w sferę praw i wolności jednostki. Równocześnie ewentualna regulacja w nim zakresu przedmiotowego immunitetu materialnego wykraczałaby poza materię regulaminową określoną art. 14 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r.¹⁷⁴⁹

Przewidziane w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. ograniczenie immunitetu materialnego dotyczy, odmiennie niż to miało miejsce na gruncie art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej, wyłącznie praw osobistych innych osób. Powszechnie na tej podstawie uważano, że w tym przypadku należy rozumieć przez to zastaną instytucję prawa cywilnego określoną w art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁷⁵⁰, którą zgodnie z art. 43 tej ustawy stosuje się odpowiednio do osób prawnych¹⁷⁵¹. Biorąc to pod uwagę należy zważyć na

materialnym ujawnienie przez posła informacji tajnych. W przypadku świadomego działania w celu rozpowszechnienia takich danych autor ten dopuszczał jednak możliwość pozbawienia posła mandatu orzeczeniem Trybunału Stanu (K. Grzybowski, w: *Ankieta...*, s. 65). Na gruncie prawa amerykańskiego w sprawie *Gravel v. United States*, Sąd Najwyższy USA uznał, że prywatna publikacja przez senatora danych objętych klauzulą niejawności nie pozostaje objęta zakresem działania klauzuli *speech or debate* (orzeczenie Sądu Najwyższego USA z dnia 29 czerwca 1972 r., *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606 (1972)). Orzeczenie to skrytykowano jednak w doktrynie jako idącej w kontrze do funkcji informacyjnej Kongresu, a przez to naruszającej zasadę separacji władz oraz zakresu gwarancji wynikających z Artykułu 1 Sekcji 6 Konstytucji USA (X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 123).

¹⁷⁴⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1995 r. Nr 23, poz. 271).

¹⁷⁴⁸ Odmiennie natomiast wydawali się postrzegać to zagadnienie: E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 250–251.

¹⁷⁴⁹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, LEX nr 25343; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r., U 10/92, LEX nr 25133; L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 10–26; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 161–162, 183; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 24–26, 48–49, 83–84; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 245–246, 250, 274–275; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 146–149. Żadnych wątpliwości co do wyłącznie wewnętrznego charakteru regulaminów parlamentarnych, które nie mogą określać praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych, nie mieli także członkowie KKZN, jak i jej Podkomisji Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego oraz Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję, w toku prac nad nową konstytucją konstytucji („Biuletyn KKZN”, nr X (1995), s. 193–195; „Biuletyn KKZN”, nr XI (1995), s. 254–255; „Biuletyn KKZN”, nr XIX (1995), s. 43–48, 84).

¹⁷⁵⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (test jednolity, Dz. U. z 2024 r. poz. 1061).

¹⁷⁵¹ L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 12; J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 43; J. Mordwiłko, *Immunitet...*, s. 35; R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 69; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 107; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 170. Za błędne należałoby uznać w tym zakresie posłużenie się przez Piotra Czarnego pojęciem dóbr o charakterze niemajątkowym jako kategorii szerszej od dóbr osobistych (P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 155). Na możliwość sięgania przez konstytucję do pojęć pochodzących z innych gałęzi prawa, w tym prawa cywilnego, wskazuje Wojciech Sokolewicz. Zastrzega on jednak jednoznaczne zobowiązanie do rygorystycznego stosowania w tym przypadku zasady zakazu objaśniania pojęć konstytucyjnych przez konstytucje przyjęte na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Każdorazowo wymagane wobec tego jest ustalenie intencji ustrojodawcy w zakresie użycia danego pojęcia (W. Sokolewicz, *O osobliwościach wykładni przepisów konstytucyjnych*, w:

jednoznaczne rozróżnienie w art. 24 Kodeksu cywilnego sfery zagrożenia dobra osobistego od jego naruszenia, co potwierdza wyrażony powyżej pogląd o powinności odniesienia wyjątku opisanego w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. wyłącznie do sfery naruszenia dokonanego. Zagrożenie naruszenia dobra osobistego stanowi bowiem podstawę żądania zaniechania określonego działania, co w istotny sposób ingerowałoby w sferę niezależności wykonywania mandatu przedstawicielskiego, równocześnie naruszając zasadę podziału władzy poprzez dopuszczanie w ten sposób nadmiernej ingerencji władzy sądowniczej w sferę politycznej działalności posła albo senatora. Dobra osobiste jako przymioty ściśle związane z podmiotem, któremu one przynależą wpływają z przynależnej jednostce ludzkiej godności, co wyłącza zasadność rozciągania tej przesłanki także na sferę działalności publicznej określonej jednostki przede wszystkim w zakresie pełnienia przez nią funkcji publicznej¹⁷⁵². Taka wykładnia jawi się jako niedopuszczalna wobec skutku prowadzącego do rozszerzenia wyjątku od zasady nieodpowiedzialności wynikającej z wykonywania przez posła albo senatora na działalność stanowiącą bezpośrednią treść mandatu przedstawicielskiego w obrębie funkcji odnoszących się do podmiotów zewnętrznych, przede wszystkim funkcji kontrolnej¹⁷⁵³.

Państwo prawne..., s. 372, 375–376, 384). Pomimo uznania tego poglądu za aksjomat, słusznie Piotr Tuleja zwracał uwagę na wadliwą praktykę faktycznego wykładania przepisów prawnych przez sądy z uwzględnieniem zasady prymatu ustawy, a przez to interpretowania konstytucji przez pryzmat aktu wobec niej podrzędnego (P. Tuleja, *Interpretacja konstytucji*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 489).

¹⁷⁵² Wydaje się, że podobnego zdania był także Zdzisław Czeszejko-Sochacki, który bezkrytycznie przywoływał pogląd Jana Galstera, który uznawał, że „dopuszczenie się przez członka parlamentu w jego przemówieniu w trakcie obrad zniewagi organu państwowego, ale nie osoby (naruszenie dóbr osobistych), [... – przyp. JG] objęte jest immunitetem materialnym” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 79).

¹⁷⁵³ Podkreśla to również ETPCz, rozróżniając krytykę działania polityków pozostających parlamentarzystami w zakresie pełnienia ich mandatu przedstawicielskiego, od wypowiedzi dotyczących ich życia prywatnego (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 września 1999 r., *Dalban v. Rumunia*, skarga numer 28114/95, pkt 50). W tym zakresie wskazuje się na efekt mrozący jaki mogłaby wywołać obawa przed odpowiedzialnością za naruszenie dobrego imienia innej osoby w trakcie debaty politycznej, w tym przede wszystkim pozostałych jej uczestników, co pozostawałoby ze szkodą dla funkcjonowania życia politycznego całej społeczności (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 czerwca 1986 r., *Lingens v. Austria*, skarga numer 9815/82, pkt 44; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 listopada 2006 r., *Mamère v. Francja*, skarga numer 12697/03, pkt 20; Ł. Ptak, *Wolność wypowiedzi a naruszenie dóbr osobistych/zniesławienie przez publikacje prasowe – ewolucja stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2012, z. 3, s. 108–109, 114). Oceniając możliwość wystąpienia efektu mrozącego wynikającego z groźby zastosowania sankcji bierze się pod uwagę ewentualną jej wysokość oraz dotkliwość (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 marca 2004 r., *Radio France i inni v. Francja*, skarga numer 53984/00, pkt 40–41; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 grudnia 2004 r., *Pedersen i Baadsgaard v. Dania*, skarga numer 49017/99, pkt 92–94). Co na gruncie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. będzie miało szczególne znaczenie biorąc pod uwagę wyłączenie na podstawie przesłanki naruszenia dóbr osobistych innej osoby w odpowiednim zakresie działania immunitetu materialnego w ogóle. Równie istotne w tym kontekście pozostaje pogląd Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który uznał możliwość wywołania efektu mrozącego także przez groźbę zastosowania sankcji dyscyplinarnej wobec parlamentarzysty wykonującego czynności zawodowe objęte co do zasady przysługującym mu immunitetem materialnym (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 maja 2016 r., *Karácsony i inni v. Węgry*, skargi numer 42461/13 oraz 44357/13, pkt 37–38, 40–41).

Wyjątkowy charakter przesłanki ograniczającej zakres immunitetu materialnego doznaje wzmocnienia z uwagi na użytą konstrukcję przepisu art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Dotyczy to posłużeniem się przez ustrojodawcę zwrotem: „chyba że” skutkującym przerzuceniem ciężaru wykazania zaistnienia naruszenia przez posła albo senatora swoim działaniem wynikającym z wykonywania mandatu dóbr osobistych innej osoby przez podmiot który się na to powołuje¹⁷⁵⁴. Za wystarczającą w tym zakresie nie można by uznać także ochrony przysługującej każdemu obywatelowi w ramach wolności wypowiedzi. Przede wszystkim należy zauważyć, że immunitet materialny jako instytucja ustrojowa zabezpieczająca niezależne wykonywanie mandatu przedstawicielskiego nie powinna podlegać zniesieniu w ramach argumentu o istnieniu w odpowiednim zakresie przynależnej każdemu człowiekowi wolności wypowiedzi. Prowadziłoby to bowiem do rzeczywistej irrelewantności tej instytucji, gdyż w przypadku braku jej istnienia sytuacja prawna posła albo senatora nie uległaby jakiegokolwiek zmianie, gdyż ich odpowiedzialność podlegałaby ograniczeniu zgodnie z zasadami ogólnymi¹⁷⁵⁵. Równocześnie w systemie kontynentalnym, odmiennie niż w tradycji

¹⁷⁵⁴ Z. Radwański, M. Zieliński, *Stosowanie...*, s. 474; I. Andrych-Brzezińska, *Ciężar dowodu w prawie i procesie cywilnym*, Warszawa 2015, s. 282–287; K. Knoppek, *Dowody i postępowanie dowodowe*, w: *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom II. Część 2. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, red. nauk. T. Wiśniewski, Warszawa 2016, s. 140–141, 145–147; B. Janiszewska, *Art. 6 [Onus probandi]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55⁴)*, red. nauk. J. Gudowski, Warszawa 2021, s. 178, 184–185. 188.

¹⁷⁵⁵ Także Romuald Kmiecik podkreśla, że o immunitecie materialnym można rozważać wyłącznie w przypadku, gdy dana czynność przekracza dopuszczalne granice warunkując o jej bezprawności (R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 68). Co podkreślono w *votum separatum* Prezesa oraz dwóch sędziów węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego, to nieprawidłowość postrzegania przynależnej deputowanym wolności wypowiedzi jako instytucji mającej swoje źródło w ogólnej wolności wypowiedzi przysługującej każdemu obywatelowi stanowiącej prawo podstawowe skierowane przeciwko państwu. Wolność wypowiedzi deputowanych stanowi bowiem instytucję ustrojową wynikającą bezpośrednio z konstytucji pozostając instytucją zabezpieczającą wolny mandat deputowanego (wyrok ETPCz z dnia 17 maja 2016 r., *Karácsony i inni v. Węgry*, skargi numer 42461/13 oraz 44357/13, pkt 38). Podobnie także ETPCz, który uznał wolność wypowiedzi członka parlamentu jako instytucję ustrojową z zakresu podziału władzy mającą na celu zabezpieczenie prawidłowego wykonywania przedstawicielskiego (*Ibidem*, pkt 138). Jak wskazuje się w orzecznictwie tego organu, wolność wypowiedzi stanowi fundament państwa demokratycznego przynależny każdej osobie. Nie jest ona nadawana przez państwo, które może ją jedynie ograniczyć ze względu na zachodzącą kolizję dóbr chronionych prawem, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie z uwagi na istotną potrzebę społeczną. Ogólna wolność debaty politycznej stanowi fundament demokratycznego społeczeństwa, co posiada swoje odzwierciedlenie w szeregu postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Specyfika działalności parlamentu wymaga natomiast przyjęcie w tym zakresie szczególnych rozwiązań zapewniających prawidłowe funkcjonowanie systemu politycznego (wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1986 r., *Lingens v. Austria*, skarga numer 9815/82, pkt 37–42; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 stycznia 1999 r., *Janowski v. Polska*, skarga numer 25716/94, pkt 30; wyrok ETPCz z dnia 7 listopada 2006 r., *Mamère v. Francja*, skarga numer 12697/03, pkt 18–22; L. Gardocki, *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, Państwo i Prawo” 1993, z. 3, s. 11–12; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 905–908, 925–926). Na gruncie doktryny polskiej za poddaniem ogólnym zasadom ochrony wolności wypowiedzi wystąpieniu posła w środkach masowego przekazu opowiadał się: J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 43. Pogląd ten nie znalazł jednak odbicia w praktyce orzeczniczej. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie postanowieniem z dnia 29 października 1993 r. (VII K 683/93, niepublikowane) bowiem umorzył postępowanie karne toczące się przeciwko Jarosławowi Kaczyńskiemu oskarżonego o ujawnienie w okresie

anglosaskiej, nie występuje znajdująca zastosowanie do wszystkich obywateli koncepcja *absolute privilege*¹⁷⁵⁶ wywodzona z pierwszej poprawki do Konstytucji USA z dnia 17 września 1787 r.¹⁷⁵⁷ Niezależnie od tego senatorom i reprezentantom przysługuje immunitet materialny

sprawowania mandatu poselskiego na konferencji prasowej emitowanej w środkach masowego przekazu dokumentów państwowych objętych klauzulą tajności, wobec stwierdzenia objęcia tego działania immunitetem materialnym posła (K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 72). Także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w odniesieniu do ogólnej wolności wypowiedzi uważa się, że obejmuje ona nie tylko samą treść lecz także formę wyrażenia danego komunikatu (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 maja 1991 r., *Oberschlick v. Austria*, skarga numer 11662/85, pkt 57; wyrok ETPCz z dnia 23 kwietnia 1992 r., *Castells v. Hiszpania*, skarga numer 11798/85, pkt 6–17, 38–50; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 września 1994 r., *Jersild v. Dania*, skarga numer 15890/89, pkt 31; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2001 r., *Thoma v. Luksemburg*, skarga numer 38432/97, pkt 45; wyrok ETPCz z dnia 30 marca 2004 r., *Radio France i inni v. Francja*, skarga numer 53984/00, pkt 39; M.A. Nowicki, *Wokół...*, s. 909–910; L. Garlicki, *Art. 10. Wolność wyrażania opinii*, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18. Tom I*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 621). Równocześnie pomimo zauważenia szczególnych kompetencji parlamentu do kontroli rządzących w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się na szerszy niż w odniesieniu do innych podmiotów zakres dopuszczalnej krytyki rządzących w ramach ogólnej wolności wypowiedzi (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 lipca 1999 r. *Sürek v. Turcja*, skarga numer 26682/95, pkt 58–61). Istniejące w tym zakresie ograniczenia nie pozwalają uznać każdorazowej wypowiedzi przeciwko władzy za przekraczającą granice wolności wypowiedzi (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 czerwca 1998 r., *Incal v. Turcja*, skarga numer 22678/93, pkt 46–60; wyrok ETPCz z dnia 23 kwietnia 1992 r., *Castells v. Hiszpania*, skarga numer 11798/85, pkt 6–17, 38–50). W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się konieczność zachowania szczególnej wstrzemięźliwości wobec ograniczenia wolności wypowiedzi członków parlamentu, jak i partii politycznych (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 stycznia 1998 r., *United Communist Party of Turkey i inni v. Turcja*, skarga numer 19392/92, pkt 46, 57–59). W jeszcze większym zakresie dotyczy to członków opozycji parlamentarnej (wyrok ETPCz z dnia 23 kwietnia 1992 r., *Castells v. Hiszpania*, skarga numer 11798/85, pkt 42). Poddanie wobec tego tożsamym ograniczeniom wypowiedzi deputowanych w ramach przysługującego im immunitetu materialnego skutkowałoby faktyczną iluzorycznością tej instytucji prawnej.

¹⁷⁵⁶ Poza nielicznymi wyjątkami koncepcja *absolute privilege* nie podlegała zakwestionowaniu w orzecznictwie. Zauważa się niemniej mogące wynikać z jej bezwzględnego charakteru konsekwencje ograniczenia ochrony praw osób prywatnych. Jej istnienie uzasadnia się jednak interesem publicznym. Przynależy ona każdej osobie, która znalazła się w okolicznościach skutkujących jej aktualizacją. Mają to na uwadze Van Vechten Veeder opowiadał się za jej określaniem pojęciem immunitetu zamiast przywileju, jako niewywołującego negatywnego nastawienia do całej koncepcji (V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Judicial Proceeding*, „Columbia Law Review” 1909. nr 6, s. 465–469).

¹⁷⁵⁷ *Ibidem*, s. 463–464. Europejski system prawny uznając szeroki zakres wolności wypowiedzi (ang. *freedom of expression*), stawia jednak w tym zakresie granice, których przekroczenie może prowadzić do odpowiedzialności naruszciciela między innymi za zniesławienie czy zniewagę (wyrok ETPCz z dnia 7 listopada 2006 r., *Mamère v. Francja*, skarga numer 12697/03, pkt 25). Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, korzystanie z wolności wypowiedzi pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność. Może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej. Jak bowiem stwierdził ETPCz: „Limit akceptowalnej krytyki jest odpowiednio szerszy w odniesieniu do polityków niż wobec osób prywatnych. Odmienne niż te drugi, pierwszy naraża się nieuchronnie i świadomie na ścisłą kontrolę każdego wypowiedzianego przez siebie słowa oraz wykonanego czynu, zarówno przez dziennikarzy, jak i ogół opinii publicznej, a w konsekwencji musi on okazywać wyższy stopień tolerancji. Niewątpliwie – artykuł 10 ustęp 2 (art. 10 ust. 2 [Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przyp. JG]) chroni dobre imię innych – co oznacza wszystkich jednostek – a ochrona ta obejmuje także polityków, nawet jeżeli nie działają oni w charakterze osób prywatnych; niemniej w takich przypadkach wymogi uznania takiej ochrony muszą zostać ocenione przez pryzmat interesu w zakresie otwartej dyskusji kwestii politycznych”, (wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1986 r., *Lingens v. Austria*, skarga numer 9815/82, pkt 42; podobnie: wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 2004 r., *Pedersen i Baadsgaard*

opisany w Artykule 1 Sekcji 6 tej Konstytucji, w myśl którego za swoje przemówienia i debatę w którejkolwiek z izb nie mogą być indagowani w jakimkolwiek innym miejscu¹⁷⁵⁸. Koncepcja *absolute privilege* zakłada bezwarunkowe wyłączenie odpowiedzialności za zniesławiające wypowiedzi wyrażone w ramach procedury legislacyjnej, procesu sądowego lub dotyczących działalności władzy wykonawczej, krytyki rządu, systemu sprawowania władzy w państwie. Jej uzasadnieniem jest założenie, że w określonych sytuacjach jest co najmniej pożądane dla interesu publicznego, aby możliwe było przemawianie w pełni wolnym od strachu przed odpowiedzialnością oraz w sposób w całości niezależny¹⁷⁵⁹. Koncepcja *absolute privilege* znajduje zastosowanie także w do wypowiedzi przedstawicieli władzy wykonawczej w zakresie wykonywanych przez nich funkcji zabezpieczając w ten sposób ich niezależność. Z zasady podziału władzy wywodzi się o istnieniu szczególnej instytucji *executive privilege* chroniącej wewnętrzną komunikację wewnątrz władzy wykonawczej¹⁷⁶⁰. Instytucja ta obejmuje mowy obrończe, co zbliża ją do występującego w systemie polskim immunitetu materialnego adwokatów, radców prawnych i prokuratorów¹⁷⁶¹. Swoim zakresem rozciąga się także na czyny polegające na zniesławieniu urzędników, osób publicznych oraz osób publicznego zainteresowania¹⁷⁶². Wyklądania zakresu immunitetu materialnego posłów i senatorów przy

v. *Dania*, skarga numer 49017/99, pkt 80; wyrok ETPCz z dnia 7 listopada 2006 r., *Mamère v. Francja*, skarga numer 12697/03, pkt 27–28). Na co jednak zwraca uwagę Łukasz Ptak, doktryna *Lingens* doznała ograniczenia w połowie pierwszej dekady XXI wieku, poprzez próbę wyważenia wolności wypowiedzi wobec pozostałych praw podstawowych zamiast przyznawać jej wartość nadrzędną, co skutkuje istotnym oddaleniem doktryny *fair balance* od standardu amerykańskiego *absolute privilege* (Ł. Ptak, *Wolność...*, s. 115–116, 123–126).

¹⁷⁵⁸ Historycznym źródłem tego przywileju pozostaje art. 9 *Bill of Rights* (V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 134; orzeczenie Sądu Najwyższego Dystryktu Kolumbii z dnia 28 lutego 1881 r., *Kilbourn v. Thompson* 103 U.S. 168 (1880)). Immunitet wynikający z Artykułu 1 Sekcji 6 Konstytucji USA postrzega się jako zabezpieczający wolność debaty parlamentarnej chronionej na poziomie konstytucyjnym. Na poziomie konstytucji stanowych przynależny deputowanym do tamtejszych parlamentów immunitet materialny w szerszym stopniu nawiązuje do kształtu tej instytucji przyjętej w tradycji kontynentalnej Europy (V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 134–135; orzeczenie Sądu Najwyższego Dystryktu Kolumbii z dnia 28 lutego 1881 r., *Kilbourn v. Thompson* 103 U.S. 168 (1880)).

¹⁷⁵⁹ V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Judicial...*, s. 464–465, 469, 474–478; V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 132–134; .

¹⁷⁶⁰ Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 24 lipca 1974, *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974)); V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 140–146.

¹⁷⁶¹ W ramach uzasadnienia objęcia instytucją *absolute privilege* wypowiedzi adwokata w toku postępowania sądowego wskazuje się na jego funkcję publiczną w wyświetleniu prawdy materialnej, w szczególności w zakresie pozyskiwania informacji z osobowych środków dowodowych (V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Judicial...*, s. 482–483. Na występujące w polskim systemie podobieństwo pomiędzy immunitetem materialnym przysługującym adwokatowi oraz parlamentarzystę pośrednio: R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 68. Warto zauważyć, że z uwagi na funkcje komisji kongresowych w USA, *absolute privilege* rozciąga się także na świadków przez nie przesłuchiwanym, tak samo jak to dotyczy świadków przesłuchiwanym w sądzie (V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 137–138).

¹⁷⁶² V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Judicial...*, s. 465, 471–490; L. Gardocki, *Europejskie...*, s. 13–16. Natomiast na gruncie europejskiej kultury prawnej przyjmuje się, że z uwagi na konieczność zagwarantowania legitymowania się przez funkcjonariuszy służby publicznej zaufaniem społecznym dopuszcza się możliwość obrony przez nich swoich praw w okresie, w którym pozostają oni w służbie (wyrok ETPCz z dnia

uwzględnieniu prawoporównawczej perspektywy systemu anglosaskiego funkcjonującego w USA pozwala racjonalne ograniczenie zawężającej wykładni tej instytucji w ramach rozszerzania wyjątku dotyczącego przypadków naruszenia dóbr osobistych innych osób¹⁷⁶³. Immunitet materialny stanowi element zasady podziału władzy nie tylko w ramach zapewnienia deputowanemu ochrony przed szykanami ze strony egzekutywy. Istotne w tym zakresie jest także ograniczenie możliwości oceny treści działań składających się na zawodową działalność parlamentarzysty przez władzę sądowniczą¹⁷⁶⁴. Zakres ingerencji judykatury na gruncie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. ograniczony został wyłącznie do zbadania w odpowiednim zakresie czy dane działanie wynika z wykonywania mandatu posła albo senatora oraz czy w tym zakresie zostało wykazane ewentualne naruszenie dóbr osobistych innej osoby wyłączającej w odpowiednim zakresie działanie immunitetu materialnego. W doktrynie amerykańskiej zauważa się bowiem, że wolność wypowiedzi politycznej w parlamencie leży u samej podstawy idei organu deliberującego stanowiąc niejako esencję jego istnienia warunkując zdolność wypełniania jego funkcji jako ciała zbiorowego. Prawidłowość dyskusji zależy natomiast od istnieniem gwarancji pełnej niezależności i nieskrępowania jej uczestników. Wyłączenie w pełnej rozciągłości immunitetu materialnego w zakresie naruszenia dobrego imienia jednostki skutkowałoby natomiast uniemożliwieniem realizacji tego założenia oraz pozostawałoby w kontrze do ustalonych w tym zakresie tendencji światowego

21 stycznia 1999 r., *Janowski v. Polska*, skarga numer 25716/94, pkt 33–34; wyrok ETPCz w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r., *Mamère v. Francja*, skarga numer 12697/03, pkt 27). Dopuszczalna krytyka dotycząca tej kategorii podmiotów jest równa tej odnoszącej się do polityków jedynie w zakresie wykonywania przez urzędników swoich funkcji (wyrok ETPCz z dnia 29 marca 2001 r., *Thoma v. Luksemburg*, skarga numer 38432/97, pkt 47; Ł. Ptak, *Wolność...*, s. 109–110). W szerszym zakresie dopuszcza się taką ochronę także wobec osób zatrudnionych w administracji publicznej albo spółkach, których właścicielem jest państwo (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 grudnia 2004 r., *Busuioc v. Mołdawia*, skarga nr 61513/00, pkt 64). Równocześnie dopuszczalny stopień ochrony wspomnianych urzędników i pracowników pozostaje węższy niż w przypadku prokuratorów lub funkcjonariuszy organów ścigania (wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2004 r., *Busuioc v. Mołdawia*, skarga nr 61513/00, pkt 64; wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 2004 r., *Pedersen i Baadsgaard v. Dania*, skarga numer 49017/99, pkt 80, 92–93). Ostatecznie ETPCz uznaje, że wszelkie osoby prywatne oraz ich organizacje, o ile angażują się w działalność publiczną lub o istotnym znaczeniu publicznym, wchodzą w ten sposób na arenę debaty politycznej, poddając się w ten sposób pod wzmożoną kontrolę społeczną. Związany jest z tym obowiązek przejawiania wyższego stopnia tolerancji wobec skierowanej przeciwko nim krytyce, niż to miałyby miejsce w odniesieniu do podmiotów działających w pełni prywatnie (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 września 1990 r., *Fayed v. Wielka Brytania*, skarga numer 17101/90, pkt 75–77; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 lutego 2001 r., *Jerusalem v. Austria*, skarga numer 26958/95, pkt 37–41).

¹⁷⁶³ Parlamentarny immunitet materialny deputowanych do Kongresu porównywał między innymi do koncepcji tej instytucji przyjętej w państwach Europy kontynentalnej: V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 131.

¹⁷⁶⁴ Wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1986 r., *Lingens v. Austria*, skarga numer 9815/82, pkt 45–47; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 sierpnia 1998 r., *Hertel v. Szwajcaria*, skarga numer 25181/94, pkt 46; wyrok ETPCz z dnia 21 stycznia 1999 r., *Janowski v. Polska*, skarga numer 25716/94, pkt 30–32; wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2004 r., *Busuioc v. Mołdawia*, skarga nr 61513/00, pkt 59–62.

parlamentaryzmu¹⁷⁶⁵. Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia dotyczące zakresu przedmiotowego immunitetu materialnego posła i senatora należałoby przyjąć, że klauzula wyłączająca jego zastosowanie w przypadkach, w których działanie wynikające z wykonywania mandatu doprowadziło do naruszenia dóbr osobistych innych osób nie dotyczy działalności skierowanej przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu lub osobie pełniącej funkcję publiczną w zakresie ich działalności zawodowej¹⁷⁶⁶. Katalog ten wydaje się, że należałoby rozszerzyć także o podmioty publiczne lub z udziałem podmiotów publicznych oraz inne podmioty wykorzystujące majątek lub środki publiczne, w zakresie ich działalności publicznej lub dotyczących tego majątku lub tych środków. W pozostałym zakresie, w przypadku gdyby określone działanie posła albo senatora wynikające z wykonywania mandatu naruszało dobra osobiste tych podmiotów, czyli dobra immanentnie z nimi związane, ich godnością i integralnością, wówczas podlegałoby ono ogólnym zasadom odpowiedzialności jako nieobjęte parlamentarnym immunitetem materialnym, z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z immunitetu formalnego¹⁷⁶⁷.

W świetle prac legislacyjnych nad Ustawą konstytucyjną z 1992 r. nie wydaje się, aby rację miał Romuald Kmieciak domniemający o woli ustrojodawcy odniesienia tego wyjątku do

¹⁷⁶⁵ V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 131.

¹⁷⁶⁶ Taki wniosek wydaje się wspierać także zacytowane przez posła Stanisława Bartosza z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego podczas pierwszego czytania projektu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowisko Zygmunta Ziemińskiego, wskazującego na konieczność stosowania ostrej oficjalnej reakcji na pomówienia rzucane przez parlamentarzystów, które nie mogą uchodzić bezkarnie (*Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej...*, s. 201). Wniosek ten zdaje się wynikać także z przytoczonego powyżej poglądu Jana Galstera powołanego następnie przez Zdzisława Czeszejko-Sochackiego (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 79). Pogląd o zasadności rozciągnięcia parlamentarnego immunitetu materialnego przysługującego deputowanym w zakresie ich działalności zawodowej na zachowania polegające na zniesławieniu lub znieważeniu rządu lub funkcjonariusza publicznego wyraziły prokuratura hiszpańska, Sąd Konstytucyjny Hiszpani oraz ETPCz (wyrok ETPCz z dnia 23 kwietnia 1992 r., *Castells v. Hiszpania*, skarga numer 11798/85, pkt 16, 20, 43). Podobnie węgierski Trybunał Konstytucyjny wskazał na objęcie parlamentarnym immunitetem materialnym działań polegających na krytyce rządu oraz partii rządzącej (wyrok ETPCz z dnia 17 maja 2016 r., *Karácsony i inni v. Węgry*, skargi numer 42461/13 oraz 44357/13, pkt 32–41). Wydaje się, że podobny zakres przedmiotowy dotyczy także immunitetu materialnego przysługującego członkom litewskiego Seimasu. Został on ogólnie ograniczony wyłącznie do stanowiska zajętego przez deputowanego w czasie głosowania lub w przemówieniu wygłoszonym w Seimasie. Ponadto nie obejmuje on czynów stanowiących obrazę lub zniesławienie innej osoby. Podjęte natomiast rozstrzygnięcia w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej członków litewskiego Seimasu wskazują na możliwość czasowego wykluczenia z posiedzenia tego organu jego członka w przypadku użycia przez niego przemocy lub nawoływania do użycia przemocy, a także w przypadku publicznego znieważenia przez parlamentarzystę lub grożenia Prezydentowi, Przewodniczącemu Seimasu, Seimasowi, premierowi albo rządowi. W tym zakresie wydaje się, że odpowiedzialność deputowanego ograniczona zostaje wyłącznie do odpowiedzialności o charakterze porządkowym w ramach władzy korporacyjnej organu zbiorowego nad swoimi członkami (K. Grajewski, *Status...*, s. 52–53).

¹⁷⁶⁷ Na istnienie podobnego poglądu w doktrynie wydawał się wskazywać: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 79. Podobne rozumowanie wydaje się wynikać także ze stosowanego przez ETPCz rozróżnienia krytyki skierowanej przeciwko politykom w odniesieniu do ich działalności zawodowej od tej dotyczącej sfery ich życia prywatnego (wyrok ETPCz z dnia 28 września 1999 r., *Dalban v. Rumunia*, skarga numer 28114/95, pkt 50).

wszelkich przypadków naruszenia praw osób trzecich. W ocenie tego autora uzasadnieniem wprowadzenia tego wyjątku pozostawały ujawnione w ówczesnej praktyce parlamentarnej Niemiec wątpliwości co do możliwości pociągnięcia deputowanego „do odpowiedzialności cywilnej z powodu szkody wyrządzonej osobie trzeciej w toku przemówienia parlamentarnego (np. w wypadku «zdrady tajemnicy fabrycznej»)¹⁷⁶⁸. Przede wszystkim należy wskazać, że także w ramach zauważonej przez Romualda Kmiecika odmiennej konstrukcji przedmiotowej tego wyjątku przyjętego w jego pierwowzorze wyrażonym w art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej oraz w art. 41 ust. 4 Konstytucji kwietniowej, uzasadnieniem jego przyjęcia była wola zapobieżenie nadużywaniu wolności słowa parlamentarnego ze szkodą dla osób prywatnych¹⁷⁶⁹. Równie istotne jest zauważenie odmiennych konsekwencji jego aktualizacji polegających na absolutnym wyłączeniu w tym zakresie działania immunitetu materialnego zamiast wprowadzenia możliwości pociągnięcia posła albo senatora do odpowiedzialności sądowej za uprzednim uzyskaniem zezwolenia odpowiednio Sejmu albo Senatu. Zdecydowanie poważniejsze konsekwencje dla sfery odpowiedzialności prawnej posłów i senatorów na gruncie Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. uzasadniają jego węższy zakres przedmiotowy. Romuald Kmiecik nie zauważa także przyjęcia przez ustrojodawcę odmiennego pojęcia dla określenia podmiotów, których naruszenie dóbr osobistych skutkuje aktualizacją omawianego wyjątku. Podczas, gdy pierwotnie były to osoby trzecie w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. mowa jest o innych osobach. Pojęcie innej osoby należy rozumieć zgodnie z jej semantycznym znaczeniem, czyli jako każdą osobę poza posłem albo senatorem dokonującym odpowiedniego naruszenia. Odmienne wobec tego niż w przypadku pojęcia osoby trzeciej, brak jest jakichkolwiek podstaw do uznania istnienia w tym przypadku jakichkolwiek wyłączeń o charakterze podmiotowym, a w szczególności wyłączenia spod zakresu pojęcia innych osób współuczestniczących w dyskusji w izbie lub komisji innych posłów albo senatorów¹⁷⁷⁰. Skoro ustrojodawca posłużył się w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. formułą obejmującą

¹⁷⁶⁸ R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 69.

¹⁷⁶⁹ Tak też: E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 250.

¹⁷⁷⁰ W zakresie działalności posłów albo senatorów wynikającej z wykonywania mandatu dopuszcza się posługiwanie się także „brudnymi metodami”, które nie są uważane za coś wyjątkowego w debacie politycznej w społeczeństwach demokratycznych (wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1986 r., *Lingens v. Austria*, skarga numer 9815/82, pkt 43). Uznaje się również, że zakres wolności wypowiedzi w sprawach mających publiczne znaczenie pozostaje szerszy dla polityków, a w szczególności tych sprawujących swoje funkcje w ramach wyboru ich przez społeczeństwo (wyrok ETPCz z dnia 7 listopada 2006 r., *Mamère v. Francja*, skarga numer 12697/03, pkt 20). Mając powyższe na uwadze, dopóki określone działanie wynikające ze sprawowania mandatu zostaje skierowane przeciwko sferze objętej mandatem innego posła albo senatora wówczas nie powinna doznawać aktualizacji przesłanka wyłączająca w tym zakresie ochronę wynikającą z parlamentarnego immunitetu materialnego. Taki pogląd wydaje się znajdować potwierdzenie także w wypowiedzi posła Władysława Adamskiego z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej podczas prac komisyjnych po pierwszym czytaniu projektu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (*Biuletyn nr 2056/II...*).

swoim zakresem wszystkie kategorie osób, zawężająca interpretacja pojęcia innych osób stanowiłaby niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą parlamentarnego immunitetu materialnego ze szkodą dla ochrony wolności i praw potencjalnych poszkodowanych lub pokrzywdzonych działaniami posła albo senatora¹⁷⁷¹. Treść tego pojęcia nie stanowiła jednak pola zainteresowania doktryny i judykatury¹⁷⁷².

Także w przywołanej już wyżej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r.¹⁷⁷³ nie pochyłono się nad użytym w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. pojęciem innej osoby. Sąd Najwyższy ograniczył się do ogólnego stwierdzenia braku ostrych granic przesłanki wyłączenia z zakresu immunitetu materialnego działań wynikających z wykonywania mandatu, które naruszają dobra osobiste innych osób. W uchwale tej wyrażono jednak inny pogląd mogący budzić daleko idące wątpliwości czy nie wykroczone w tym zakresie poza granice dopuszczalnego uznania sędziowskiego, naruszając tym samym obowiązującą ustawę zasadniczą. Sąd Najwyższy stwierdził bowiem, że z samej istoty mandatu poselskiego sprawowanego w imieniu i z wyboru narodu wynika konieczność jego wykonywania „przy użyciu godziwych metod postępowania, nie naruszając zasad dobrej wiary ze strony społeczeństwa do tego, kto go posiada”. W ocenie Sądu Najwyższego, mandat nie może więc być „wykonywany za pomocą rozmaitych nieuczciwych machinacji, takich np. jak, posługiwanie się fałszywymi dokumentami lub fałszowanie wykorzystywanych dokumentów w swej działalności poselskiej, nie może wyrażać się w podburzaniu do dokonywania aktów przemocy lub braniu w nich udziału, albo w publicznym nawoływaniu do nieposłuszeństwa obowiązującej ustawie itp.”¹⁷⁷⁴ Na tej podstawie uznano, że okoliczności dotyczące

¹⁷⁷¹ W tym zakresie zostałaby uznana kontynentalna koncepcja ochrony prawa do prywatności oraz dobrego imienia, której przyznano by prymat nad wymogiem zapewnienia posłowi albo senatorowi pełnej niezależności w zakresie ich działalności zawodowej (wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1986 r., *Lingens v. Austria*, skarga numer 9815/82, pkt 35–42; wyrok ETPCz z dnia 7 listopada 2006 r., *Mamère v. Francja*, skarga numer 12697/03, pkt 27–29; M.A. Nowicki, *Wokół...*, s. 918–926).

¹⁷⁷² Biorąc powyższe pod uwagę należy zgodzić się z Krzysztofem Grajewskim, który spod zakresu parlamentarnego immunitetu materialnego wyłączał czyny polegające na dopuszczeniu się rękoczynów przez posła albo senatora (K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 70). Niemniej apodyktyczność i aprioryczność wypowiedzi tego autora wydają się być zbyt daleko idące. Nie wydaje się bowiem, aby w przypadku braku przyjęcia przez ustrojodawcę przesłanki wyłączającej spod działania immunitetu materialnego czynów wynikających z wykonywania mandatu, którymi naruszono dobra osobiste innych osób lub gdyby ta przesłanka została odmiennie sformułowana, pogląd ten byłby równie oczywisty. Pewne wątpliwości w tym zakresie także na gruncie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. wyrazili Ewa Gdulewicz oraz Wojciech Orłowski, który rozważali, czy immunitet materialny nie obejmuje między innymi bójek w obrębie parlamentu (E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 250).

¹⁷⁷³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., I KZP 40/93, LEX nr 20648.

¹⁷⁷⁴ Skonstruowana przez Sąd Najwyższy koncepcja oceny działalności posłów albo senatorów decyzji o objęcia jej immunitetem materialnym nie znajduje wsparcia w wykładni prawnoporównawczej z deputowanymi do brytyjskiego parlamentu. Na gruncie tego systemu przyjmuje się bowiem, że nawet wiedza parlamentarzysty o nieprawdziwości wyrażanych przez niego twierdzeń w żadnym stopniu nie może skutkować do aktualizacji

popelnionego przez posła albo senatora czynu, „mogą już jednak zostać odpowiednio oceniane – z punktu widzenia wyłączenia jego odpowiedzialności karnej – w świetle okoliczności faktycznych konkretnej sprawy”. Oznacza to, że w tym zakresie, pomimo jednoznacznej funkcji immunitet materialnego bezwzględne wyłączenia w określonym zakresie możliwości wywodzenia jakichkolwiek konsekwencji prawnych z działalności zawodowej posła albo senatora, Sąd Najwyższy intencjonalnie przekształcił ten immunitet w mający w rzeczywistości charakter względny, w ramach oceny aktualizacji w określonej sytuacji nieostrej klauzuli „godziwych metod postępowania”. Takie działanie jawi się jako niedopuszczalne w świetle poczynionych dotychczas ustaleń. Słusznie wobec tego Lech Garlicki i Krzysztof Gołyński postrzegali to działanie za konstruowanie przez Sąd Najwyższy dodatkowej przesłanki odpowiedzialności posła i senatora w zakresie ich działalności wynikającej z wykonywania mandatu¹⁷⁷⁵. Jak ocenia Romuald Kmiecik, przyjęcie tej klauzuli „praktycznie zawęży zakres immunitetu materialnego niemal do zera. Jeśli więc immunitet materialny ma pozostać realną gwarancją wolności słowa w parlamencie, to stosowanie kryteriów moralnych dla oceny, czy treść przemówienia poselskiego – jako metody postępowania parlamentarnego – jest objęta jeszcze immunitetem musi budzić pewne zastrzeżenie”¹⁷⁷⁶. Wykładnia immunitetu materialnego powinna uwzględniać funkcję tej instytucji, równocześnie nie może ona przybierać form, ani rozszerzającej, ani zawężającej, interpretacji pojęć użytych przez ustrojodawcę, co też zauważył Sąd Najwyższy w omawianej uchwale. Powinna ona być oparta na konstytucyjnie określonym systemie sprawowania władzy w państwie oraz brać pod uwagę pozycję ustrojową i kompetencje organów przedstawicielskich, jak i poszczególnych posłów albo senatorów¹⁷⁷⁷. Jak słusznie wskazali Piotr Czarny oraz Bogumił Naleziński, rozstrzygnie

w tym zakresie jego odpowiedzialności cywilnej lub karnej (V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 136; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 grudnia 2002 r., *A. v. The United Kingdom*, skarga numer 35373/97, pkt 22). Podobnie ma to zastosowanie do deputowanych do norweskiego Stortingu, którym przysługuje – wzorowany na amerykańskim – immunitet materialny w zakresie odpowiedzialności za opinie wyrażone w parlamencie (J. Osiński, *Konstytucja Królestwa Norwegii uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne w Eidsvold 17 maja 1814 r., z późniejszymi zmianami, ostatnia z 19 czerwca 1992 r.*, Warszawa 1996, s. 41; wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 2002 r., *A. v. Wielka Brytania*, skarga numer 35373/97, pkt 57–58; A. Ławniczak, *Immunitet parlamentarny w Norwegii*, w: *Immunitet parlamentarny w wybranych...*, s. 199–201).

¹⁷⁷⁵ L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 108. Autorzy ci uznali wyrażony przez Sąd Najwyższy pogląd za interesujący niemniej nie poddali go krytycznej analizie (*Ibidem*, s. 108).

¹⁷⁷⁶ R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 70. ETPCz, po rozpatrzeniu sprawy z zarzutu naruszenia prawa do sądu określonego w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, niezależnie od uznania powagi zarzutów postawionych przez tego deputowanego osobie prywatnej, stwierdził, że dopuszczenie do powstania jakichkolwiek wyjątków od absolutnego immunitetu materialnego deputowanych do brytyjskiej Izby Gmin w zakresie jego wypowiedzi w izbie, których zastosowanie zależałoby od konkretnych faktów w określonej sprawie w poważnym stopniu podważyłoby uzasadniony cel istnienia tej instytucji prawnej (wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 2002 r., *A. v. Wielka Brytania*, skarga numer 35373/97, pkt 88).

¹⁷⁷⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 r., K 3/88, LEX nr 25153; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 117; P. Czarny, B. Naleziński, *Kilka...*, s. 167–170.

przez sądy o zagadnieniach prawnych dotyczących władzy politycznej wymaga zachowania „powściągliwości sędziowskiej, nakazującej szczególnie ostrożne traktowanie w praktyce wymiaru sprawiedliwości «kwestii politycznych»”¹⁷⁷⁸. Nie jest na tej podstawie dopuszczalne określanie jakichkolwiek dodatkowych, niewynikających bezpośrednio z tekstu obowiązującej konstytucji, przesłanek jej zastosowania, tym bardziej takich które skutkują istotnym poszerzeniem w tym zakresie swobody interpretacji przez inną władzę tak egzekutywę, jak i judykaturę. Uzasadnieniem tego nie może pozostawać także domniemana kolizja zasad lub wartości konstytucyjnych. Zakres nieodpowiedzialności posłów i senatorów – pozostających wyłącznymi przedstawicielami całego narodu – został bowiem bezpośrednio określony przez suwerena w akcie jego woli ujętym w formie obowiązującej ustawy zasadniczej¹⁷⁷⁹. W tradycji anglosaskiej przyjmuje się bowiem jednoznacznie, że sądy nie są kompetentne do badania ewentualnego bezprawnego zamiaru deputowanego w działaniu podjętym w zakresie przysługującego mu immunitetu materialnego¹⁷⁸⁰. Jak uznano w orzeczeniu *Queen’s Bench Division* z dnia 6 listopada 1970 r. w sprawie *Church of Scientology of California v. Johnson Smith*, w ramach określonej w art. 9 *Bill of Rights* z 1689 r. parlamentarnej wolności słowa, deputowany musi cieszyć się pełną wolnością słowa w izbie bez strachu o podważanie lub wykorzystanie przeciwko niemu przyświecających mu w tym zakresie motywów lub intencji albo powodów dla których wypowiedział określone słowa¹⁷⁸¹. Podobnie także w orzeczeniu Sądu Najwyższego USA z dnia 24 lutego 1966 r. w sprawie *United States v. Johnson* wyrażono zakaz badania przez sądy motywacji stojącej za działaniem kongresmana objętym klauzulą *speech or debate*, w tym także w ramach badania aktualizacji znamion czynu polegającego utrudnianiu funkcjonowania rządu poprzez dopuszczenie się jego defraudacji. Natomiast niewątpliwie nie można uznać za objętego tą klauzulą czynu polegającego na przyjęciu łapówki

¹⁷⁷⁸ P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 116. Podobnie: T. Stawecki, *Koncepcja...*, s. 260–262. Na konieczność zachowania powściągliwości w ingerencji przez sądy w sferę autonomii izb parlamentarnych, przy zastrzeżeniu możliwości tego dokonywania wyłącznie w oparciu o prawo, w zakresie jednoznacznie przyznanych sądom kompetencji, wskazano w wyroku ETPCz z dnia 17 maja 2016 r., *Karácsony i inni v. Węgry*, numery skarg 42461/13 oraz 44357/13, pkt 140–144.

¹⁷⁷⁹ Na co zwracał uwagę Oliver Wendell Holmes Jr., to każdorazowo polityczny charakter decyzji o przyznaniu przywileju oraz nadaniu mu określonego charakteru. Nie stanowi to wobec tego problematyki wykładni prawa, lecz ważenia dóbr prawnych na etapie jego stanowienia, co z samej natury rzeczy przynależy do legislatury, a nie jest dostępne judykaturze. W ostateczności każdy przywilej zasadza się na uznaniu wyższej wartości w istnieniu pewnej sfery nieodpowiedzialności sprawcy nad szkodą lub krzywdą przez niego wyrządzoną (O.W. Holmes Jr., *Privilege, malice, and intent*, „Harvard Law Review” 1894, nr 1, s. 2–10).

¹⁷⁸⁰ Tak już w orzeczeniu Izby Lordów w sprawie skazania przez *Court of King’s Bench* sir Johna Eliota oraz Denzela Hollisa i Benjaminea Valentineasa (*Journals of the House of Lords...*, s. 165–166).

¹⁷⁸¹ A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, s. 225; W. Kręcis, *Wolność...*, s. 40, 49–50.

w zamian za zainicjowanie określonego postępowania legislacyjnego¹⁷⁸². W tym też orzeczeniu Sąd Najwyższy USA wskazał, że „*Speech or Debate Clause*, która wynika z długiej walki nadrzędności parlamentu, uosabia przywilej skonstruowany tak aby chronić członków legislatury przed postępowaniem karnym przez możliwie nieprzyjazną egzekutywę oraz skazaniem przez możliwe wrogą judykaturę”¹⁷⁸³. W sprawie *Coffin v. Coffin* Sąd Najwyższy stanu Massachusetts natomiast zauważył, że funkcją sądów pozostaje zabezpieczenie ujawnionych przywilejów izb parlamentarnych, jak i ich poszczególnych członków, gdyż pozostają one „esencjonalne dla praw ludu oraz powinny być wspierane przez każdego dobrego obywatela, w ramach ich rzeczywistych limitów”¹⁷⁸⁴. Doktryna amerykańska postrzega nadmierny aktywizm sędziowski w kwestiach immunitetowych jako naruszający zasadę podziału władzy, której utrzymanie pozostaje podstawową gwarancją ochrony praw jednostki. Na tej podstawie działania te uznaje się za sprzeczne zarówno z tekstem obowiązującej konstytucji, jak również stanowiącej jej źródło wolą Ojców Założycieli USA. Uznaje się także, że zawężanie zakresu przysyłającego deputowanym immunitetu materialnego skutkuje ograniczeniem stanowiącej fundament ustroju demokratycznego wolności wypowiedzi oraz debaty w sprawach politycznych, osłabiając przez to gwarancje prawidłowego i niezależnego wykonywania mandatu przedstawicielskiego¹⁷⁸⁵. Na tej podstawie przyjęto następujący pogląd: „Oznacza to w praktycznym języku, że sąd musi zdać sobie sprawę, że jego władza dyskrejonalna w zakresie immunitetu kongresowego jest bardzo ograniczona. [... – przyp. JG] Sąd musi oczywiście, móc decydować czy zakwestionowane działanie kongresowe podpada pod jego ochronę, lecz robiąc to powinien w mniejszym stopniu kierować się tym co sam uważa za akty w zakresie legislacji, a bardziej jak postrzega je Kongres. Przy określaniu co jest objęte ochroną [sądy – przyp. JG] powinny przyjąć podejście rekomendowane przez język [orzeczenia – przyp. J.G.] *Kilbourn* – przyznać immunitet względem «działań generalnie podejmowanych w czasie trwania sesji izby przez jednego z jej członków w związku z działalnością

¹⁷⁸² Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 24 lutego 1966 r., *United States v. Johnson*, 383 U.S. 169 (1966); X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 114–116. Jak bowiem wskazał Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki w orzeczeniu z dnia 29 czerwca 1972 r. w sprawie *United States v. Brewster*, 408 U.S. 501 (1972): „Postępowanie karne odwołujące się nie jest zakazane przez *Speech or Debate Clause*. Pomimo że postanowienie to chroni członków Kongresu przed postępowaniem dotyczącym działań w zakresie legislacji albo motywacji dla podjęcia takich działań, *United States v. Johnson*, 383 U. S. 169, 383 U. S. 185, nie chroni ono jednak wszelkich zachowań związanych z procesem legislacyjnym. Ponieważ w tej sprawie ściganie karne z zarzutu przekupstwa nie dotyczy działań legislacyjnych lub motywacji, Sąd Okręgowy błędnie orzekł, iż *Speech or Debate Clause* wymaga oddalenia aktu oskarżenia”.

¹⁷⁸³ Orzeczenie Sądu Najwyższego USA z dnia 24 lutego 1966 r., *United States v. Johnson*, 383 U.S. 169 (1966). Wskazuje na to także: X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 98.

¹⁷⁸⁴ Orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Massachusetts z dnia 1 marca 1808 r., *Coffin v. Coffin* 4 Mass. 1 (1808).

¹⁷⁸⁵ X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 139–142

podejmowaną przed nią». Co więcej, sądy powinny unikać wnikania w treść działalności legislatorów [... – przyp. JG]. Sąd powinien wyłącznie prosto stwierdzić, że generalnie przedmiot komunikacji wobec opinii publicznej działalności Kongresu był chroniony przez tę klauzulę. Okoliczność, że Kongres mógł dokonać tego w sposób odrażający dla sądu jest irrelevantna. Nie ma także znaczenia, że jakieś prawa osób prywatnych zostały naruszone. Dokonanie interpretacji konstytucji w tym zakresie, w tym tej dotyczącej zabezpieczenia praw osób prywatnych, została powierzona Kongresowi. Ponadto sądowa wykładnia, która mogłaby wystąpić przeciwko dyrektywą Kongresu w zakresie publikacji raportów z jego działalności, byłaby niewyobrażalna dla Twórców Konstytucji”¹⁷⁸⁶. Równocześnie uznaje się, że same izby parlamentarne nie są uprawnione do dowolnego kształtowania przywilejów swoich członków. Jak bowiem stwierdził Sąd Najwyższy stanu Massachusetts w orzeczeniu w sprawie *Coffin v. Coffin* (1808): „Wolność deliberacji, wypowiedzi oraz debaty, zabezpieczony przez deklaracje praw każdej z izb ustawodawczych, stanowi raczej przywilej indywidualnych członków, niż odpowiedniej izby jako ciała zorganizowanego; pochodzący z woli ludu członkowie legitymują się tym uprawnieniem nawet, gdyby pozostawałoby ono w sprzeczności z wolą danej izby”¹⁷⁸⁷. Wola ustrojodawcy polskiego oparcia ustroju określonego Ustawą konstytucyjną z 1992 r. na fundamencie zasady podziału władzy nadaje odwołaniu się przy wykładni parlamentarnego immunitetu materialnego do prawnoporównawczej perspektywy amerykańskiej znajduje jeszcze silniejsze uzasadnienie. System sprawowania władzy w tym państwie przyjmuje bowiem najdalej posuniętą postać jej podziału w formie separacji¹⁷⁸⁸. Natomiast przyjęta przez Sąd Najwyższy przesłanka „godziwych metod postępowania” narusza samą istotę zasady podziału władz wykluczającej możliwość innego niż mającego bezpośrednią podstawę w konstytucji ingerowania przez jedną władzę na drugą w ramach przyjętych mechanizmów równowagi¹⁷⁸⁹.

¹⁷⁸⁶ *Ibidem*, s. 142–143.

¹⁷⁸⁷ Orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Massachusetts z dnia 1 marca 1808 r., *Coffin v. Coffin* 4 Mass. 1 (1808)

¹⁷⁸⁸ Na oparcie Konstytucji USA na zasadzie podziału władzy wzbogaconej o system *checks and balances*, zwracają uwagę: M. Rosenfeld, *The Identity...*, s. 1060–1061; Ł. Wordliczek, *Zasada podziału władzy w USA: między literą a duchem konstytucji*, w: *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, red. R. Kłosowicz, B. Kosowska-Gąstoł, G.M. Kowalski, T. Wieciech, Ł. Jakubiak, Kraków 2016, 769–770, 778–779. Wynika z tego między innymi zakaz wpływania którejkolwiek z władz na wewnętrzne funkcjonowanie pozostałych dwóch (X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 142). Należy wskazać także na każdorazowe protesty Kongresu przeciwko jakimkolwiek próbom zawężania przez Sąd Najwyższy USA zakresu immunitetu przysługującego kongresmanom na podstawie klauzuli *speech or debate*. Takie działania uznaje się bowiem jednoznacznie za naruszające zasadę podziału władzy (*Ibidem*, s. 99–100).

¹⁷⁸⁹ L. Garlicki, *Regulamin...*, s. 9–10; Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Report on the regime of parliamentary immunity*, Strasburg 1996, s. 4, 15, pkt 14, 103; Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Report on the scope and lifting of parliamentary immunities*,

Jak zauważa się na gruncie prawa amerykańskiego, określenie charakteru immunitetu parlamentarnego stanowi wyraz ocen politycznych przedsięwziętych na etapie tworzenia prawa w ramach porównania wartości pozostających w konflikcie wartości istotnych społeczne. Podjęcie decyzji o przyznaniu danemu przywilejowi bezwzględnego charakteru skutkuje między innymi tym, że irrelewantne dla odpowiedzialności sprawcy pozostaje jego nastawienie do swojego czynu, co w szczególności dotyczy ewentualnego złośliwego zamiaru. Odmienne natomiast w ramach tak zwanych przywilejów kwalifikowanych, w odniesieniu do których złośliwy zamiar sprawcy skutkuje zniesieniem immunitetu oraz aktualizacją odpowiedzialności sprawcy¹⁷⁹⁰. Podobną przesłankę aktualizacji odpowiedzialności sprawcy w ramach badania przekroczenia przynależnej każdemu człowiekowi wolności wypowiedzi konstruuje w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka. Na gruncie prawa kontynentalnego¹⁷⁹¹ stanowi ją dobra wiara, a wobec dziennikarzy także zasady etyki zawodowej¹⁷⁹². Każdorazowo przyjmuje się równocześnie pogląd o konieczności zawężającej wykładni wszelkich wyjątków

Study No. 714/2013, Strasburg 2014, s. 21, pkt 126; A. Ławniczak, *Jedność...*, s. 214–221. Wyjątkowe rozwiązanie prawnoustrojowe w ramach wpływu judykatury na legislaturę przyjęto w Konstytucji Chile z 1980 r. W tym państwie określono kompetencje właściwego sądu apelacyjnego orzekającego w pełnym składzie do wyrażania zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności albo zatrzymanie lub aresztowanie reprezentanta albo senatora. Od takiego rozstrzygnięcia przysługuje odwołanie wyłącznie do Sądu Najwyższego. W tym zakresie uznaje się, że ustrojodawca przyznał pierwszeństwo zasady państwa prawa nad zasadą suwerenności parlamentu (K. Complak, *Humberto Nogueira Alcalá, El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano. Serie de Documentos Nr 8, Santiago 1992, s. 127*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 128).

¹⁷⁹⁰ O.W. Holmes Jr., *Privilege...*, s. 2–10.

¹⁷⁹¹ Odwołanie się do orzecznictwa ETPCz w ramach wykładni prawa konstytucyjnego okresu transformacji zakłada dążenie do pełnej internalizacji tożsamości kulturowo-prawnej Europy Zachodniej, współokreślanej w orzecznictwie wspomnianego sądu międzynarodowego (L. Leszczyński, J. McClellan Marshall, *Precedens w procesie orzekania. Perspektywa sędziowska w ujęciu porównawczym*, Lublin 2019, s. 48–49). Pierwsze akty nieformalnego ówczesnie uwzględniania w swoim orzecznictwie standardów europejskich przez Trybunał Konstytucyjny miały miejsce jeszcze przed 1989 r. Natomiast w latach 90-tych XX wieku działania te stały się znacznie bardziej widoczne oraz powszechne (M. Kruk, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Księga XX-lecia...*, s. 288–289). Andrzej Bałaban w ramach procesu transformacji ustrojowej zwracał uwagę na zagadnienie standaryzacji rozwiązań ustrojowych państw demokratycznych polegającej na czerpaniu w tym zakresie z dorobku konstytucjonalizmu Europy Zachodniej. Miało to szczególne znaczenie dla stworzenia warunków dla integracji Rzeczypospolitej Polskiej z państwami europejskimi (A. Bałaban, *Funkcje konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. nauk. J. Trzcíński, Warszawa 1997, s. 18–19). W analizowanym tutaj kontekście ewentualnej kolizji parlamentarnego immunitetu materialnego z prawem do sądu należy wskazać, że jeszcze przed formalnym związaniem Rzeczypospolitej Polskiej orzecznictwem ETPCz, Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z dnia 25 lutego 1992 r. (K 3/91, LEX nr 25275) wywiódł o obowiązywaniu w Rzeczypospolitej Polskiej z opisaną w art. 1 Konstytucji RP z 1952 r. klauzuli demokratycznego państwa prawnego prawo każdego do sądu pomimo braku jego wyraźnego określenia w którymkolwiek z obowiązujących ówczesnie ustawy zasadniczej (A. Zieliński, *Prawo...*, s. 484–485).

¹⁷⁹² Wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1986 r., *Lingens v. Austria*, skarga numer 9815/82, pkt 46; wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2004 r., *Busuioc v. Mołdawia*, skarga nr 61513/00, pkt 59; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 stycznia 1999 r., *Fressoz i Roire v. Francja*, skarga numer 29183/95, pkt 54; wyrok ETPCz z dnia 23 kwietnia 1992 r., *Castells v. Hiszpania*, skarga numer 11798/85, pkt 47–48; wyrok ETPCz z dnia 28 września 1999 r., *Dalban v. Rumunia*, skarga numer 28114/95, pkt 49–50; wyrok ETPCz z dnia 30 marca 2004 r., *Radio France i inni v. Francja*, skarga numer 53984/00, pkt 37; wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 2004 r., *Pedersen i Baadsgaard v. Dania*, skarga numer 49017/99, pkt 78; Ł. Ptak, *Wolność...*, s. 113–114.

od zasady wolności wypowiedzi oraz przekonującego uzasadnienia dokonanej w ten sposób w nią ingerencji¹⁷⁹³. Jak przyjmuje się na gruncie koncepcji *absolute privilege*, jej celem nie jest chronienie osób działających w złej wierze, lecz odmiennie zagwarantowanie, że osoby działające rzetelnie w wykonaniu swojej funkcji nie będą szykanowane zarzutami nierzetelności lub złej wiary. Uznaje się, że w tym zakresie interes publiczny przeważa za nad zasadnością badania motywacji sprawcy danego czynu. Nie można tego postrzegać jako przywileju kierowania się złą wolą, lecz gwarancji braku możliwości postawienia zarzutu takiej podstawy przedsiębranego działania. Już bowiem sam zarzut może stanowić szykanę pociągającą za sobą częstokroć niemożliwe do powetowania szkody. Skutkiem tego ograniczeniu podlega wolność słowa, co nie jest pożądane z punktu widzenia interesu publicznego¹⁷⁹⁴. Równocześnie każdorazowo osąd człowieka z samej swej natury nie jest idealny, co nie pozwala wykluczyć możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności osoby, której w rzeczywistości w jej działaniu nie przyświecała zła wola, a uwolnienia od tej odpowiedzialności tego co taką motywacją w swoich działaniach się kierował¹⁷⁹⁵. Wyłącznie dopuszczalności swobodnego określania przez sądu zakresu przynależnych deputowanym przywilejów postrzega się gwarancję przed możliwością wysuwania przeciwko nim zarzutów inspirowanych politycznie¹⁷⁹⁶.

Sąd Najwyższy we wspomnianej już powyżej uchwale z dnia 16 lutego 1994 r.¹⁷⁹⁷ posługując się skonstruowaną przez siebie przesłanką „godziwych metod postępowania” z zakresu parlamentarnego immunitetu materialnego wyłączył wszelkie działania przedsięwzięte przy posłużeniu się nieuczciwymi machinacjami, nawet jeżeli dotyczą one wykonywania praw i obowiązków wynikających z mandatu. Sąd Najwyższy jako przykłady takich działań wskazał: posługiwanie się fałszywymi dokumentami lub fałszowanie wykorzystywanych dokumentów w swej działalności poselskiej, podburzanie do dokonywania aktów przemocy lub brania w nich udziału, publiczne nawoływanie do nieposłuszeństwa obowiązującej ustawie. Słusznie

¹⁷⁹³ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 grudnia 2006 r., *Dąbrowski v. Polska*, skarga numer 18235/02, pkt 31–32.

¹⁷⁹⁴ Jak bowiem stwierdził Sąd Najwyższy USA w orzeczeniu z dnia 21 maja 1951 r. w sprawie *Tenney v. Brandhove*, 341 U.S. 367 (1951): „Zarzut niezasadnego celu nie niszczy przywileju. Legislatorzy są odporni na wszelkie czynniki mogące ich krępować w niezakłóconym wykonywaniu ich obowiązków prawodawczych, nie dla ich prywatnego interesu, lecz dla dobra publicznego. Nie można bowiem oczekiwać niecodziennej odwagi nawet od legislatorów. Przywilej miałby niską wartość, jeżeli mogliby oni być narażeni na koszty, niedogodności oraz przekierowanie uwagi ze względu na proces wytoczony na podstawie wniosków powoda albo gdyby mieli podlegać zagrożeniu wydania wyroku przeciwko nim na podstawie spekulacji ławy przysięgłych co do ich motywów”.

¹⁷⁹⁵ V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Judicial...*, s. 469–470

¹⁷⁹⁶ X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 104–105.

¹⁷⁹⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., I KZP 40/93, LEX nr 20648.

de lege lata pogląd ten kwestionuje Romuald Kmiecik stwierdzając, że jego wdrożenie skutkowałoby faktycznym zawężeniem parlamentarnego immunitetu materialnego do zera. Autor ten za wątpliwe uznawał bowiem poddanie treści przemówienia poselskiego (senatorskiego) ocenie z punktu widzenia kryteriów moralnych. Zauważał on w tym zakresie na szeroką możliwość stosowania wobec posła albo senatora uchybiającego swojej godności sankcji regulaminowych o charakterze środków dyscyplinujących¹⁷⁹⁸. Odmienne jednak, bez dodatkowego uzasadnienia, Romuald Kmiecik podzielił zapatrywanie Sądu Najwyższego uznającego za niewchodzące w zakres mandatu przedstawicielskiego posługiwanie się fałszywymi dokumentami lub fałszowanie dokumentów¹⁷⁹⁹.

Podzielając w przeważającym zakresie rozumowanie zaprezentowane przez przywołanego autora¹⁸⁰⁰ zastrzeżenia budzi bezkrytyczne zgodzenia się z poglądem Sądu Najwyższego wyłączenia z zakresu mandatu przedstawicielskiego działań w ramach których poseł albo senator posługiwałby się fałszywymi dokumentami lub takie dokumenty fałszował. Kierując się konsekwentnie poglądem wykluczającym zdolność podmiotów zewnętrznych oceny merytorycznej poszczególnych działań posła albo senatora, o ile wynikają one z jego mandatu, to jest indywidualnych kompetencji posła albo senatora lub przysługujących mu wtórnie jako członkowi organu zbiorowego, należy odrzucić możliwość *ex ante* wskazania takich działań, które z całą pewnością nie będą objęte parlamentarnym immunitetem materialnym. Jeżeli poseł albo senator posłużyłby się fałszywym dokumentem w ramach swojej przemowy w debacie plenarnej nad projektem ustawy albo Marszałek Senatu stwierdziłby podjęcie przez Senat uchwały w toku postępowania legislacyjnego pomimo braku uzyskania wymaganej większości

¹⁷⁹⁸ R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 70–71. Uznając zasadność tego stanowiska należy dodatkowo zauważyć, że doznają one wsparcia ze strony argumentu odwołującego się do genezy parlamentarnego immunitetu materialnego w średniowiecznej Anglii, gdzie instytucja ta stanowiła jedną z gwarancji niezależności parlamentu od monarchy w ramach wyłączenia jego kompetencji stosowania szykan przeciwko deputowanym za czyny postrzegane jako nawoływanie do nieposłuszeństwa czy podburzanie (W. Kręcisz, *Wolność...*, s. 40). Właśnie to ten zarzut działalności tego rodzaju pierwotnie używany był jako ostateczne uzasadnienie przełamywania przez monarchów przywilejów parlamentarnych w celu wywodzenia odpowiedzialności od poszczególnych deputowanych za treść ich wystąpień w trakcie obrad parlamentarnych (V.V. Veeder, *Absolute Immunity in Defamation: Legislative...*, s. 133). Także w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej przysługujący szlachcie sejmującej albo sejmikującej głos wolny (A. Lityński, *Samorząd...*, s. 22; A.B. Zakrzewski, *Sejmiki...*, s. 77) obejmował swoim zakresem wystąpienia mogące być postrzegane jako nakłanianie do nieposłuszeństwa władzy, naruszające dobre imię innego obywatela albo skierowane przeciwko panującej religii lub moralności publicznej (J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 176–179; Z. Naworski, *Wolność...*, s. 458). Pomimo negatywnego osądu czynów polegających na przekroczeniu granic słowa w zakresie krytyki panującego monarchy, również działanie tego rodzaju nie wydawało się móc stanowić podstawy do przełamania przysługującego posłom głosu wolnego i wywodzenia na tej podstawie ich oddzielności karnej (J. Szczepaniec, *Sejm...*, s. 156, 178, 180; J. Rafacz, *Dawne...*, s. 133; Z. Naworski, *Wolność...*, s. 457–458; A. Dziadzio, *Wolność...*, s. 4; Z. Naworski, *Wolności...*, s. 40–41).

¹⁷⁹⁹ R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 70–71.

¹⁸⁰⁰ Wydaje się, że poparcie dla stanowiska uznającego objęcie immunitetem materialnym nawoływania do przeciwdziałania ustawie wyrażał także: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 79.

głosów, to wątpliwe byłoby w tych przypadkach dopuszczenie do pociągnięcia tych osób do odpowiedzialności karnej, gdyż z całą pewnością działały one w wykonaniu swojego mandatu przedstawicielskiego jako poseł albo senator pomimo, że ich czyny mogą być uznane odpowiednio za posłużenie się fałszywym dokumentem albo fałszowanie dokumentu. Przy ocenie konkretnego działania posła albo senatora należy wyłącznie brać pod uwagę czy określone działanie wynika z wykonywania mandatu posła albo senatora, a w przypadku stwierdzenia takiego stosunku zaniechać dalszej weryfikacji treści konkretnego działania. Odmienne zakres konstytucyjnie określonej instytucji podlegałyby każdorazowemu wyznaczeniu przez organ stosujący prawo, którego zadaniem jest w przypadku interpretacji ustawy zasadniczej odczytanie woli suwerena określającego kształt poszczególnych urządzeń ustrojowych w sposób pierwotny i w pełni swobodny, nieskrepowany jakimikolwiek czynnikami zewnętrznymi niezależnie od ich charakteru¹⁸⁰¹.

Za niebezpieczną dla zachowania gwarancyjnej funkcji parlamentarnego immunitetu materialnego należy uznać łącznie przez Sąd Najwyższy przesłanki „godziwych metod postępowania” z zagadnieniem prawnokarnej odpowiedzialności posła albo senatora za przedsięwzięte przez niego działania. Sąd Najwyższy uznaje bowiem, że fundamentalne dla stwierdzenia czy dane działanie posła albo senatora objęte jest immunitetem materialnym jest możliwość stwierdzenia czy stanowi ono formę wykonywania mandatu. Natomiast mandat przedstawicielski musi „być wykonywany przy użyciu godziwych metod postępowania, nie naruszających zasad dobre wiary ze strony społeczeństwa do tego, kto go posiada”. Należy zauważyć, że podstawą uznania czynu za przestępstwo jest jego uprzednie postrzeganie za społecznie szkodliwy, a co za tym idzie godzący w interesy społeczeństwa¹⁸⁰², które Sąd

¹⁸⁰¹ Podobnie jak w odniesieniu do zasady autonomii regulaminowej Sejmu i Senatu, która zawęża zakres przedmiotowy dopuszczalnej regulacji ustawowej, stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny objęcia daną ustawą materii zastrzeżonej do wyłączności regulaminowej, prowadzi do konieczności badania nie ewentualnej sprzeczności pomiędzy regulaminem a ustawą, lecz pomiędzy ustawą a konstytucją, a to z uwagi na wykonawczy charakter regulaminu właściwej izby do ustawy zasadniczej, na podstawie której jest on bezpośrednio wydawany (M. Zubik, *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Księga XX-lecia...*, s. 699).

¹⁸⁰² J. Makarewicz, *Kodeks...*, s. 32, 43; M. Cieślak, *Polskie...*, s. 263–273, 366–372; L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 45–57, 157–173, 183–185; A. Zoll, *Materialne określenie przestępstwa*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 2, s. 7–12; J. Zientek, *Karygodność i wina jako przesłanki odpowiedzialności w nowym kodeksie karnym* Prokuratura i Prawo” 1998, nr 6, s. 7–11, 15; S. Hypś, *Poglądy Juliusza Makarewicza na przestępstwo*, w: *Prawo karne w poglądach profesora Juliusza Makarewicza*, red. A. Grześkowiak, Lublin 2005, s. 160–167, 171–178, 182–185; T. Bojarski, *Funkcje pojęcia społecznej szkodliwości czynu*, w: *Współzależność prawa karnego materialnego i procesowego w świetle kodyfikacji karnych z 1997 r. i propozycji ich zmian*, red. Z. Cwiakalski, G. Artymiak, Warszawa 2009, s. 20–27; T. Kaczmarek, *O próbach reinterpretacji pojęcia społecznej szkodliwości czynu w okresie zmian ustrojowych (na marginesie książki Roberta Zawłockiego)*, w: *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Markowi*, red. V. Konarska-Wrżosek, J. Lachowski, J. Wójcikiewicz, Warszawa 2010,

Najwyższy postrzega za dawcę mandatu przedstawicielskiego. Taki charakter określonej działalności niewątpliwie musi skutkować podważeniem dobrej wiary pokrzywdzonego do sprawcy. Zgodnie natomiast z wykładnią Sądu Najwyższego, na tej podstawie powinno się wykluczyć możliwość uznania tego działania za wynikające z wykonywania mandatu, co może polegać wyłącznie na używaniu godziwych metod postępowania. W ten sposób otwiera się potencjalnie możliwość odmówienia każdej działalności posła albo senatora, która wyczerpuje znamiona przestępstwa objęcia jej parlamentarnym immunitetem materialnym, co zaprzecza funkcji tej instytucji i powinno wynikać bezpośrednio z tekstu konstytucji. Posługując się argumentem historycznoprawnym, należy zauważyć, że byłoby to ograniczenie dalej idące niż na gruncie art. 41 ust. 3 Konstytucji kwietniowej¹⁸⁰³. Na podstawie tego przepisu poseł albo senator w przypadku wystąpienia, i to tylko w ramach tego rodzaju działania, zawierającego znamiona przestępstwa ściganego z urzędu poseł mógł zostać pozbawiony mandatu orzeczeniem Trybunału Stanu, co jednak nie skutkowało dopuszczalności dodatkowego wywodzenia z tego czynu także innego rodzaju konsekwencji, przede wszystkim karnoprawnych¹⁸⁰⁴. To, że podniesione w tym miejscu wątpliwości wobec omawianej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r. nie są na wyrost wydaje się potwierdzać przedostatnie zdanie uzasadnienia, w którym stwierdzono: „wszystkie te kwestie, dotyczące popełnionego przez posła czynu, mogą już jednak zostać odpowiednio oceniane – z punktu widzenia wyłączenia jego odpowiedzialności karnej – w świetle okoliczności faktycznych konkretnej sprawy”. Ujawnia to zapatrywanie Sądu Najwyższego powinności w jak

s. 123–142; M. Smarzewski, *O społecznej szkodliwości czynu w polskim prawie karnym*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2013, nr 3, s. 61–67, 69–72, 75–76, 78–79, 82–83; C. Beccaria, *O przestępstwach i karach*, Łódź 2014, s. 68–79; L. Gardocki, *Prawo...*, s. 27, 29–30; J. Giezek, *Wiadomości wstępne. Nauka o ustawie karnej*, w: *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. nauk. M. Bojarski, Warszawa 2020, s. 46–47; J. Giezek, *Nauka o przestępstwie*, w: *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. nauk. M. Bojarski, Warszawa 2020, s. 94–95, 103–109. Błędne rozumienie znaczenia pojęcia społecznej szkodliwości czynu prowadziło Krzysztofa Grajewskiego do wadliwego poglądu o funkcji parlamentarnego immunitetu materialnego jako ustawowego kontratypu, który poprzez odjęcie społecznej szkodliwości od czynu posła albo senatora wynikającego z wykonywania mandatu, skutkował pozbawieniem danej działalności przymiotu bezprawności (K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 72–73).

¹⁸⁰³ U daleko idącego ograniczenia w Konstytucji kwietniowej zakresu immunitetu parlamentarnego, w tym także przyjęcia tego przepisu, legła bowiem idea postrzegająca szkodliwy wpływ parlamentaryzmu na skuteczność funkcjonowania ustroju państwa, stając się równocześnie uzasadnieniem wprowadzenia w II Rzeczypospolitej Polskiej reżimu autorytarnego sanacji. Zwracają na to w ramach opisu jednolitości władzy o antydemokratycznym charakterze określone postanowieniami Konstytucji kwietniowej: E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 179.

¹⁸⁰⁴ Także konstrukcja językowa art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej nie pozostawia w tym zakresie jakichkolwiek wątpliwości, gdyż nie zawiera w swojej treści jakichkolwiek wyłączeń przedmiotowych w odniesieniu do określonych czynów, z zastrzeżeniem odpowiedzialności posła albo senatora za działalność naruszającą dobra osobiste innych osób. Odmienne wobec tego niż na gruncie Artykułu 1 Sekcji 6 Konstytucji USA, brak jest w tym zakresie możliwości *ex ante* rozważania o hipotetycznej możliwości wyjęcia spod parlamentarnego immunitetu materialnego czynów takich jak zdrada, zbrodnia lub zakłócenie porządku publicznego (ang. *Treason, Felony and Breach of the Peace*) (X.L. Suarez, *Congressional...*, s. 135–139).

najszerszym zakresie oddawania oceny działalności politycznej posłów i senatorów pod ocenę władzy sądowniczej według ogólnych reguł odpowiedzialności prawnej, co należy uznać za niedopuszczalne, gdyż pozostające sprzeczne z istotą parlamentarnego immunitetu materialnego i jego funkcją oraz silnym związkiem z zasadą podziału władzy¹⁸⁰⁵. Jak bowiem stwierdził ETPCz w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie *A. v. Wielka Brytania*, przyjęte w prawie krajowym gwarancje wolności wypowiedzi politycznej deputowanych w ramach przysługującego im immunitetu materialnego jako instytucji powszechnie uznanej w państwach demokratycznych nie stanowi nieproporcjonalnej restrykcji nałożonej na prawo do sądu opisane w art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁸⁰⁶,

¹⁸⁰⁵ Należy bowiem podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznaje się sprawy dotyczące szczegółowej regulacji procedury wewnątrzparlamentarnej dotyczącej immunitetu parlamentarnego objęte są zasadą autonomii parlamentu, która służy zapewnieniu Sejmowi i Senatowi, każdemu z osobna, niezależnej i samodzielnej pozycji wśród innych organów państwa, a tym samym umożliwia zachowanie równowagi między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami (M. Zubik, *Prawo...*, s. 697–698, 701–702; E. Gierach, *Zasada autonomii parlamentu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 346). Wadliwość przedstawionego rozumowania Sądu Najwyższego można w pewnym stopniu postrzegać analogicznie jak krytykowaną przez Andrzeja Zolla praktykę domniemania kompetencji przez Sąd Najwyższy oceny abstrakcyjnej społecznej szkodliwości określonych czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa (A. Zoll, *Materiałne...*, s. 10–11). Za irrelevantne w tym przedmiocie należy uznać także pojawiające się w opinii publicznej głosy krytyki oraz kontrowersję związane z odmowami wyrażenia zgody na pociągnięcie deputowanych do odpowiedzialności karnej (J. Zakrzewska, *Parlament...*, s. 12; E.K. Nowak, *Funkcja...*, s. 58; 33; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 251). Pomimo stawiania w tym zakresie postulatów znacznego ograniczenia przysługujących posłom i senatorom przywilejów immunitetowych (tak między innymi: K. Grajewski, *Zakres...*, s. 32–33), w ślad za Leszkiem Garlickim i Krzysztofem Gołyńskim, należałoby przestrzegać „przed zbyt pochopnym zawężaniem immunitetu tylko do działalności *stricto* sejmowej, skoro podstawową przesłanką wyposażenia parlamentarzystów w ten nadzwyczajny przywilej jest ochrona praw parlamentu, przed ekscesywnymi ingerencjami ze strony władzy wykonawczej” (L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 111; podobnie: J. Mordwiłko, *Immunitet...*, s. 41). Także Komisja Wenecka stwierdzając tendencję do nadużywania instytucji immunitetu parlamentarnego, wskazywała na jego funkcję zabezpieczenia działalności opozycji parlamentarnej i na tej podstawie opowiadała się za zasadnością jego dalszego utrzymania (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Report on the role of the opposition in a democratic parliament*, Study no. 497 2008, Strasburg 2010, s. 28–30, pkt 135–145). Dopiero w 2014 r. Komisja Wenecka stwierdziła brak konieczności dla istnienia immunitetu formalnego w nowoczesnych demokracjach. Równocześnie ponownie podkreśliła funkcję instytucji immunitetu parlamentarnego zabezpieczenia parlamentu, a zwłaszcza działającą w nim opozycję, przed naciskami lub szykanami ze strony egzekutywy, sądów albo oponentów politycznych. Dodano również, że zasadność przyjęcia parlamentarnego immunitetu formalnego wzrasta wraz z mniejszą stabilnością systemu politycznego, podczas, gdy standardowe mechanizmy ochrony okazują się niewystarczające (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Report on the scope...*, s. 30, pkt 184–185). Na pewno za ustabilizowany system polityczny nie można uznać okresu transformacji ustrojowej zachodzącej w Polsce od 1989 roku. Na tej podstawie za zasadny należałoby uznać pogląd Mariana Kallasa, który do działalności zawodowej posłów i senatorów zaliczał także wykonywanie przez nich funkcji opozycji parlamentarnej wobec większości rządowej (M. Kallas, *Mała konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993, s. 44).

¹⁸⁰⁶ Tak również: wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 listopada 2001 r., *McElhinney v. Ireland*, skarga numer 31253/96, pkt 37; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 listopada 2001 r., *Fogarty v. Wielka Brytania*, skarga numer 37112/97, pkt 36. Podobny zakres, co parlamentarny immunitet materialny deputowanych w Wielkiej Brytanii, posiada także taki przywilej przysługujący przedstawicielom Zgromadzenia Doradczego Rady Europy. Zgodnie z art. 14 Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy sporządzonego w Paryżu dnia 2 września 1949 r. oraz Protokołu dodatkowego do Porozumienia ogólnego sporządzonego w Strasburgu dnia 6 listopada 1952 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 23, poz. 270),

niezależnie od karygodności zachowań składających się na daną działalność zawodową deputowanego. Za niezasadny uznano w tym argument upatrujący nieproporcjonalności tej instytucji w jej bezwzględnym charakterze¹⁸⁰⁷. ETPCz wykluczył bowiem możliwość przyjęcia takiej wykładni przepisów określających parlamentarny immunitet materialny, która zakładałaby uzależnienie aktualizacji tej instytucji prawnej od stanu faktycznego konkretnej sprawy, co skutkowałoby podważeniem uzasadnionego celu leżącego u podstaw jego przyjęcia¹⁸⁰⁸.

Pomimo jednoznacznego odmówienia judykaturze kompetencji do oceny treści politycznej działalności posła albo senatora w zakresie jego indywidualnych lub kolektywnych kompetencji określonych bezpośrednio w konstytucji¹⁸⁰⁹, sądy stojąc na straży obowiązującej konstytucji niezależnie od decyzji właściwej izby pozostają zobowiązane do oceny, czy dane działanie wynika z wykonywania mandatu posła albo senatora, a przez to objęte jest parlamentarnym immunitetem materialnym, chyba że narusza ono dobra osobiste innych osób. Oznacza, to że nawet w przypadku, gdyby właściwa izba wyraziła zgodę na pociągnięcie posła albo senatora do odpowiedzialności karnej za określony czyn, sąd rozpatrujący tę sprawę zobowiązany jest stwierdzić czy Sejm albo Senat nie wyszedł poza swoje kompetencje

przedstawiciele w Zgromadzeniu Doradczym i ich zastępcy korzystają z immunitetu od wszelkiego rodzaju przesłuchań urzędowych oraz od aresztu i wszelkiego rodzaju postępowania sądowego w stosunku do słów wypowiedzianych i udziału przez nich w głosowaniu w czasie wykonywania funkcji.

¹⁸⁰⁷ Odmienne natomiast ETPCz dopatrył się naruszenia art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w odmowie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i cywilnej członka parlamentu w zakresie przysługującego mu w tym zakresie immunitetu formalnego. Trybunał bowiem uznał, że odmowa wyrażenia zgody na pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności za czyn w żaden sposób nie związany z jego aktywnością polityczną, w przypadku gdy oskarżenie nie było motywowane polityczne i nie zmierzało do podważenia autorytetu parlamentu lub nie ingerowało w prawidłowe wykonywanie mandatu, nie miało uzasadnienia i stworzyło nierówność pomiędzy interesem publicznym a potrzebą ochrony interesu w ochronie praw podstawowych osoby prywatnej (wyrok ETPCz z dnia 11 lutego 2010 r., *Syngelidis v. Grecja*, skarga numer 24895/07, pkt 5–50).

¹⁸⁰⁸ Wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 2002 r., *A. v. Wielka Brytania*, skarga numer 35373/97, pkt 11–27, 59, 73–89. Podobne konkluzje zawarto także w: wyroku ETPCz z dnia 21 listopada 2001 r., *McElhinney v. Irlandia*, skarga numer 31253/96, pkt 37; wyroku ETPCz z dnia 27 lutego 2001 r., *Jerusalem v. Austria*, skarga numer 26958/95, pkt 9–47; wyroku ETPCz z dnia 21 listopada 2001 r., *Fogarty v. Wielka Brytania*, skarga numer 37112/97, pkt 36. Należy zauważyć, że już w decyzji Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 17 stycznia 1996 r., *Stephen Young v. Irlandia*, numer skargi 25646/94, stwierdzono, że parlamentarny immunitet materialny przynależny członkom brytyjskiej Izby Gmin znajduje swoje uzasadnienie w ochronie wolności słowa w organie przedstawicielskim oraz zabezpieczeniu zachowania podziału władzy pomiędzy legislatywą a sądownictwem.

¹⁸⁰⁹ Podobnie Mateusz Radajewski na gruncie art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. za wątpliwe uznał badanie przez Sąd Najwyższy treści nieodnoszącego się merytorycznie do przedmiotu obrad przemówienia poselskiego w ramach debaty plenarnej, którym poseł znieśliwił drugiego posła (M. Radajewski, *Zakres immunitetu parlamentarnego w sprawach cywilnych. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 19.06.2018 r.*, I CSK 506/17, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 9, s. 111–113).

decydując w przedmiocie działalności wynikającej z wykonywania mandatu przedstawicielskiego¹⁸¹⁰.

Powyższa problematyka podlegała aktualizacji także w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji w ramach wniosku Prokuratora Generalnego o pociągnięcie do odpowiedzialności posła Zbigniewa Mierzwy, któremu zarzucono poświadczenie nieprawdy w komputerowym wydruku głosowania co do okoliczności mających znaczenie prawne poprzez oddanie głosu za posła nieobecnego w trakcie obrad na sali plenarnej Sejmu wykorzystując w tym celu jego kartę do głosowania, co wyczerpuje znamiona czynu opisanego w art. 266 § 1 Kodeksu karnego z 1969 r. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich uznała czyn ten za wynikający z wykonywania mandatu posła i na tej podstawie objęty immunitetem materialnym¹⁸¹¹. Pogląd ten podzielił także Sejm podejmując większością 186 przeciw 87, przy 66 posłach, którzy wstrzymali się od głosowania¹⁸¹², na podstawie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. uchwałą poprzez którą nie wyraził zgody na pociągnięcie posła Zbigniewa Mierzwy do odpowiedzialności karnej uznając, że czyn określony przez prokuratora jako przestępstwo z art. 266 § 1 Kodeksu karnego wchodzi w zakres działań wynikających z wykonywania mandatu¹⁸¹³. Na tle powyższego wniosku Prokuratora Generalnego pojawiła się jednak w doktrynie wątpliwość czy Sejm powinien w ogóle rozpatrzyć wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, jeżeli zarzucany mu czyn pozostaje objęty immunitetem

¹⁸¹⁰ J. Mordwiłko, *Immunitet...*, s. 29–30; R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 71; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 73, 75; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 79–80. Decyzje w przedmiocie wyrażenia zgody na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności w kwestiach immunitetowych postrzega się jako mającą przede wszystkim polityczny wymiar i niepodlegającą na tej podstawie weryfikacji co do zasadności merytorycznej przez jakiegokolwiek inny organ władzy (K. Grajewski, *Zakres...*, s. 32–33; J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 40; Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Report on the regime...*, s. 13–14, pkt 86–98; Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Report on the scope...*, s. 21–23, pkt 126–143). Skoro jednak instytucję immunitetu parlamentarnego można postrzegać jako środek ochrony posłów mniejszości przed arbitralnością działania większości (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Report on the regime...*, s. 15 pkt 102; Komisja Wenecka w raporcie: Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Report on the role...*, s. 28–30, pkt 135–145; wyroku ETPCz z dnia 17 maja 2016 r., *Karácsony i inni v. Węgry*, skargi numer 42461/13 oraz 44357/13, pkt 138), to za niezasadne należałoby uznać, brak obowiązku sądów weryfikacji czy izba nie przekroczyła bezwzględnie obowiązujących norm konstytucyjnych określających zakres parlamentarnego immunitetu materialnego. Funkcja gwarancyjna immunitetu parlamentarnego wymaga bowiem, aby przy orzekaniu w jego przedmiocie istniał jak najwęższy zakres pozostawiony subiektywizmowi i arbitralności właściwego organu władzy (P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 120). Należy bowiem stwierdzić, że z zasady autonomii regulaminowej Sejmu i Senatu, odnoszonej także do kwestii immunitetowych, nie wynika, aby organy te zyskały uprawnienie do legalnej wykładni pojęć konstytucyjnych w przypadku, gdy dana kwestia podlega bezpośredniej regulacji przez obowiązującą ustawę zasadniczą (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03, LEX nr 107954; M. Zubik, *Prawo...*, s. 668–669).

¹⁸¹¹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 57. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 24 i 25 sierpnia 1995 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja II, Warszawa 1995, s. 96–97.

¹⁸¹² *Ibidem*, s. 113.

¹⁸¹³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 1995 r. w sprawie niewyrażenia zgody na pociągnięcia do odpowiedzialności karnej posła Zbigniewa Mierzwy (M. P. z 1995 r. Nr 46, poz. 517).

materialnym, czy może zwrócić go oskarżycielowi uznając jego wystąpienie za niedopuszczalne. W tym zakresie zarówno Janusz Mordwiłko, Romuald Kmiecik, jak i Ryszard Andrzej Stefański opowiedzieli się za powinnością Sejmu rozpatrzenia wniosku Prokuratora Generalnego oraz rozstrzygnięciem w przedmiocie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w oparciu o art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Pierwszy z tych autorów wywodził swoje twierdzenie z powodu uznania materialnoprawnego przepisu art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. jako adresowanego do sądów i organów ścigania, z wyłączeniem Sejmu, który posiadał kompetencje wyłącznie w ramach rozstrzygania w przedmiocie uchylenia immunitetu formalnego¹⁸¹⁴. Romuald Kmiecik natomiast nie wykluczał zasadności pozostawienia przez Sejm wniosku oskarżyciela o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej bez rozpoznania, w przypadku świadomego skierowania go przez prokuratora w odniesieniu do czynu objętego immunitetem materialnym. Oznaczało to, że odmiennie niż Janusz Mordwiłko, autor ten nie wyłączał kompetencji Sejmu do stosowania przepisu art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., a w tym zakresie także ustalania zakresu działania tej instytucji¹⁸¹⁵. Ryszard Andrzej Stefański uznawał natomiast, że w przypadku oparcia wniosku o art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Sejm albo Senat powinien pozostawić go bez rozpoznania jako niedopuszczalny. Natomiast gdyby wniosek ten został wniesiony na podstawie art. 7 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Sejm albo Senat byłby zobowiązany wniosek rozpatrzyć. W przypadku ustalenia, że dany czyn objęty był immunitetem materialnym zakończenie sprawy powinno natomiast przybrać postać decyzji o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, co równocześnie wskazywałoby przyczynę jego nieuwzględnienia¹⁸¹⁶. Uznając powinność wszystkich organów władzy bezpośredniego stosowania konstytucji, zważając na oparcie Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. na zasadzie podziału władzy z przyznaniem w jego ramach pierwszeństwa parlamentowi, należy odrzucić koncepcję wyłączającą Sejm i Senat spod możliwości orzekania w przedmiocie całości przywilejów immunitetowych odpowiednio posłów i senatorów, z zastrzeżeniem wyłącznej kompetencji organów stosujących prawo i to nie tylko władzy sądowniczej, lecz także

¹⁸¹⁴ Opierając swoje stanowisko na pogląd wyrażony w tej sprawie przez Janusza Mordwiłko, Zdzisław Czeszejko-Sochacki opowiadał się za każdorazową powinnością Sejmu rozpatrzenia skierowanego do niego wniosku Prokuratora Generalnego o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Autor ten nie wydawał się natomiast wykluczać kompetencji Sejmu do oceny objęcia immunitetem materialnym danego działania posła. Jego zdaniem Sejm był kompetentny do rozpatrzenia wniosku z punktu widzenia jego prawnej dopuszczalności, w wyniku czego podejmowałby decyzje o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej albo jej odmowie (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 79).

¹⁸¹⁵ J. Mordwiłko, *Immunitet...*, s. 26–31; R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 71; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 73–75.

¹⁸¹⁶ R. R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 73–75. Odmiennie Zdzisław Czeszejko-Sochacki, który wydawał się opowiadać za formą decyzji Sejmu w tym przedmiocie w formie wyrażenia zgody na pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej albo odmowy jej udzielenia (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 79).

prokuratury ulokowanej w ramach egzekutywy, rozstrzygania o objęciu danego czynu immunitetem materialnym¹⁸¹⁷. Na tej podstawie za najbardziej prawidłowe należałoby uznać stanowisko Ryszarda Andrzeja Stefańskiego. Słusznie Romuald Kmiecik wskazuje na zabezpieczenie posłów i senatorów przed stosowaniem zawężającej wykładnią zakresu immunitetu materialnego przez prokuraturę i sądy poprzez konieczność każdorazowego uzyskania zgody Sejmu albo Senatu na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej odpowiednio posła albo senatora¹⁸¹⁸. Autor ten jednak pomija tę okoliczność, że taka ochrona przysługuje wyłącznie w okresie, w którym dany poseł albo senator sprawuje swój mandat i to wyłącznie w ramach odpowiedzialności karnej, nie obejmując swoim zakresem innego rodzaju odpowiedzialności za czyn, którym nie zostały naruszone dobra osobiste innych osób¹⁸¹⁹. Oznacza to, że dla zachowania gwarancji wynikających z immunitetu materialnego, którego istotną cechą jest nie tylko bezwzględność, lecz także trwałość, konieczne jest ustalenie ścisłych zasad oznaczania jego zakresu do minimum sprowadzających zakres arbitralności i subiektywizmu orzekających w jego przedmiocie organów władzy¹⁸²⁰.

Nie można bowiem uznać za pożądane postrzeganie parlamentarnego immunitetu materialnego jako płaszczyzny dla hamowania się poszczególnych władz poprzez z jednej strony ścieśniającą jego wykładnię przez organy należące do judykatury lub egzekutywy, a z drugiej – rozszerzającą przez Sejm albo Senat. Funkcja tej instytucji prawnej wykracza bowiem wyłącznie poza charakter instytucji wzmacniającej pozycję legislatury i składających się na nią posłów i senatorów, a ma znaczenie dla utrzymania podstawowych dla demokratyczności ustroju zasad takich jak suwerenność narodu i podział władzy¹⁸²¹. Podkreśla to w swoim

¹⁸¹⁷ R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 73–74. Na uznanie w systemie amerykańskim kompetencji wszystkich naczelnich organów władzy do interpretacji konstytucji, a w tym szczególnej roli Kongresu, wskazuje: T. Stawecki, *Koncepcja...*, s. 264–266.

¹⁸¹⁸ R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 71.

¹⁸¹⁹ J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 46; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 72; K. Grajewski, *Zakres...*, s. 22; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 65, 69–70; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 79. W pewnym stopniu zagrożenie o podobnym charakterze diagnozował Janusz Mordwiłko niemniej błędnie odnosząc je, co słusznie wytknął temu autorowi Romuald Kmiecik (R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 71), do sfery odpowiedzialności karnej oraz postrzegając je jako noszące znamiona sporu kompetencyjnego pomiędzy Sejmem a sądem (J. Mordwiłko, *Immunitet...*, s. 28–29).

¹⁸²⁰ B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 45; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 120; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 250. Jak bowiem stwierdzali Lech Garlicki i Krzysztof Gołyński w swojej publikacji z 1996 r., „doświadczenia ostatnich kilku lat uczą, że nie ma już praktycznie w Polsce problemów konstytucyjnych, które są wydumane i nierealne” (L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 123). Następnie dalej autorzy ci zauważali, „iż przy tworzeniu przepisów Małej Konstytucji o postępowaniu ustawodawczym zbyt rzadko wyobrażano sobie rzeczy niewyobrażalne...” (*Ibidem*, s. 164).

¹⁸²¹ Na co bowiem wskazuje Leszek Garlicki, immunitet parlamentarny należy postrzegać „jako szczególnego rodzaju gwarancję niezależnego sprawowania mandatu, ale przede wszystkim należy go interpretować na tle podziału władz i na tle szczególnej pozycji parlamentu w aparacie państwowym. To odróżnia immunitet parlamentarny od innych rodzajów immunitetu, bo nie tylko dotyczy on sytuacji prawnej osoby, ale jest też

orzecznictwie ETPCz zważając na funkcję nieskrępowanej debaty parlamentarnej dla istnienia oraz prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego¹⁸²². Wskazuje on na przejawiający w tym względzie gwarancyjny charakter powszechnie uznanego immunitetu materialnego obejmującego zawodową działalność parlamentarzystów¹⁸²³. Wszelkie wyjątki od wolności wypowiedzi deputowanych w parlamencie muszą wynikać bezpośrednio z prawa, z zastrzeżeniem możliwości stosowania odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej w zakresie jakim jest to konieczne dla utrzymania prawidłowego funkcjonowania parlamentu jako całości¹⁸²⁴. Stosowane w tym zakresie środki powinny pozostawać proporcjonalne do wagi naruszenia, z zastrzeżeniem zachowania daleko idącej powściągliwości w ramach ingerencji w treść wypowiedzi deputowanego¹⁸²⁵. Nie mogą one bowiem prowadzić do ograniczenia swobody debaty politycznej w izbie, a tym bardziej naruszać praw mniejszości parlamentarnej¹⁸²⁶. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka konieczność natychmiastowego przeciwdziałania rażącemu naruszeniu wolności wypowiedzi może skutkować doraźnym pozbawieniem mówcy głosu. Natomiast w zakresie sankcji

przywilejem instytucji [... – przyp. JG], a – co ważniejsze – parlament jako organ suwerenności narodu jest instytucją szczególnego rodzaju” (L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 2).

¹⁸²² Jak wskazuje się również na gruncie polskiej doktryny prawa konstytucyjnego, zasada demokratycznego państwa prawnego zakłada brak „tyranii większości”, wymagając urzeczywistnienia „dyskusji i dialogu oraz uwzględniania praw mniejszości” (E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 179).

¹⁸²³ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 grudnia 2009 r., *Kart v. Turcja*, skarga numer 8917/05, pkt 81; wyrok ETPCz z dnia 17 maja 2016 r., *Karácsony i inni v. Węgry*, skargi numer 42461/13 oraz 44357/13, pkt 138–139, 144.

¹⁸²⁴ Za dopuszczalnością stosowania odpowiedzialności regulaminowej posłów i senatorów na gruncie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej opowiadali się: B. Banaszak, *Immunitet...*, s. 45; K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 72; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 152, 155; K. Grajewski, *Zakres...*, s. 22–23, 32; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 251; R.A. Stefański, *Immunitet...*, s. 65–66; R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 70–71).

¹⁸²⁵ W tym zakresie w polskim porządku prawnym kompetencje policji posiedzeń posiada w ramach prowadzenia obrad w Sejmie i Senacie, odpowiednio Marszałek Sejmu albo Marszałek Senatu. Na co słusznie wskazują Ewa Gdulewicz oraz Wojciech Orłowski, to ograniczenie kompetencji Marszałka Sejmu (Marszałka Senatu) skreślenia z protokołu fragmentu wypowiedzi posła (senatora) uznanego za uciążliwy powadze Sejmu (Senatu) lub sprzeczny ze ślubowaniem poselskim (senatorskim), wyłącznie do oficjalnych publikacji, bez możliwości ograniczenia relacjonowania tych wypowiedzi przez osoby prywatne lub środki masowego przekazu. Do wypowiedzi naruszających godność izby wskazani autorzy zaliczali między innymi; krytykę osoby Prezydenta, obrazę uczuć religijnych lub krytykę członków rządu nie za ich decyzję, lecz jako poszczególne osoby przykłady wypowiedzi naruszających godność izby wskazani autorzy wskazywali: krytykę osoby Prezydenta czy krytykę członków rządu jako poszczególnych osób (E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 269–270).

¹⁸²⁶ Wyrok ETPCz z dnia 17 maja 2016 r., *Karácsony i inni v. Węgry*, skargi numer 42461/13 oraz 44357/13, pkt 32–41, 56–61, 138–148. Jak jednogłośnie stwierdził ETPCz w uzasadnieniu wspomnianego wyroku: „Odpowiednio, autonomia parlamentu nie powinna być nadużywana w celu ograniczenia wolności wypowiedzi członków parlamentu, która to wolność znajduje się w centrum debaty politycznej w demokracji. Nie byłoby to zgodne z celem i istotą Konwencji [Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przyp. JG], gdyby Państwa Sygnatariusze, poprzez przyjęcie określonej koncepcji autonomii parlamentu mogły w ten sposób zwolnić się ze zobowiązań przyjętych na podstawie Konwencji [Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przyp. JG] w odniesieniu do wykonywania wolności wypowiedzi w parlamencie [... – przyp. JG] Podobnie, reguły dotyczące wewnętrznego urzędowania parlamentu nie powinny służyć jako środek do nadużywania przez większość swojej dominującej pozycji wobec mniejszości. Trybunał przywiązuje istotne znaczenie do ochrony mniejszości parlamentarnej przed nadużyciami ze strony większości” (*Ibidem*, pkt 147).

dyscyplinarnych stosowanych *ex post facto* konieczne jest zachowanie warunków państwa prawnego, w tym w szczególności zasad proporcjonalności, zapewnienia obwinionemu prawa do złożenia wyjaśnień, konieczności całościowego rozpatrzenia sprawy oraz uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia¹⁸²⁷. Kierując się rozumowaniem *a minori ad maius* należałoby uznać tym bardziej konieczność zachowania daleko idącej powściągliwości dopuszczalności wywodzenia wobec posła innego rodzaju odpowiedzialności za jego czyn wynikający z wykonywania mandatu¹⁸²⁸.

Zagadnieniem, które wydaje się, że nie stanowiło przedmiotu szerszej refleksji w ramach prowadzonych rozważań zarówno na gruncie prac legislacyjnych, orzecznictwa, jak i doktryny prawa, to odmienny zakres przedmiotowy immunitetu materialnego przysługującego posłom i senatorom. Możliwe, że powodem tego jest oczywistość tego twierdzenia jako pochodnego przyjęciu, że immunitet materialny obejmuje działalność wynikającą z wykonywania mandatu, co należy rozumieć jako działalność mającą swoją podstawę w prawach i obowiązkach posła albo senatora przysługujących mu indywidualnie lub jako członkowi organu zbiorowego – odpowiednio Sejmu albo Senatu¹⁸²⁹. Niemniej należałoby w tym miejscu zauważyć, że w ramach przyjętego systemu sprawowania władzy opartego na podziale władzy, poszczególne funkcje państwa przyporządkowane zostają nie tylko poszczególnym władzom, co również rozdzielone pomiędzy naczelne organy państwa wchodzące w skład każdej z nich¹⁸³⁰. Dotyczy to także funkcji kontroli nad rządem sprawowanej w systemie parlamentarnym przez organy przedstawicielskie. Odmienne niż w ustroju socjalistycznym opartym na zasadzie jedności władzy oraz najwyższej pozycji Sejmu, zasada podziału władzy zakłada istnienie bezpośredniej podstawy prawnej dla możliwości ingerencji jednej władzy w funkcjonowanie drugiej, w tym także w ramach sprawowania przez legislatywę kontroli nad egzekutywą¹⁸³¹. Zgodnie z

¹⁸²⁷ *Ibidem*, pkt 138-141, 148-162.

¹⁸²⁸ Podobnego rodzaju rozumowanie zdawało się leżeć u poglądów wyrażonych przez: R. Kmiecik, *Immunitet...*, s. 70-71.

¹⁸²⁹ W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 30-32, 37; K. Działocha, *Rozporządzenia...*, s. 66; P. Sarnecki, *Czy w Polsce...*, s. 44. Na co zwrócono uwagę w doktrynie, to działanie posłów i senatorów w przeważającej mierze w wykonaniu kompetencji przysługujących im jako członkom odpowiednio Sejmu albo Senatu, rzadziej w ramach uprawnień indywidualnych (W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 38, 40-41; P. Sarnecki, *Konstytucyjne...*, s. 40-41).

¹⁸³⁰ W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 31; P. Sarnecki, *Czy w Polsce...*, s. 43-44; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 148, 151.

¹⁸³¹ P. Sarnecki, *Senat...*, s. 43; J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie uczestnictwa posła jako obserwatora w posiedzeniach komisji konkursowej wylaniającej kandydata na dyrektora przedsiębiorstwa, którego organem założycielskim jest organ administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 90-94. W oparciu o postanowienia Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. przewidujące możliwość delegacji funkcji prawodawczych na Radę Ministrów zawężaniu ulegała sfera podstawowych kompetencji legislatury, dodatkowo ograniczonych wobec braku wymogu następczego zatwierdzenia przez Sejm wydawanych na tej podstawie rozporządzeń z mocą

postanowieniami Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. uprawnienia w tym zakresie zostały bowiem na zasadzie wyłączności przyznane Sejmowi i posłom¹⁸³². Przekładało się to na odmienny zakres przedmiotowy mandatu posła oraz senatora, co miało istotne znaczenie dla oceny aktualizacji w danym przypadku aktualizacji przesłanki wyłączenia parlamentarnego immunitetu materialnego w przypadku naruszenia działalnością wynikającą z wykonywania mandatu dóbr osobistych innych osób¹⁸³³. Wyjęcie Senatu oraz senatorów z doraźnej walki politycznej poprzez brak ich udziału w powoływaniu, sprawowaniu kontroli oraz odwoływaniu Rady Ministrów oraz poszczególnych jej członków stanowiło bezpośrednią intencję ustrojodawcy ujawnioną w toku prac legislacyjnych nad Ustawą konstytucyjną z 1992 r. W pełni świadomie ponadto odmówiono Senatowi kompetencji do powoływania komisji śledczych¹⁸³⁴. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że w wynikaniu swoich

ustawy (K. Działocha, *Rozporządzenia...*, s. 62–63; E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 184–185; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 285–287).

¹⁸³² W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 42–43; P. Sarnecki, *Czy w Polsce...*, s. 44–45, 47; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 147; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 86–89, 94–102, 108; E. Gdulewicz, M. Grant, W. Skrzydło, *Zasady...*, s. 183; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 243–244, 287–296; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 181–184, 221. Zauważał to pośrednio także poseł Ludwik Turo z Klubu Parlamentarnego Unii Wolności (*Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej...*, s. 201). Tradycyjnie bowiem przyjmuje się w systemach parlamentarnych na zasadzie wyłączności kompetencje izby niższej do powoływania oraz kontroli rządu (L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 116). Wyjątkowo w Belgii kontrolę nad rządem sprawują natomiast obie izby parlamentarne (P. Peeters, A. Alen, *Władza...*, s. 81–82).

¹⁸³³ Postrzeganie zakresu mandatu posła poprzez odniesienie się do kompetencji przyznanym bezpośrednio Sejmowi w ramach władzy ustawodawczej wynika pośrednio między innymi z wypowiedzi: J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 42; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 117. Jak słusznie zauważał natomiast Leszek Garlicki, kompetencje osobiste posła albo senatora w zakresie wykonywania mandatu muszą każdorazowo posiadać swoją podstawę w ustawie zasadniczej (L. Garlicki, *Regulamin...*, s. 14). Na tej podstawie należałoby przyjąć, że działania poselskie w wykonaniu mandatu sprowadzają się do udziału w stanowieniu ustaw, podejmowaniu aktów wewnętrznych Sejmu, kontroli rządu, wraz z prawem do składania interpelacji i zapytań oraz uczestniczenia w sejmowych komisjach śledczych (J. Mordwiłko, *Zakres...*, s. 42; P. Czarny, B. Naleziński, *Glosa...*, s. 117; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 43–44.). W ślad za tym w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, w brzmieniu po zmianie dokonanej na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, stwierdzono, że posłowie realizując konstytucyjne uprawnienia Sejmu uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej, w szczególności przez czynny udział w: kształtowaniu podstawowych kierunków działalności i polityki państwa, stanowieniu prawa, sprawowaniu kontroli nad działalnością organów państwowych. Natomiast senatorowie, realizując konstytucyjne uprawnienia Senatu, uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej, w szczególności przez czynny współudział w stanowieniu prawa.

¹⁸³⁴ P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 168–169; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 265, 294. Na tej podstawie należałoby uznać brak możliwości powoływania przez Senat, odmiennie niż ma to miejsce w USA (C.M. Fuess, *Congressional...*, s. 148–151), komisji o funkcji tożsamej co komisje śledcze w oparciu o okoliczność uczestniczenia Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej oraz przysługujące mu prawo inicjatywy ustawodawczej. Na co bowiem wskazywali Ewa Gdulewicz i Wojciech Orłowski, to brak podstaw do przyjęcia poglądu o tożsamości zakresu kompetencji kontrolnych komisji sejmowych i senackich wyłącznie w oparciu na poglądzie o ich jednolitej funkcji jako wyspecjalizowanych organów kontrolnych odpowiedniej izby. Jak stwierdzali przywołani autorzy: „O ile w Senacie obejmuje ona jedynie wprowadzanie w życie i sposób wykonywania ustaw, to regulamin Sejmu dopuszcza również dokonywanie kontroli działalności poszczególnych organów państwowych, samorządu terytorialnego oraz innych organów i organizacji” (E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 266). O wspomnianej kompetencji komisji senackich, Ewa Gdulewicz i Wojciech Orłowski wspominają także w dalszym toku swoich analiz (*Ibidem*, s. 295–296). Każdorazowo komisje sejmowe albo

mandatów senatorowie nie posiadają uprawnień kontrolnych wobec rządu, wykonując swoje kompetencje przede wszystkim w ramach ustawodawstwa oraz w ograniczonych zakresie w ramach funkcji kreacyjnej¹⁸³⁵. Odmienne niż posłowie, senatorowie nie posiadali kompetencji do zgłaszania interpelacji lub zapytań do Prezesa Rady Ministrów lub poszczególnych członków Rady Ministrów¹⁸³⁶. Powyższych ustaleń nie narusza okoliczność uznania przez ustawodawcę w oparciu o art. 17b pkt 6 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów¹⁸³⁷, kompetencji senatorów do uzyskiwania od

senackie jako organy pomocnicze funkcjonują wyłącznie „w ramach konstytucyjnego zakresu działania danej izby, stąd też w Polsce rola komisji sejmowych i senackich jest zróżnicowana stosownie do odmiennych kompetencji jednej i drugiej izby” (P. Sarnecki, *Senat...*, s. 32). Biorąc powyższe pod uwagę można przyjąć, że ze względu na udział Senatu w procedurze budżetowej, działania senatorów wchodzących w skład komisji, która dokonuje przesłuchiwań upoważnionych przedstawicieli właściwych resortów na podstawie art. 57 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M. P. z 1991 r. Nr 2, poz. 11), wynikają z wykonywania mandatu, a w ślad za tym objęte są immunitetem materialnym, z zastrzeżeniem istniejących w tym zakresie wyłączeń działania tej instytucji, bez względu na wątpliwości w zakresie prawnego obowiązku tych przedstawicieli zastosowania się do odpowiednich wezwań wystosowywanych do nich przez komisję (*Ibidem*, s. 83–84). Nad zagadnieniem rozdzielenia zakresu funkcji kontrolnych Izby Reprezentantów oraz Senatu w USA pochylał się w swojej analizie James McCauley Landis. Nie zdiagnozował on jednak rozróżnienia pomiędzy wpływem poszczególnych izb zarówno na procedurę budżetową, jak i *impeachment*, co prowadziło tego autora do konkluzji o tożsamym zakresie możliwych działań śledczych obu ciał przedstawicielskich (J.M. Landis, *Constitutional...*, s. 210–212).

¹⁸³⁵ P. Sarnecki, *Czy w Polsce...*, s. 46–48; P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 147; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 24–26, 43–73, 79–102; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 243–244, 273–296; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 116–118, 140–141, 149–150, 157–165, 171–172, 176. Kompetencje Senatu w dziedzinie ustawodawstwa pozostawały węższe niż miało to miejsce w odniesieniu do Sejmu. Izba wyższa mogła bowiem wyłącznie wniesić o odrzucenie w całości uchwaloną przez Sejm ustawę albo zgłosić do niej propozycje wprowadzenia określonych. Treść tych poprawek nie mogła jednak wykraczać poza zakres przedmiotowy ustawy. Podkreślano bowiem konieczność rozróżnienia pomiędzy propozycjami zmian a odrębną inicjatywą ustawodawczą Senatu (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., K 5/93, LEX nr 25420; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 64 L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 157–160). Senat uczestniczył ponadto w wykonywaniu funkcji ustrojodawczej oraz budżetowej. Na zasadzie wyłączności przysługiwała mu kompetencja do wyrażania zgody na zarządzenie referendum przez Prezydenta. W ograniczonym zakresie senatorowie jako członkowie Zgromadzenia Narodowego posiadali funkcję kontrolno-weryfikacyjną w odniesieniu do Prezydenta (P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 171–191; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 73–79, 81–86, 96–99, 102–110; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 243–244, 273–274, 282, 288–289; R. Mojak, J. Sobczak, *Zgromadzenie...*, s. 300–309; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 116–118, 161, 177–180).

¹⁸³⁶ P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 151, 182–183; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 87, 90–91; E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm...*, s. 256–257, 293–294; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 181–183. Odmienne, w oparciu o art. 33 w zw. z art. 37 Konstytucji marcowej, pomimo braku kompetencji Senatu do sprawowania kontroli nad rządem, senatorowie posiadali uprawnienie do interpelowania rządu lub jego poszczególnych członków. W tym miejscu warto wskazać na krytyczną ocenę praktyki funkcjonowania Senatu I kadencji w ramach wykonywania przez ten organ oraz poszczególnych senatorów nieposiadających podstawy w normach rangi konstytucyjnej funkcji kontrolnych wobec rządu, w tym poprzez wnoszenia *quasi*-interpelacji oraz *quasi*-zapytań. Odmowa zaopatrzenia senatorów w takie kompetencje w ramach opracowywanej nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wiązała się przede wszystkim z wolą zapobieżenia przekształcenia zmiany charakteru drugiej izby, a zwłaszcza jej istotnego upolitycznienia. Wolą większości było bowiem pozostawienie kompetencji w zakresie sprawowania kontroli nad rządem na zasadzie wyłączności Sejmowi oraz posłom („Biuletyn KKZN”, nr XIX (1995), s. 75–87; „Biuletyn KKZN”, nr XX (1996), s. 6–9). Na tej podstawie za zbyt daleko idącą generalizację należałoby uznać dokonaną przez Leszka Garlickiego oraz Krzysztofa Gołyńskiego ogólną kwalifikację mandatów posła i senatora jako nieróżniących się (L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie...*, s. 117).

¹⁸³⁷ Przepis ten został dodany do tej ustawy na podstawie art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów państwowych, instytucji i organizacji informacji i wyjaśnień w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków senatorskich. Nie tylko uprawnienie to ma wyłączną podstawę ustawową, to jego istota nie dotyczy wykonywania funkcji kontrolnej, lecz pozyskiwania informacji niezbędnych do właściwego wykonywania przez senatorów sprawowanych przez nich mandatów¹⁸³⁸. Oznaczało to odniesienie tej kompetencji wyłącznie do praw i obowiązków senatorów jako członków organu zbiorowego oraz podmiotów posiadających samodzielny status ustrojowy. Brak uczestniczenia Senatu, jak i poszczególnych senatorów w wykonywaniu kontroli nad rządem wyłączało natomiast możliwość jej wykorzystania właśnie w tym celu¹⁸³⁹. Podsumowując powyższe ustalenia, należałoby uznać możliwość pociągnięcia senatora do odpowiedzialności za naruszenie w wykonywaniu swojego mandatu dóbr osobistych członka Rady Ministrów także w przypadku, gdyby doszło do tego w związku z wykonywaną przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra funkcją polityczną w ramach władzy wykonawczej.

5.5. Wola ustrojodawcy w przedmiocie określenia treści parlamentarnego immunitetu materialnego opisanego w art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

Zgodnie z Ustawą konstytucyjną o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, ustawa zasadnicza Rzeczypospolitej Polskiej miała zostać uchwalona przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzeniu Narodowym, a następnie przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym. Prace legislacyjne nad nową konstytucją miały toczyć się w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, której podstawowym zadaniem było przygotowanie, w oparciu na projektach konstytucji przedstawionych Zgromadzeniu Narodowemu, projektu konstytucji w

¹⁸³⁸ P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 151; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 87–88. Tego rodzaju kompetencje wykonywane przez Senat i senatorów związane są przede wszystkim z uczestnictwem w wykonywaniu funkcji ustawodawczej (P. Sarnecki, *Senat...*, s. 55–56, 59, 86–89, 91–96, 98–102). W oparciu o omawianą ustawę senatorom przyznane zostały także dodatkowe uprawnienia nieznajdujące swojej podstawy w ich konstytucyjnie określonych kompetencjach indywidualnych lub jako członków organu zbiorowego (*Ibidem*, s. 88–91).

¹⁸³⁹ Podobne konkluzje można wywieść z wyliczenia przez Krzysztofa Grajewskiego działań objętych immunitetem materialnym, który w jego ocenie obejmował „wypowiedzi deputowanego w czasie dyskusji plenarnych i w komisjach, wnioski i głosowania czy też wszelakiego rodzaju «wyrażanie opinii» oraz zgłaszanie interpelacji i zapytań przez posłów, a także czynności związane z uzyskiwaniem przez senatorów informacji i wyjaśnień od członków Rady Ministrów i innych organów państwowych w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków senatorskich [... – przyp. JG]” (K. Grajewski, *Immunitet materialny...*, s. 70). Na objęcie sprawowania przez posła funkcji kontrolnej w stosunku do rządu immunitetem materialnym wskazał we wzmiankowanym już postanowieniu z dnia 29 października 1993 r., VII K 683/93, Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie (*Ibidem*, s. 72). Oświadczenie osobiste senatora wygłoszone na plenum Senatu, w celu objęcia go immunitetem materialnym, musiało posiadać zakotwiczenie, w której z ustrojowych funkcji Senatu, natomiast nie mogło wyłączać stanowić surogatu instrumentu w zakresie wykonywania kontroli nad rządem. To samo powinno dotyczyć uchwał podejmowanych przez Senat oraz wykonywanych przez ten organ działań kontrolnych niemających bezpośredniej podstawy w obowiązujących przepisach prawa (w tym przedmiocie: P. Sarnecki, *Senat...*, s. 90–91, 94–96, 98–102).

formie tekstu jednolitego. KKZN składała się z 46 posłów wybranych przez Sejm i 10 senatorów wybranych przez Senat. Ze swojego składu wybierała przewodniczącego oraz zastępcę przewodniczącego, z których jeden miał być posłem oraz jeden senatorem. KKZN cieszyła się autonomią regulaminową w zakresie określenia zasad swojej pracy¹⁸⁴⁰.

KKZN po raz pierwszy ukonstytuowała się w dniu 30 października 1992 r.¹⁸⁴¹ Jej przewodniczącym został wybrany senator Walerian Piotrowski z Klubu Parlamentarnego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, natomiast zastępcą przewodniczącego – poseł Jerzy Ciemniowski z Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej¹⁸⁴². W okresie funkcjonowania KKZN do momentu rozwiązania Sejmu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę zarządzeniem z dnia 29 maja 1993 r.¹⁸⁴³, jej prace skupiły się przede wszystkim na kwestiach formalnych i organizacyjnych¹⁸⁴⁴, uzupełnionych analizami eksperckimi projektów konstytucji z lat 1989–1991 w dziedzinie władzy wykonawczej¹⁸⁴⁵ oraz wstępną prezentacją części skutecznie wniesionych projektów konstytucji¹⁸⁴⁶. W przewidzianym sześciomiesięcznym terminie wnoszenia projektów nowej konstytucji, Zgromadzeniu Narodowemu uprawnione podmioty skutecznie przedstawiły 7 następujących projektów: 1) projekt podpisany przez grupę 58 członków Zgromadzenia Narodowego, przede wszystkim członków Klubu Parlamentarnego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, odpowiadający projektowi konstytucji uchwalonemu przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji¹⁸⁴⁷; 2) projekt podpisany przez 62 członków Zgromadzenia Narodowego, członków Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej¹⁸⁴⁸; 3) projekt podpisany przez grupę

¹⁸⁴⁰ Zauważał to Piotr Czarny podkreślając pewien stopień niezależności Komisji Konstytucyjnej od Zgromadzenia Narodowego, której pozycja była istotnie silniejsza niż odpowiadających jej komisji sejmowych i senackich (P. Czarny, *Sejm...*, Warszawa 1995, s. 188).

¹⁸⁴¹ Zagadnienie ukonstytuowania się KKZN stanowiło przedmiot refleksji Komisji oraz ekspertów. Na 7 posiedzeniu KKZN w dniu 24 marca 1993 r. przyjęto ostatecznie, że przez ukonstytuowanie należy rozumieć dokonanie wyboru przewodniczącego oraz zastępcy przewodniczącego tej Komisji („Biuletyn KKZN”, nr VII (1993), s. 20–21).

¹⁸⁴² „Biuletyn KKZN”, nr I (1993), s. 6–10.

¹⁸⁴³ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 maja 1993 r. w sprawie rozwiązania Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1993 r. Nr 27, poz. 285).

¹⁸⁴⁴ Podczas swojego 3 posiedzenia w dniu 13 stycznia 1993 r. KKZN uchwaliła regulamin swojej pracy, który nie podlegał publikacji w urzędowym publikatorze aktów prawnych („Biuletyn KKZN”, nr III (1993), s. 42–44).

¹⁸⁴⁵ „Biuletyn KKZN”, nr VII (1993), s. 8–20.

¹⁸⁴⁶ Dotyczyło to odpowiednio: projektu podpisanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę („Biuletyn KKZN”, nr VIII (1993), s. 4–12); projektu podpisanego przez 62 członków Zgromadzenia Narodowego, członków Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej (*Ibidem*, s. 12–21); projekt podpisany przez grupę 58 członków Zgromadzenia Narodowego, przede wszystkim członków Klubu Parlamentarnego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, odpowiadający projektowi konstytucji uchwalonemu przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji („Biuletyn KKZN”, nr IX (1993), s. 3–15); projekt podpisany przez grupę 58 członków Zgromadzenia Narodowego, w tym wszystkich posłów będących członkami Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej (*Ibidem*, s. 15–29).

¹⁸⁴⁷ „Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 3–22.

¹⁸⁴⁸ *Ibidem*, s. 23–40.

63 członków Zgromadzenia Narodowego członków Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej¹⁸⁴⁹; 4) projekt podpisany przez grupę 61 członków Zgromadzenia Narodowego, głównie członków Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Koła Parlamentarnego Unii Pracy¹⁸⁵⁰; 5) projekt podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę¹⁸⁵¹; 6) projekt podpisany przez grupę 58 członków Zgromadzenia Narodowego, w tym wszystkich posłów będących członkami Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej¹⁸⁵²; 7) projekt podpisany przez grupę 63 członków Zgromadzenia Narodowego, przede wszystkim członków Parlamentarnego Klubu Porozumienia Centrum¹⁸⁵³. Poza tym do Zgromadzenia Narodowego wniesiono łącznie 5 projektów niespełniających wymagań formalnych, w zakresie braku ich poparcia podpisami co najmniej 56 członków Zgromadzenia Narodowego. Były to następujące projekty: 1) projekt opracowany przez Stronnictwo Narodowo-Demokratyczne¹⁸⁵⁴; 2) projekt opracowany przez Stronnictwo Demokratyczne¹⁸⁵⁵; 3) projekt opracowany przez Unię Wielkopolan – Koło w Warszawie¹⁸⁵⁶; 4) projekt opracowany przez Koło Poselskie Unii Polityki Realnej¹⁸⁵⁷; projekt opracowany przez Podkomisję do Spraw Dialogu Kościoła Rzymskokatolickiego i kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej¹⁸⁵⁸.

W dniu 9 listopada 1993 r. doszło do ponownego ukonstytuowania się KKZN po przeprowadzonym w dniu 19 września 1993 r. głosowaniu w wyborach do Sejmu i Senatu. Jej przewodniczącym został wybrany poseł Aleksander Kwaśniewski z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, natomiast zastępcą przewodniczącego – senator Stefan Pastuszka z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego¹⁸⁵⁹. Z tym samym momentem zaktualizował się ponadto sześciomiesięczny termin wnoszenia projektów nowej konstytucji przez uprawnione do tego podmioty. Okoliczność ta wywołała konieczność rozstrzygnięcia kwestii w jaki sposób, w świetle zasady dyskontynuacji prac parlamentu, postrzegać projekty skutecznie przedstawione Zgromadzeniu Narodowemu w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu. Dokonano tego w drodze ustawy konstytucyjnej z dnia 22 kwietnia

¹⁸⁴⁹ *Ibidem*, s. 41–52.

¹⁸⁵⁰ *Ibidem*, s. 53–67.

¹⁸⁵¹ *Ibidem*, s. 68–80.

¹⁸⁵² *Ibidem*, s. 81–97.

¹⁸⁵³ *Ibidem*, s. 98–108.

¹⁸⁵⁴ „Biuletyn KKZN”, nr VIII (1993), s. 43–56.

¹⁸⁵⁵ *Ibidem*, s. 57–68.

¹⁸⁵⁶ „Biuletyn KKZN”, nr IX (1993), s. 47–61.

¹⁸⁵⁷ *Ibidem*, s. 62–70.

¹⁸⁵⁸ *Ibidem*, s. 71–72.

¹⁸⁵⁹ „Biuletyn KKZN”, nr I–II (1994), s. 6–10.

1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁶⁰, postanawiając o powinności KKZN rozpatrzenia projektów konstytucji bez względu na to, w której kadencji Sejmu i Senatu zostały zgłoszone¹⁸⁶¹. Drugim istotnym zagadnieniem prawnym wymagającym rozstrzygnięcia przez ponownie ukonstytuowaną Komisję Konstytucyjną było odniesienie się do uprzednio uchwalonego regulaminu jej prac. W tym zakresie zdecydowano o konieczności przyjęcia nowego regulaminu oraz o jego ogłoszeniu w Monitorze Polskim, z uwagi na istotne znaczenia tego aktu prawnego jako określającego reguły przygotowania nowej konstytucji¹⁸⁶². W oparciu o postanowienia art. 4 tego regulaminu, ustanowiono następujące podkomisje stałe KKZN: 1) Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję, 2) Podkomisję Podstaw Ustroju Politycznego i Społeczno-Gospodarczego; 3) Podkomisję Zagadnień Systemu Źródeł Prawa; 4) Podkomisję Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego; 5) Podkomisję Instytucji Ochrony Praw i Organów Wymiaru Sprawiedliwości; 6) Podkomisję Praw i Obowiązków Obywateli¹⁸⁶³.

W terminie do 9 maja 1994 r. jako ostatnim dniu sześciomiesięcznego okresu na przedstawienie Zgromadzeniu Narodowemu projektów nowej konstytucji skutecznie wniesiono 3 takie inicjatywy: 1) projekt podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę; 2) projekt podpisany przez członków Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej; 3) projekt podpisany przez członków Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Wszystkie te projekty odpowiadały w przeważającej mierze swoim odpowiednikom przedłożonym w poprzedniej kadencji¹⁸⁶⁴. Zgodnie z intencją projektodawców miały one zastępować swoje pierwowzory¹⁸⁶⁵. Należy ponadto zauważyć, że w dniu 23 maja 1994 r.

¹⁸⁶⁰ Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1994 r. Nr 61, poz. 251).

¹⁸⁶¹ P. Sarnecki, *Senat...*, s. 68–69.

¹⁸⁶² Uchwała Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 18 stycznia 1994 r. – Regulamin Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (M. P. z 1994 r. Nr 7, poz. 62).

¹⁸⁶³ Podczas 4 posiedzenia KKZN w dniu 19 stycznia 1994 r. dokonano wyboru składów osobowych podkomisji stałych oraz wyłoniono ich przewodniczących („Biuletyn KKZN”, nr I–II (1994), s. 10–21; „Biuletyn KKZN”, nr III–IV (1994), s. 3–15, 40–42). Kolejno podczas swojego 6 posiedzenia w dniu 18 maja 1994 r. KKZN określił zakres pracy podkomisji stałych (uchwała Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie zakresu pracy stałych podkomisji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, w: „Biuletyn KKZN”, nr VII (1994), s. 25).

¹⁸⁶⁴ Najistotniejszą zmianą dotyczącą tych inicjatyw było zaopatrzenie projektu podpisanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę w dołączoną do niego Kartę Praw i Wolności nawiązującą do odpowiedniej prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej wykonanej w poprzedniej kadencji (R. Chruściak, *Informacja o projektach nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: „Biuletyn KKZN”, nr VI (1994), s. 56; „Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 8).

¹⁸⁶⁵ R. Chruściak, *Informacja o projektach nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: „Biuletyn KKZN”, nr VI (1994), s. 56–57; „Biuletyn KKZN”, nr VII (1994), s. 3–10; „Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 4–6.

przewodniczący KKZN otrzymał pismo zgodnie, z którym partia polityczna Porozumienie Centrum wycofała swoje poparcie dla projektu przedłożonego przez jej parlamentarzystów w ubiegłej kadencji, żądając równocześnie, aby inicjatywa ta nie stanowiła podstawy dalszych prac nad nową konstytucją¹⁸⁶⁶.

Na podstawie powołanej powyżej ustawy konstytucyjnej z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustrojodawca zdecydował o rozszerzeniu kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą w przedmiocie projektu nowej konstytucji dodatkowo na grupę obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskali poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Wykonanie tego uprawnienia zostało obarczone trzymiesięcznym terminem od dnia wejścia w życie wspomnianej ustawy konstytucyjnej, który upływał 5 września 1994 r.¹⁸⁶⁷ W tym dniu skutecznie złożono¹⁸⁶⁸, opracowany przez Społeczną Komisję Konstytucyjną na zlecenie i przy współpracy Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, a także przy współpracy Sekretariatu Ugrupowań Centroprawicowych i Niepodległościowych, obywatelski projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁶⁹. Niezależnie wykonania tej inicjatywy do Zgromadzenia Narodowego wpłynął dokument noszący tytuł: *Ustawa konstytucyjna. Ekologiczna Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, który jednak nie spełniał wymagań formalnych, wobec czego został uznany za niewywołujący skutków prawnych¹⁸⁷⁰.

W okresie działania KKZN nastąpiły dwie zmiany jej przewodniczącego. Pierwszy raz związane było to z wyborem w dniu 19 listopada 1995 r. posła Aleksandra Kwaśniewskiego na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wówczas podczas 51 posiedzenia KKZN w dniu 5 grudnia 1995 r. na jej przewodniczącego został wybrany poseł Włodzimierz Cimoszewicz z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej¹⁸⁷¹. Kolejno wraz z desygnowaniem posła Włodzimierza Cimoszewicza na Prezesa Rady Ministrów ten złożył rezygnację z funkcji przewodniczącego KKZN. Została ona przyjęta na 58 posiedzeniu KKZN w dniu 20 lutego

¹⁸⁶⁶ „Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 4–5.

¹⁸⁶⁷ Biorąc to pod uwagę, przewodniczący KKZN stwierdził, że merytoryczne prace komisji będą mogły faktycznie rozpocząć się dopiero na początku września 1994 r. („Biuletyn KKZN”, nr VII (1994), s. 3–4)

¹⁸⁶⁸ „Biuletyn KKZN”, nr IX (1995), s. 4–6.

¹⁸⁶⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt obywatelski NSZZ „Solidarność”*, Warszawa–Gdańsk 1994.

¹⁸⁷⁰ „Biuletyn KKZN”, nr IX (1995), s. 6.

¹⁸⁷¹ „Biuletyn KKZN”, nr XXVIII (1996), s. 3–18.

1996 r. Na tym samym posiedzeniu przewodniczącym KKZN został wybrany poseł Marek Mazurkiewicz z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej¹⁸⁷².

Jeszcze przed pierwszym czytaniem wniesionych skutecznie projektów nowej konstytucji, KKZN zdecydowała o ich wstępnej prezentacji na swoim *plenum*, co miało miejsce podczas jej 7, 8 i 9 posiedzenia w dniach 21–23 czerwca 1994 r. Dotyczyło to 6 inicjatyw ustrojodawczych, z czego 3 wniesione w poprzedniej kadencji oraz 3 w ówczesnej. Zgodnie z wolą partii Porozumienie Centrum odstąpiono od prezentacji projektu podpisanego przede wszystkim przez członków Parlamentarnego Klubu Porozumienie Centrum¹⁸⁷³. Następnie w dniach 21, 22 i 23 września 1994 r., powyższych 6 projektów wraz z obywatelskim projektem konstytucji podlegały łącznie pierwszemu czytaniu w Zgromadzeniu Narodowym. Ich merytoryczne rozważenie poprzedziły prace nad regulaminem¹⁸⁷⁴ przyjętym w formie uchwały Zgromadzenia Narodowego z dnia 22 września 1994 r. Regulaminie Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁷⁵. Zgodnie z przyjętym w jego art. 7 ust. 5 i 6 zasadą, wszystkie skutecznie wniesione projekty konstytucji będące przedmiotem pierwszego czytania podlegały skierowaniu do KKZN, chyba że Zgromadzenia Narodowe odrzuciło dany projekt uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego. Na tej podstawie wszystkie 7 projektów zostało skierowanych do KKZN¹⁸⁷⁶.

Jako pierwszy na *plenum* KKZN został zaprezentowany projekt konstytucji podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę. Zarówno na tym forum, jak i następnie w Zgromadzeniu Narodowym projekt ten przedstawił sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta Lech Falandysz¹⁸⁷⁷. W inicjatywie tej przyjęto semiprezydencki model sprawowania władzy w

¹⁸⁷² „Biuletyn KKZN”, nr XXX (1996), s. 3–10.

¹⁸⁷³ „Biuletyn KKZN”, nr VII (1994), s. 3–10, „Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 3–6. Możliwość wycofania projektu konstytucji został potwierdzony w art. 6 ust. 2 uchwały Zgromadzenia Narodowego z dnia 22 września 1994 r. Regulaminie Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1994 r. Nr 54, poz. 453).

¹⁸⁷⁴ *Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 4–8, 10–26. W toku tych prac najwięcej kontrowersji budziło zagadnienie powinnośi poddania mającego zostać opracowanym przez KKZN projektu konstytucji w formie tekstu jednolitego pod pierwsze czytanie czy też przedstawienie go Zgromadzeniu Narodowemu do drugiego czytania. Ostatecznie poparcie większości uzyskała druga alternatywa (*Ibidem*, s. 10–25).

¹⁸⁷⁵ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 22 września 1994 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1994 r. Nr 54, poz. 453).

¹⁸⁷⁶ *Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 26–53.

¹⁸⁷⁷ *Ibidem*, s. 47–50. Zdaniem referenta projektu u podstaw filozofii konstytucyjnej Prezydenta Lecha Wałęsy leżało założenie o konieczności ewolucyjnej przebudowy systemu ustrojowego, a to z uwagi na brak szybkiego uchwalenia nowej konstytucji w trakcie przełomu lat 80. i 90. XX wieku. Drugim filarem, na którym opierał się projekt była intencja zapewnienia władzy wykonawczej maksymalnej sprawności i efektywności w ramach

państwie z dominującą rolą pochodzącego z wyborów powszechnych Prezydenta¹⁸⁷⁸. Przyjęte w tym projekcie założenia ustrojowe zostały oparte na zasadach: dobra wspólnego, suwerenności narodu i demokratycznego państwa prawnego¹⁸⁷⁹. Uznano w nim także trójpodział władzy¹⁸⁸⁰. Wpływy parlamentaryzmu ujawniały się najsilniej w zakresie odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów oraz jej poszczególnych członków przed Sejmem. Władza ustawodawcza składała się z pochodzących w przeważającej części z wyborów powszechnych Sejmu i Senatu, pracujących w trybie sesyjnym¹⁸⁸¹. W zakresie relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą, szczególnego znaczenia nabierała ograniczona wyłącznie warunkiem temporalnym kompetencja Prezydenta do rozwiązania Sejmu po zasięgnięciu w tej sprawie opinii Marszała Sejmu, Marszałka Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów¹⁸⁸².

przyjętego w nim systemu semiprezystenckiego, przy równoczesnym zagwarantowaniu poprzez zabezpieczenie poszanowania praw człowieka i obywatela możliwości przekształcenia ustroju w stronę autorytaryzmu albo dyktatury (*Ibidem*, s. 48). Warto w tym miejscu wskazać ponadto na stwierdzenie ministra Lecha Falandysza, który uważał, że nie ma czegoś takiego jak naturalny ustrój, a przyjęte w tym zakresie rozwiązania stanowią każdorazowo swego rodzaju umowę, która może podlegać zmianie w zależności od istniejących warunków („Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 11).

¹⁸⁷⁸ *Ibidem*, s. 6–7, 9–12; *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 49–50. System ten przyrównywany był do tego przyjętego w Republice Francuskiej, względnie w Konstytucji marcowej po jej zmianie Nowelą sierpniową („Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 10–11). Zdaniem posła Tadeusza Iwińskiego z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej przyjęte w projekcie prerogatywy prezydenckie były większe niż w ustroju Francji, Finlandii czy nawet USA, upodabniające urząd Prezydenta do tego przyjętego w Federacji Rosyjskiej (*Ibidem*, s. 11). Zauważał to także poseł Janusz Szymański z Klubu Parlamentarnego Unii Pracy uznając przyjęty w projekcie system za „superprezydencki, a więc system, w którym prezydent dysponuje całą i pełną gamą kompetencji. Równocześnie widoczna jest marginalizacja roli posła” (*Ibidem*, s. 15). W ocenie ministra Lecha Falandysza rozwiązania w istotnym stopniu wzmacniające pozycję ustrojową Prezydenta wynikały z niedojrzałości politycznej społeczeństwa polskiego niezdolnego wyłonić organów przedstawicielskich w składzie umożliwiającym efektywne sprawowanie przez nie władzy w państwie (*Ibidem*, s. 12, 14). Przebijające w tej wypowiedzi tendencje autorytarne zauważył poseł Longin Pastusiak z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej (*Ibidem*, s. 14).

¹⁸⁷⁹ Tożsame zasady wskazano w uzasadnieniu dołączymy do pierwotnej wersji tego projektu („Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 80). Jego rozdział pierwszy składający się z 10 artykułów wydawał się być wzorowany na Konstytucji kwietniowej i podobnie jak w niej stanowić „dekalog ustroju Rzeczypospolitej” („Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 8; *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 49).

¹⁸⁸⁰ Na wyłącznie deklaracyjny charakter odpowiedniego przepisu projektu zwracał uwagę poseł Wit Majewski z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, a to z uwagi na rzeczywiste podporządkowanie wszystkich władz Prezydentowi („Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 13).

¹⁸⁸¹ W swoim projekcie przedłożonemu Zgromadzeniu Narodowemu składającemu się z posłów Sejmu II kadencji i senatorów Senatu III kadencji, Prezydent zaproponował, aby w skład Senatu wchodziła grupa wirylistów (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 49). Postulat ten jako remedium na problem reprezentatywności parlamentu popierał poseł Tadeusz Jacek Zieliński z Klubu Parlamentarnego Unii Wolności (*Ibidem*, s. 115). Odmienne stanowisko z uwagi na skutek zaciemniania w ten sposób „jednoznaczność demokratyczności w ustroju Rzeczypospolitej” zajmował poseł Andrzej Micewski w toku debaty sejmowej nad zasadniczymi kwestiami ustrojowymi (*Sprawozdanie Stenograficzne z 33 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 października 1994 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja II, Warszawa 1994, s. 21).

¹⁸⁸² Zdaniem ministra Lecha Falandysza, kompetencja ta wcale nie decydowała o znaczącej przewadze władzy wykonawczej nad ustawodawczą, lecz wyłącznie prowadziła do wymiany elit politycznych, przyspieszając procesy historyczne. Uprawnienie to miało posiadać ponadto charakter dyscyplinujący, zwiększający efektywność

Zgodnie z projektem, posłowie i senatorowie pozostawali reprezentantami całego narodu i nie byli związani instrukcjami wyborców. Niemniej, na wniosek kierownictwa danego klubu Trybunał Konstytucyjny mógł orzec pozbawienie mandatu posła albo senatora w przypadku gdyby zmienił on w czasie kadencji swoją przynależność klubową czym sprzeniewierzył się woli wyborów¹⁸⁸³. Posłów i senatorów dotyczyła zasada *incomptibilitas*. Co szczególnie istotne rozciągała się ona również na pełnienie funkcji członka Rządu. Na ten okres funkcję posła albo senatora pełnił jego zastępca, sposób którego powoływania oddano do regulacji w ordynacji wyborczej. Równocześnie posłów i senatorów obowiązywała zasada niepołączalności materialnej¹⁸⁸⁴. Za jej naruszenie poseł lub senator, na wniosek marszałka Sejmu lub marszałka Senatu uchwalony przez właściwą Izbę, mógł zostać oddany pod sąd Trybunału Stanu, który orzekał w przedmiocie pozbawienia mandatu i uzyskanych korzyści osobistych.

Posłom i senatorom został przyznany immunitet materialny. Odpowiedni przepis określający tę instytucję został zamieszczony w ostatnim, ósmym ustępie art. 28, zamykając tę jednostkę redakcyjną projektu, w której podstawowe założenia dotyczące regulacji statusu ustrojowego posła i senatora. Zgodnie z tym przepisem posłowie i senatorowie nie mogli być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w izbie lub poza nią, wchodzącą w zakres wykonywania mandatu, ani w czasie jego trwania, ani po wygaśnięciu mandatu, chyba że naruszają dobra osobiste innych osób. Odrębnie projektodawca określił zagadnienie immunitetu formalnego, którego regulacja została zamieszczona w osobnym art. 29 projektu. Na tej podstawie posłowie i senatorowie przez okres trwania mandatu nie mogli być pociągnięci

pracy parlamentu („Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 9, 12–13). W swoim wystąpieniu w Zgromadzeniu Narodowym minister Lech Falandysz zdawał się przedstawiać tę kompetencję Prezydenta w kontekście osłabienia pozycji ustrojowej Sejmu (*Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 49). To rozwiązanie krytykował poseł Jerzy Jaskiernia z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej zauważając, że tak istotne osłabienie pozycji ustrojowej parlamentu nie jest spotykane nawet w systemie prezydenckim (*Ibidem*, s. 134). W ocenie Jerzego Gwiżdża z Klubu Parlamentarnego Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform, możliwość przyznania Prezydentowi kompetencji do bezpośredniego sprawowania władzy wykonawczej wymagałaby pozbawiania go kompetencji do rozwiązywania parlamentu oraz wydawania dekretów, wówczas Prezydent powinien ponosić razem z rządem odpowiedzialność polityczną przed Zgromadzeniem Narodowym (*Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 19–20).

¹⁸⁸³ Biorąc pod uwagę to rozwiązanie poseł Wit Majewski z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej kwestionował wolny charakter przyjętego w projekcie mandatu poselskiego i senatorskiego („Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 13). Podobne wątpliwości wyraziła także przedstawicielska Trybunału Konstytucyjnego Janina Zakrzewska (*Ibidem*, s. 13). Zdaniem przedstawiciela Prezydenta Władysław Kuleszy, takie rozwiązanie pozostawało w zgodzie z rzeczywistością elekcją określonych jednostek nie jako poszczególnych osób, lecz przedstawicieli określonych programów politycznych określanych na poziomie partii. Regulacja ta miała natomiast nawiązywać do rozwiązań przyjętych w okresie międzywojennym w Republice Czechosłowacji (*Ibidem*, s. 13).

¹⁸⁸⁴ Na niezwykle restrykcyjny charakter przyjętych w tym zakresie rozwiązań mogących w konsekwencji wyłączać możliwość zakupu przez parlamentarzystę nieruchomości gruntowych pozostających wówczas z reguły we własności publicznej wskazywał poseł Janusz Szymański z Klubu Parlamentarnego Unii Pracy (*Ibidem*, s. 15).

do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej bez zezwolenia właściwej izby, z wyjątkiem schwytania ich na gorącym uczynku przestępstwa. W takim przypadku, władza sądowa miała obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o tym marszałka właściwej izby, który mógł zażądać bezzwłocznego zwolnienia zatrzymanego. W sprawach o wykroczenia rozstrzygać miał natomiast sąd marszałkowski właściwej izby, o ile nie przekaze sprawy właściwemu organowi. Postępowanie sądowe wdrożone przeciw posłowi lub senatorowi przed uzyskaniem mandatu ulegało na żądanie właściwej izby zawieszeniu, aż do wygaśnięcia mandatu. W tym okresie przedawnienie nie biegło.

Projekt konstytucji podpisany przez grupę 58 członków Zgromadzenia Narodowego, przede wszystkim członków Klubu Parlamentarnego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, odpowiadający projektowi konstytucji uchwalonemu przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, przyjmował semiprezydencki system rządów¹⁸⁸⁵. Jego założenia kolejno na *plenum* KKZN oraz w Zgromadzeniu Narodowym dokonała senator Alicja Grześkowiak z Klubu Parlamentarnego NSZZ „Solidarność”¹⁸⁸⁶. Projekt ten został oparty na następujących zasadach: republikanizmu, dobra wspólnego¹⁸⁸⁷, demokratycznego państwa prawnego, suwerenności narodu¹⁸⁸⁸, oraz rozdziału i wzajemnego równoważenia się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej¹⁸⁸⁹. Pojęciem „Sejmu” objęto łącznie, pochodzące z wyborów powszechnych, pracujące na zasadzie permanencji: Izbę Poselską i Senat¹⁸⁹⁰. Kadencje obu

¹⁸⁸⁵ Wskazała na to bezpośrednio senator Alicja Grześkowiak (*Ibidem*, s. 21). W debacie w Zgromadzeniu Narodowym senator Barbara Łękawa z Klubu Senackiego NSZZ „Solidarność” nazywała przyjęty w projekcie system parlamentarno-prezydenckim (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 91).

¹⁸⁸⁶ *Ibidem*, s. 26–31; „Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 16–25.

¹⁸⁸⁷ W intencji projektodawców zasada dobra wspólnego stanowiła fundament konstrukcji całego projektu („Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 16). Podkreślała to także w swoich wystąpieniach senator Alicja Grześkowiak (*Ibidem*, s. 27–28, „Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 17). Jak dodawała, „demokracja bez wartości łatwo przemienia się w jawny lub zakamuflowany totalitaryzm” (*Ibidem*, s. 19).

¹⁸⁸⁸ Projektodawcy wykluczali możliwość zastąpienia w projekcie pojęcia „narodu” innym, jak: „lud” czy „społeczeństwo”. W ich ocenie prowadziłoby to do sytuacji, w której Polska byłaby „rzadkim państwem, które nie ma narodu” (*Ibidem*, s. 20). Wskazano na uznanie w projekcie tradycji narodu polskiego, w tym oparcie go na „systemie wartości odbijającym tożsamość narodu”. Kategorię narodu jako suwerena postrzegano poprzez jego polityczno-socjologiczne odniesienie w znaczeniu historycznie ukształtowanej w toku doświadczeń dziejowych wspólnoty posiadającej własną tożsamość jako naród (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 27–29, 31).

¹⁸⁸⁹ Zasadę trójpodziału władzy projektodawcy postrzegali za konieczny element państwa demokratycznego oraz charakterystyczną cechą przyjętego w projekcie systemu sprawowania władzy. Niezależnie od tego uznawano koncepcję silnej władzy, w ramach której wyłączano zdolność władz do wzajemnego paraliżowania się, zamiast tego uznawano ich komplementarność oraz równoważenie się (*Ibidem*, s. 26–27, 30–31; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 20; „Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 17–18).

¹⁸⁹⁰ „Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 17; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 19. Zdaniem senator Alicji Grześkowiak, przyjęcie zasady podziału władz wykluczało możliwość określania charakteru drugiej izby jako samorządowej, gdyż wówczas „władza ustawodawcza byłaby przechwycona przez władzę samorządową, a więc mielibyśmy pomieszanie kompetencji, czyli podziału władz,

tych organów zostały rozdzielone i podczas, gdy Sejm był wybierany na 4 lata, to Senat na 6, przy czym skład tego drugiego w połowie odnawiał się co 3 lata¹⁸⁹¹. Istotnego wzmocnienia w omawianym projekcie doznawał Senat, dla odrzucenia uchwały którego w ramach procedury legislacyjnej wymagano osiągnięcia w Izbie Poselskiej większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W ramach przyjętej zasady podziału władzy tożsamej większości wymagano dla odrzucenia przez Izbę Poselską weta Prezydenta¹⁸⁹². Warto wskazać dodatkowo na przyznanie w projekcie Senatowi prawa do zwracania się z zapytaniami pod adresem Rządu lub jego poszczególnych członków oraz domagania się ich obecności na swoich posiedzeniach. Rząd ponosił solidarną odpowiedzialność polityczną przed Izbą Poselską, która bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów mogła wyrazić mu wotum nieufności, co skutkowało jego dymisją. Poza tym Rząd solidarnie oraz każdy z jego członków indywidualnie, ponosili odpowiedzialność polityczną przed Prezydentem¹⁸⁹³. Prezydent posiadał kompetencje do rozwiązywania Izby Poselskiej tylko po zasięgnięciu opinii Marszałka Izby Poselskiej i Marszałka Senatu i to wyłącznie, jeżeli Izby nie uchwaliły w ciągu 90 dni ustawy budżetowej albo Izba Poselska

który tak bardzo chcemy wyraźnie zachować”. Pogląd ten wydawał się wynikać z uznania samorządu za czwartą władzę, zamiast formy decentralizacji jej sprawowania („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 21–22). Równocześnie w uzasadnieniu projektu wskazano na przyjęcie w nim koncepcji jednolitego parlamentu dwuizbowego, zamiast dwóch odrębnych izb w ramach władzy ustawodawczej (*Ibidem*, s. 24; „Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 20).

¹⁸⁹¹ Miało to wynikać z charakteru Senatu jako izby równowagi i straży praw, co powinno ją czynić „ciałem bardziej stabilnym i mniej poddanym wpływom i zmiennym nastrojom politycznym, niż to ma miejsce w Izbie Poselskiej, która jest właściwym ciałem, gdzie wpływy i nastroje polityczne w społeczeństwie winny mieć odbicie” („Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 18). Podobnie senator Alicja Grześkowiak w Zgromadzeniu Narodowym (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 31). Rozwiązanie zakładające rozdzielenie kadencji Sejmu i Senatu popierał między innymi senator Jerzy Madej z Senatorskiego Klubu Demokratycznego. W jego ocenie Senat nie powinien podlegać rozwiązaniu razem z Sejmem, a w ramach swojej ustrojowej roli powinien zostać przekształcony w strażnika prawa o silnych kompetencjach w dziedzinie legislacji. Każdorazowe odnawianie składu Senatu powinno dotyczyć połowy jego członków, co pozwoliłoby ciągłość jego pracy. Równocześnie senator Jerzy Madej występował przeciwko braku uznania równości wyborów do drugiej izby, opowiadając się za przyjęciem dla ustalania okręgów wyborczych równej normy przedstawicielstwa (*Ibidem*, s. 92).

¹⁸⁹² Warto zwrócić uwagę na przyświecające projektodawcom założenie o tożsamej legitymacji Sejmu i Prezydenta do sprawowania władzy w państwie, co wyłączało zasadność utrzymywania przewagi, któregośkolwiek z tych organów nad drugim, jak również utrzymania przewagi władzy ustawodawczej nad pozostałymi. Jak bowiem stwierdzano: „Demokracja parlamentarna to nie sejmokracja”. („Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 18; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 20–21). Podobnie, senator Alicja Grześkowiak w Zgromadzeniu Narodowym (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 30).

¹⁸⁹³ Jednym z założeń, na którym oparto projekt była pełna podległość Rządu Prezydentowi. Intencjonalnie jednak nie zdecydowano się od odstąpienia od kompetencji Izby Parlamentarnej do sprawowania funkcji kontroli nad Rządem, zwłaszcza w zakresie możliwości wyrażenia mu wotum nieufności („Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 21; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 23–24).

uchwalała Rządowi wotum nieufności skutkujące trzecią jego zmianą w ciągu roku, licząc od daty uchwalenia wotum nieufności pierwszemu z rządów¹⁸⁹⁴.

Zgodnie z projektem, zarówno poseł, jak i senator pozostawali przedstawicielami narodu, a nie tylko okręgów wyborczych, w których zostali wybrani, nie będąc związani jakimikolwiek instrukcjami wyborczymi. Dotyczyła ich *incompatibilitas*, w zakresie której dopuszczano jednak równoczesne piastowanie mandatu poselskiego albo senatorskiego oraz pełnienie funkcji ministra. Do posłów i senatorów odnosiła się także zasada niepołączalności materialnej mandatu. Posłom i senatorom przysługiwał immunitet materialny. Nie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonywania mandatu ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Przez cały czas trwania mandatu przysługiwał im również immunitet formalny, na podstawie którego nie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej ani pozbawieni wolności bez zezwolenia izby, w której zasiadają, z wyjątkiem schwywania na gorącym uczynku przestępstwa¹⁸⁹⁵.

Na forum KKZN oraz w Zgromadzeniu Narodowym projekt konstytucji podpisany przez grupę 58 członków Zgromadzenia Narodowego, w tym wszystkich posłów Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej, zaprezentował poseł Leszek Moczulski z Koła Poselskiego Konfederacji Polski Niepodległej¹⁸⁹⁶. Inicjatywa ta w swoich założeniach nawiązywała do tradycji piłsudczykowskich, wyrażonych pierwotnie w postanowieniach Konstytucji

¹⁸⁹⁴ Przyznanie Prezydentowi kompetencji do rozwiązania Izby Poselskiej postrzegano jako rozwiązanie konieczne do zapobieżenia możliwości paraliżowania przez władzę ustawodawczą efektywnego działania władzy wykonawczej („Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 20). Samo specyficzne usytuowanie urzędu prezydenta w relacjach z władzą ustawodawczą uznane zostało przez wnioskodawców za należące do polskiej tradycji ustrojowej (*Ibidem*, s. 17; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 19).

¹⁸⁹⁵ Założeniem dla przyjęcia mandatu wolnego było podkreślenie w ten sposób powagi władzy ustawodawczej oraz jej pierwotnego pochodzenia od narodu. Przyjęta regulacja dotycząca przywilejów posłów i senatorów, w tym przynależnych uprawnień immunitetowych, miała stanowić gwarancję prawidłowego wykonywania mandatu wolnego („Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 20)..

¹⁸⁹⁶ *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 35–39; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 25–27.

kwietniowej¹⁸⁹⁷. Projekt przyjmował anachroniczny systemem¹⁸⁹⁸ opierającym się na zasadach: dobra wspólnego, solidaryzmu społecznego oraz suwerenności narodu. W całości system ten wymykał się przyjętej klasyfikacji, wykazując największe powinowactwo do systemu semiprezydenckiego¹⁸⁹⁹. Jednolita władza państwowa została skupiona, w pozostającym najwyższą władzą państwową oraz wyrazicielem zbiorowej woli narodu, Sejmie składającym się z Prezydenta Rzeczypospolitej, Izby Poselskiej i Senatu. Sejm stał na czele Rzeczypospolitej, ustanawiał prawa, kierował organami wykonawczymi państwa oraz nadzorował je. Ponościł on odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed narodem. Do jego kompetencji należały najistotniejsze funkcje państwowe. Pracował on w trybie sesyjnym. Następnie poszczególne kompetencje w zakresie władzy państwowej zostały podzielone pomiędzy stany sejmujące¹⁹⁰⁰. Pochodzący z wyborów powszechnych Prezydent wykonywał

¹⁸⁹⁷ Podkreślił to poseł Leszek Moczulski odnosząc się do genezy referowanego projektu, która wiąże się z założeniami reformy Konstytucji kwietniowej wyrażonymi jeszcze w środowiskach polskiej emigracji. Dopiero po powrocie do działalności w kraju powzięto decyzję o powinnośc przyjęcia nowego aktu czerpiącego jednak z Konstytucji kwietniowej, przejmując wprost część z jej przepisów („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 25). W swoim przemówieniu w Zgromadzeniu Narodowym poseł Leszek Moczulski stwierdził jednoznacznie, „że w istocie swojej jest on [projekt – przyp. JG] tylko próbą współczesnego sprecyzowania tych samych założeń konstytucyjnych, których efektem była konstytucja kwietniowa” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 39). Podobnie więc jak Konstytucja kwietniowa projekt miał przede wszystkim określać ustroj oraz funkcjonowanie poszczególnych władz i podobnie jak Konstytucja kwietniowa stanowiąc w ten sposób statut organizacyjny państwa (*Ibidem*, 35–36). Na bazowanie projektu na tradycjach Konstytucji kwietniowej wskazywał także poseł Krzysztof Kamiński z Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej w roku debaty sejmowej nad zasadniczymi kwestiami ustrojowymi (*Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 21). Poseł Jerzy Wiatr z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej natomiast stwierdzał brak warunków do uznania ustroju określonego Konstytucją kwietniową za demokratyczny oraz urzeczywistniający założenia wynikające z zasady państwa prawa (*Ibidem*, s. 46). Przeciwno oparciu dalszych prac konstytucyjnych na zaczerpniętych z Konstytucji kwietniowej wystąpił również senator Stefan Pastuszaka odwołując się do historycznych doświadczeń prześladowań ludowców przez piłsudczyków (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 77–78). Co słusznie zauważał Artur Ławniczak, to ponowne faktyczne przekreślenie założeń Konstytucji kwietniowej przez społeczeństwo w trakcie strajków, stanowiących swego rodzaju wystąpienia narodu, które miały miejsce w latach 80. XX wieku (A. Ławniczak, *Ewolucja...*, s. 149).

¹⁸⁹⁸ Anachronizm projektu pogłębiało użycie w nim pojęć, które już wyszły z powszechnego użycia, w tym przede wszystkim związanych z tradycją Konstytucji 3 Maja. W założeniu projektodawców miało to skutkować odbudową poczucia ciągłości państwowości polskiej (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 37).

¹⁸⁹⁹ Zdaniem posła Janusza Szymańskiego z Klubu Parlamentarnego Unii Pracy, projekt kreował „swoistą odmianę ustroju prezydenckiego” (*Ibidem*, s. 89). Projektodawcy zmierzali natomiast do odejścia od XIX wiecznych modeli sprawowania władzy, zwłaszcza tych wywodzących się z parlamentaryzmu. Uznano je bowiem za staroświeckie i nieodpowiadające ówczesnemu poziomowi rozwoju polityczno-społecznego. Przyjęty w projekcie system sprawowania władzy w państwie czerpał z polskich tradycji konstytucyjnych, wzmacniając tym samym poczucie tożsamości narodu polskiego (*Ibidem*, s. 35–37, 60–61; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 25–27).

¹⁹⁰⁰ Przyjęta w projekcie zasada jedności trzech stanów uosabianych w formie trzech naczelnych organów władzy miała w maksymalnym stopniu eksponować zasadę suwerenności narodu. Rozdział funkcji ustawodawczej, wykonawczej i kontrolnej miał być bowiem dokonywany w ramach struktury wewnętrznej Sejmu, a nie pomiędzy odrębne od siebie organy („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 27; *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 36–37). Przyjęte rozdzielenie funkcji miało zapewniać ich efektywne wykonywanie, przeciwdziałając przekształceniu ich w jedynie iluzoryczne (*Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 21–22).

funkcje w zakresie władzy wykonawczej¹⁹⁰¹ oraz tradycyjnie przynależne głowie państwa, ponadto przewodniczył on Sejmowi. Swoje kompetencje wykonywał on osobiście lub przez wyznaczone przez siebie osoby. Akty urzędowe Prezydenta jako przewodniczącego Sejmu wymagały do swej ważności podpisu Marszałka Senatu albo Marszałka Izby Poselskiej. Akty urzędowe Prezydenta jako zwierzchnika władzy wykonawczej wymagały podpisu Kanclerza lub właściwego ministra. Prezydent posiadał także prerogatywy niewymagające kontrasygnaty. W ramach tradycji Konstytucji kwietniowej, Prezydent osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej, miał wyznaczać swego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed upływem kadencji albo powstania sytuacji uniemożliwiającej sprawowanie przez niego urzędu, szczególnie w czasie wojny albo nadzwyczajnych okoliczności, uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów. Prezydent mógł rozwiązać jedną lub obie Izby Sejmowe przed upływem kadencji wyłącznie z powodu określonego wyraźnie w konstytucyjni lub ustawie kardynalnej. Izba Poselska wybierana była w głosowaniu powszechnym. Pracowała ona w trybie sesyjnym. Do jej wyłącznej kompetencji należało stanowienie prawa. Natomiast nie wykonywała ona funkcji rządu ani kontroli nad władzą wykonawczą¹⁹⁰². W skład Senatu wchodziło 7 ministrów i 12 wojewodów, mianowanych przez Prezydenta spośród osób wybranych na urzędy w głosowaniu powszechnym, oraz 105 kasztelanów wybranych na bezpośrednio w okręgach wyborczych. Do funkcji Senatu należało sprawowanie kontroli i nadzoru nad działalnością Rządu i administracji państwowej¹⁹⁰³. Senat pracował nieprzerwanie. W tym celu powoływał on komisje i podkomisje resortowe. Mógł on również powoływać komisje nadzwyczajne, w tym śledcze. Rząd kierował wszystkimi sprawami Rzeczypospolitej niezastrzeżonymi dla innych organów władzy. Składał się z 7 ministrów, którzy wspólnie działali jako Rada Ministrów, a oddzielnie prowadząc poszczególne dziedziny życia państwa i kierując poszczególnymi działami administracji państwowej. Prezydent mianował i odwoływał Kanclerza oraz pozostałych ministrów. Na pewnych warunkach Senat w wykonaniu prawa kontroli parlamentarnej mógł żądać ustąpienia Rządu lub ministra. Organizację Rządu określał Prezydent w formie dekretu. Na czele województwa stał Wojewoda oraz Sejmik

¹⁹⁰¹ Zgodnie z projektem, władza wykonawcza spoczywała w całości w ręku Prezydenta. W zależności od przymiotów osobistych piastuna tego urzędu, Prezydent mógł sprawować swoją władzę bezpośrednio upodabniając system określony projektem do tego znanego ze USA. Alternatywnie Prezydent mógł sprawować swoją władzę pośrednio przez powoływany przez siebie Rząd. W przypadku wyjątkowej słabości piastuna urzędu Prezydenta, funkcję kierowania pracami Rządu przejmował Senat (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 36; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 27).

¹⁹⁰² Rozdzielenie Podział tych funkcji miał bowiem zapewnić w założeniu projektodawców efektywność ich wykonywania zabezpieczając ich przekształcenie jedynie w iluzoryczne (*Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 21–22).

¹⁹⁰³ Permanencję prac Senatu postrzegano jako konieczny wymóg efektywnego wykonywania funkcji kontroli nad Rządem (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 36–37).

ziemski. Sejmik ziemski składał się w 2/3 z posłów ziemskich wybranych bezpośrednio przez obywateli oraz w 1/3 z posłów komunalnych, wybranych przez samorządy gminne¹⁹⁰⁴.

Projekt nie określał charakteru mandatu posła albo senatora. W ramach gwarancji niezależnego wykonywania mandatu zarówno poseł, jak i senator korzystali z rękojmi nietykalności w zakresie ich działalności wynikającej z uczestnictwa w pracach Sejmu. Za treść wygłoszonych w Sejmie przemówień lub zgłoszonych wniosków i interpelacji oraz za niewłaściwe zachowanie się podczas obrad posłowie i senatorowie odpowiadali tylko przed Sejmem. Jednakże za wystąpienia sprzeczne z prawnie określonym obowiązkiem wierności wobec Rzeczypospolitej albo zawierające znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, poseł albo senator mógł być uchwałą Sejmu na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałka Izby Poleskiej albo Marszałka Senatu, oddany pod sąd Trybunału Konstytucyjnego, który mógł orzec pozbawianie go mandatu. Za naruszenie praw osoby trzeciej podczas obrad Sejmu, Izby Polskiej lub Senatu poseł (senator) mógł być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zezwoleniem Sejmu. W czasie trwania mandatu poseł (senator) nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej lub dyscyplinarnej. Trwające postępowanie zawieszało się na czas trwania mandatu, a bieg przedawnienia podlegał przerwaniu. Poseł albo senator nie mógł być zatrzymany ani aresztowany, chyba że został schwytany na gorącym uczynku umyślnego przestępstwa pospolitego; również w tym przypadku musiał być natychmiast zwolniony, jeżeli Marszałek danej izby tego zażąda.

Zakres niepołączalności mandatu z urzędami i stanowiskami, których przyjęcie pociągało za sobą utratę mandatu poselskiego albo mandatu senatorskiego miała określić ustawa. Posłom i senatorom nie wolno było wykonywać czynności nie dających się pogodzić ze sprawowaniem mandatu. Dotyczyła ich także niepołączalność materialna mandatu, której naruszenie pociągało za sobą postawienie posła albo senatora uchwałą Sejmu podjętą na wniosek Prezydenta, Marszałka Izby Poselskiej albo Marszałka Senatu, pod sąd Trybunału Konstytucyjnego, który orzekał w przedmiocie pozbawienia mandatu poselskiego albo senatorskiego oraz korzyści osobistych otrzymanych od Rządu. Posłowie i senatorowie ponosi ponadto przed Trybunałem Konstytucyjnym odpowiedzialność za złamanie konstytucji. Wniosek o postawienie posła albo senatora w stan oskarżenia podejmowała Izba Poselska albo Senat większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów albo senatorów. Sejm natomiast zwykłą większością głosów

¹⁹⁰⁴ Na co zwracał uwagę poseł Krzysztof Kamiński w imieniu Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej, w debacie sejmowej nad zasadniczymi kwestiami ustrojowymi, to wyodrębnienie przez projektodawców obok trzech tradycyjnych władz, także czwartej – samorząd terytorialny (*Sprawozdanie Stenograficzne* z 33..., s. 22).

podejmował uchwałę o postawieniu posła albo senatora w stan oskarżenia. W przedmiocie winy posła albo senatora orzekał jednomyślnie Trybunał Konstytucyjny powoływany w składzie 12 sędziów *ad hoc* przez Radę Stanu. Przy braku jednomyślności, Rada Stanu powiększała skład Trybunału o dalszych 6 sędziów. Jeżeli powiększony Trybunał nie orzekł winy większością 2/3 głosów, oskarżenie uznawało się za odrzucone. Uznanie posła albo senatora winnym, prowadziło do opróżnienia mandatu, a Prezydent był obowiązany zarządzić wybory uzupełniające.

Projekt konstytucji podpisanym przez grupę 61 członków Zgromadzenia Narodowego, głównie członków Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Koła Parlamentarnego Unii Pracy w KKZN omówiło dwóch referentów: poseł Aleksander Łuczak z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz poseł Janusz Szymański z Klubu Parlamentarnego Unii Pracy¹⁹⁰⁵. Natomiast podczas pierwszego czytania projektów konstytucji w Zgromadzeniu Narodowym jego założenia przedstawił wyłącznie poseł Aleksander Łuczak¹⁹⁰⁶. Projekt urzeczywistniał założenia zrationalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego¹⁹⁰⁷. Opierał się on na zasadach: demokratycznego państwa prawnego kierującego się zasadami sprawiedliwości społecznej¹⁹⁰⁸, suwerenności narodu oraz trójpodziału władzy z uznaniem szczególnej pozycji Sejmu wśród naczelných organów państwa¹⁹⁰⁹. W ślad za ostatnią z tych zasad, Sejm został uznany za najwyższy organ przedstawicielski, wyrażający suwerenne prawa narodu. Do jego funkcji należało przede wszystkim uchwalanie ustaw, określanie zasadniczych kierunków polityki państwa oraz sprawowanie kontroli nad działalnością Rządu¹⁹¹⁰. Prezydent mógł rozwiązać Sejm w

¹⁹⁰⁵ „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 28–31. Należy zauważyć, że poseł Aleksander Łuczak w pewnym stopniu zdystansował się od referowanego projektu stwierdzając, że traktuje go „jako dokument czasu, który powstał jako wyraz określonego sposobu myślenia” (*Ibidem*, s. 28).

¹⁹⁰⁶ *Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 31–35.

¹⁹⁰⁷ *Ibidem*, s. 34; Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 28; W odniesieniu do projektu mocno podkreślano przyjęte w nim mechanizmy racjonalizacji (Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 29; „Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 67). Zdaniem posła Józefa Zycha przemawiającego w imieniu Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, zarówno doświadczenia historyczne, jak i ówczesne warunki sprawowania władzy w państwie miały przesądzać, że „system organów państwa powinien być oparty na systemie parlamentarno-gabinetowym” (*Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 66).

¹⁹⁰⁸ Zasadę sprawiedliwości społecznej projektodawcy wydawali się donosić do przyjętego katalogu praw, wolności i obowiązków człowieka oraz obywatela, szczególnie praw i wolności ekonomicznych i socjalnych. Równocześnie zmierzali oni do zapewnienia nie tylko gwarancji prawnych, lecz również warunków „materiałnych i psychologicznych, w których godność ludzka będzie zachowana i kultywowana” (*Ibidem*, s. 32–33).

¹⁹⁰⁹ *Ibidem*, s. 33–34; „Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 67; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 28–29; *Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 26.

¹⁹¹⁰ Zdaniem projektodawców remedium na brak ukształtowanego systemu partyjnego było podkreślenie pozycji ustrojowej Sejmu. Niezależnie od tego podkreślano zachowanie w projekcie „podstawowych instytucji charakterystycznych dla zasady podziału władz” („Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 67). Należy zauważyć, że w trakcie prezentowania projektu przed Komisją Konstytucyjną

przypadku jego niezdolności do udzielenia inwestytury nowemu Rządowi po przyjęciu dymisji starego albo podjęcia przez Sejm uchwały uniemożliwiającej Prezydentowi wypełnianie funkcji głowy państwa. Prezydentowi przysługiwało weto zawieszające przeciwko uchwalonej przez Sejm ustawy, do którego obalenia wymagane było ponowne jej uchwalenie bezwzględną większością głosów¹⁹¹¹. Prezydent pełnił funkcję głowy państwa oraz czynnika równowagi¹⁹¹². Realizacja polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz kierowanie całością administracji państwowej należały do Rady Ministrów¹⁹¹³. Kandydata na Prezesa Rady Ministrów desygnował Prezydent. Dla swojego programu oraz proponowanego składu Rady Ministrów jej Prezes musiał uzyskać inwestyturę Sejmu uchwalaną absolutną większością głosów w obecności co najmniej połowy konstytucyjnej liczby posłów. Brak przedstawienia przez Prezydenta w wymaganych terminach kandydata na Prezesa Rady Ministrów albo dwukrotna odmowa udzielenia temu kandydatowi wotum zaufania przez Sejm, prowadziły do przejścia kompetencji do desygnowania Prezesa Rady Ministrów na Sejm¹⁹¹⁴. Silne wpływy parlamentaryzmu ujawniły się w ramach procedury dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów. Odwołanie jej członka należało do wyłącznej kompetencji Prezesa Rady Ministrów, który zobowiązany był o tym poinformować Sejm podając motywy swojej decyzji. Na wniosek

Zgromadzenia Narodowego poseł Aleksander Łuczak powrócił do peeselowskiej koncepcji urzeczywistnienia drugiej izby samorządowej. Zapowiedział on ponadto, że pomimo braku przyjęcia tej instytucji w projekcie, będzie ona popierana w toku dalszych prac konstytucyjnych. Kwestią do rozważenia był jednak charakter drugiej izby jako reprezentacji samorządu terytorialnego czy wszelkiego rodzaju („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 28–29). Poseł Janusz Szymański natomiast opowiadał się za utrzymaniem koncepcji jednoizbowego parlamentu, z ewentualnym dopuszczeniem powołania rady samorządowej uczestniczącej w procedurze ustawodawczej niemniej nieposiadającego charakteru drugiej izby (*Ibidem*, s. 29–30). Referując projekt w Zgromadzeniu Narodowym poseł Aleksander Łuczak jednoznacznie odniósł się do koncepcji powołania drugiej izby stanowiącej reprezentację wszystkich rodzajów samorządów. Sejm miał pozostać organem dominującym w ramach ustawodawstwa, aczkolwiek Izba Samorządowa miała mieć pozycję silniejszą, niż ówczesny Senat (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 33–34). Koncepcję tę jako niedopracowaną krytykował poseł Jan Rokita z Klubu Parlamentarnego Unii Wolności. Wskazywał on ponadto na brak zasadności powoływania centralnego organu właściwego w dziedzinie ustawodawstwa, który stanowiłby reprezentację partykularnych interesów określonych środowisk oraz części składowych państwa (*Ibidem*, s. 73–74).

¹⁹¹¹ Przyjęcie wymogu bezwzględnej większości dla obalenia weta prezydenckiego nadawało tej instytucji funkcję poprawy prawa stanowionego, zamiast mechanizmu równoważenia się władz (*Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 27).

¹⁹¹² I tak dopowiadał poseł Aleksander Łuczak, „pozycja prezydenta wynika bardziej z jego autorytetu i z tego, że jest najwyższym organem w państwie, a nie tylko z konkretnych przepisów konstytucyjnych” („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 28).

¹⁹¹³ W założeniu projektodawców, tak określone funkcję Rady Ministrów miały, w ramach systemu parlamentarnego, wzmocnić jej oraz Prezesa Rady Ministrów, pozycję ustrojową jako organów władzy wykonawczej („Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993), s. 67).

¹⁹¹⁴ Jak zaznaczył poseł Janusz Szymański, przyjęcie systemu rządów parlamentarnych z dominującą w nim pozycją Sejmu prowadziło do eliminacji możliwości powstania tak zwanego „pata politycznego”, gdyż Rząd pozostawał odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem, natomiast udział Prezydenta w jego konstruowaniu ograniczał się zasadniczo do desygnowania kandydata na Premiera („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 30). Przyjęty w projekcie szczególnie sposób kreacji rządu, omawiali poseł Aleksander Łuczak (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 34–35) oraz poseł Piotr Marciniak z Klubu Parlamentarnego Unii Pracy (*Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 27–28).

Prezesa Rady Ministrów, Sejm dokonywał uzupełnienia składu Rady Ministrów. Do Sejmu należała także funkcja kontroli nad rządem. W jej wykonaniu mógł on, absolutną większością głosów w obecności co najmniej połowy, udzielić Radzie Ministrów konstruktywnego wotum nieufności. Sejm kontrolował także wykonanie budżetu oraz pozostałych uchwalonych przez ten organ planów finansowych państwa. Brak udzielenia Radzie Ministrów absolutorium było równoznaczne z odmową udzielenia jej wotum zaufania.

Zgodnie z projektem, posłowie wykonywali swój mandat w ścisłej więzi z wyborcami, kierując się interesem i dobrem narodu. Mandat poselski podlegał zasadzie niepołączalności, której zakres mógł zostać rozszerzony w ustawie. Naruszenie wynikających z tej zasady zakazów skutkowało wygaśnięciem mandatu poselskiego. Posłom przysługiwał zarówno immunitet materialny, jak i formalny, a także przywilej nietykalności. Za działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poseł nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Za wypowiedzi i manifestacje w Sejmie poseł odpowiadał wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich mógł być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. W czasie trwania mandatu poseł nie mógł być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej lub dyscyplinarnej. Takie postępowanie wszczęte przed uzyskaniem mandatu poselskiego ulegało na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. Wówczas zawieszeniu ulegał także bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. Poseł nie mógł być aresztowany lub zatrzymany bez zgody Sejmu, a gdy Sejm nie obradował – prezydium Sejmu, z wyjątkiem schwytania sprawcy na gorącym uczynku przestępstwa. Wówczas należało bezzwłocznie powiadomić marszałka Sejmu, na którego żądanie poseł musiał być natychmiast zwolniony. Projektodawcy przyjęli ponadto regułę, iż nadużywanie immunitetu i uprawnień poselskich do celów osobistych lub majątkowych jest sprzeczne z etyką posła na Sejm. Przekroczenie tych granic skutkowało odpowiedzialnością posła przed Sejmem.

Projekt konstytucji podpisany przez grupę 62 członków Zgromadzenia Narodowego, członków Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej został oparty na założeniach systemu parlamentarno-gabinetowego¹⁹¹⁵. Zarówno w KKZN, jak i w Zgromadzeniu Narodowym

¹⁹¹⁵ „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 32, 34; *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 132–134. Za materialne źródła projektu poseł Jerzy Jaskiernia uznał: myśl lewicową i socjaldemokratyczną, dorobek doktryny prawa konstytucyjnego, doświadczenia funkcjonowania Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., tradycja myśli demokratycznej i liberalnej Konstytucji marcowej. W odniesieniu do tego ostatniego poseł Jerzy Jaskiernia stwierdził: „Niektóre postanowienia wręcz przenieśliśmy z tego dokumentu, uważając, że w myśleniu konstytucyjnym obowiązuje ciągłość, że nikt nie rozpoczyna pracy konstytucyjnej od

przyjęte w tym projekcie rozwiązania zreferował poseł Jerzy Jaskiernia z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej¹⁹¹⁶. Przyjęty w nim ustrój oparty został na zasadach: demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej¹⁹¹⁷ oraz suwerenności narodu. Projekt uznawał za najwyższy organ państwa w zakresie ustawodawstwa jednoizbowy Sejm¹⁹¹⁸, Radę Ministrów za najwyższy organ w zakresie władzy wykonawczej, a niezawisłe sądy jako właściwe w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Pochodzący z wyborów powszechnych Prezydent sprawował natomiast głowy państwa i arbitra¹⁹¹⁹. Sejm Rzeczypospolitej pozostawał najwyższym organem przedstawicielskim wyrażającym suwerenne prawa narodu¹⁹²⁰. Do jego funkcji należało przede wszystkim uchwalanie ustaw oraz sprawowanie kontroli nad działalnością Rządu. Na wniosek Prezydenta¹⁹²¹, Sejm większością głosów ustawowej liczby posłów dokonywał

nowa, że na myślenie ustrojowe składa się dorobek generacji i pokoleń narodu polskiego” (*Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 43).

¹⁹¹⁶ *Ibidem*, s. 43–47; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 31–39.

¹⁹¹⁷ W ramach zasady sprawiedliwości społecznej uznano za zasadne nawiązanie przez projekt do rozwiązań normatywnych zaproponowanych przez Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej w Karcie społecznej i ekonomicznej, odrzuconej przez Sejm poprzedniej kadencji („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 31). Określone w wyodrębnionej części poprzedzającej całość regulacji projektu – artykuły podstawowe – wyrażały wartości oparte na założeniach socjaldemokratycznej wizji państwa, różniącego się od państwa liberalnego, przede wszystkim w sferze społeczno-gospodarczej (*Ibidem*, s. 36–37). Zdaniem posła Jerzego Jaskierni, zasady: demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej, stanowiły fundament ustroju opisanego w projekcie, na którym opisane zostały pozostałe przyjęte w nim poszczególne instytucje prawne (*Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 43).

¹⁹¹⁸ Uzasadniając przyjętą w projekcie jednoizbowość, poseł Jerzy Jaskiernia stwierdził, że konstrukcja Senatu pochodzącego w całości z wyborów powszechnych miała uzasadnienie jedynie w ramach układu zawartego przy Okrągłym Stole. Poseł Jerzy Jaskiernia uznał, że funkcję tego organ w dziedzinie legislacji mogły z powodzeniem wykonywać odpowiednie służby działające przy Sejmie. Wykluczając zasadność oparcia składu Senatu na reprezentacji województw jako naruszającą materialną równość głosu, otwartą pozostawił natomiast możliwość zbudowania drugiej izby na koncepcji całkowicie odmiennej niż ówczesnie („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 32–32, 134–135), równocześnie w Zgromadzeniu Narodowym zdawał się kwestionować oparcie jej na reprezentacji samorządu terytorialnego jako skutkującą dublowaniem się tego przedstawicielstwa przy równoczesnym niedoreprezentowaniu innych grup interesów (*Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 45). Przeciwno przekształcaniu instytucji przedstawicielskich w „miejsce swobodnej gry interesów częściowych, interesów partykularnych” występował poseł Jerzy Ciemniowski z Klubu Parlamentarnego Unii Wolności. Jego zdaniem groziło to zdominowaniem interesów politycznych grup słabszych przez silniejsze, co w konsekwencji stanowiło niebezpieczeństwo dla „funkcjonowania państwa jako wspólnoty politycznej, jako wspólnoty, która bierze na siebie odpowiedzialność za egzystencję różnych grup, za realizację różnych potrzeb” (*Ibidem*, s. 136).

¹⁹¹⁹ Silna legitymacja Prezydenta stanowiła jedno z podstawowych założeń projektu. Jego wybór w głosowaniu powszechnym mało gwarantować wyłonienie jednostki uosabiającej majestat państwa polskiego (*Ibidem*, s. 44; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 34–35). Wykonywana przez niego funkcja arbitra wymagała postawienia go niejako poza trójpodziałem władzy (*Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 44).

¹⁹²⁰ Uznanie w ramach podziału pierwszeństwa władzy ustawodawczej poseł Andrzej Słomski z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej uważał za odpowiadające „konstytucyjnemu pojmowaniu państwa prawnego i demokratycznego” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 48–49). Zdaniem posła Antoniego Kobielskiego z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, prymat parlamentu w systemie naczelnych organów państwa wynika z jego przedstawicielskiego charakteru odzwierciedlającego w najszerszym stopniu preferencje polityczne elektoratu (*Ibidem*, s. 50–51).

¹⁹²¹ W trakcie debaty sejmowej nad zasadniczymi kwestiami ustrojowymi poseł Antoni Kobielski z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zaproponował, aby kandydata na tę funkcję Prezesa Rady

wybory Prezesa Rady Ministrów. Brak zdolności Sejmu do wyboru Prezesa Rady Ministrów zgodnie z wnioskiem Prezydenta prowadził do możliwości powołania go samodzielnie przez głowę państwa, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, albo postanowienia o skróceniu kadencji Sejmu i zarządzeniu przedterminowych wyborów¹⁹²². Na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Prezydent powoływał i odwoływał ministrów oraz ministrów stanu. Sejm mógł pociągać Radę Ministrów do solidarnej odpowiedzialności politycznej wyłącznie w formie wyrażenia jej większością ustawowej liczby posłów konstruktywnego wotum nieufności¹⁹²³. Sejm mógł także wyrazić wotum nieufności indywidualnie ministrowi lub ministrowi stanu. Głosowania nad wnioskiem w tej sprawie Prezes Rady Ministrów mógł jednak powiązać z kwestią zaufania dla całej Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów mógł ponadto postawić kwestię zaufania w związku z przedstawionym programem rządu lub deklaracją w sprawie ogólnej polityki¹⁹²⁴.

Zgodnie z projektem, posłowie pozostawali przedstawicielami narodu, którzy w działalności w Sejmie powinni kojarzyć interesy swoich wyborców z interesem całego narodu. Na posłach ciążyła powinność utrzymywania stałej więzi ze swoimi wyborcami oraz zdawania im sprawy ze swojej działalności publicznej i pracy w Sejmie. Posłów dotyczyła *incompatibilias* mandatu, której naruszenie skutkowało jego utratą. Nie obejmowała ona jednak pełnienia funkcji członków Rady Ministrów albo wiceministra. Ponadto posłowie nie mogli kupować lub uzyskiwać na swoje lub obce imię dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych lub otrzymywać od rządu koncesji lub innych korzyści osobistych. Stwierdzenia przez Sąd Najwyższy, na żądanie Marszałka Sejmu lub Najwyższej Izby Kontroli, naruszenia tych postanowień, skutkowało utratą mandatu poselskiego oraz

Ministrów mogli zgłaszać: Prezydent, Marszałek Sejmu, przewodniczący największego klubu parlamentarnego lub 115 posłów (*Ibidem*, s. 51).

¹⁹²² W intencji projektodawców, rząd prezydencki miał charakter przejściowy do czasu wyłonienia większości zdolnej uchwalić mu konstruktywne wotum nieufności. Do tego czasu wypełniał swoje obowiązki w oparciu o domniemanie, „tak jakby posiadał zaufanie większości parlamentarnej, choć został powołany w specyficznym trybie”. Funkcje Prezydenta jako arbitra aktualizowały się bowiem dopiero w przypadku braku ustalenia się klarownej większości parlamentarnej („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 32).

¹⁹²³ Ograniczenie zdolności Sejmu do wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności wyłącznie połączonej z równoczesnym wyborem nowego Prezesa Rady Ministrów stanowiło podstawowy mechanizm racjonalizacji przyjętego w projekcie systemu sprawowania władzy. Stabilność rządu uznano w nim za wartość ustrojową (*Ibidem*). Tożsame znaczenie przyznawano także określeniem silnej pozycji Prezesa Rady Ministrów wobec ministrów (*Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 45).

¹⁹²⁴ Na co wskazywał poseł Jerzy Jaskiernia, określania składu osobowego Rady Ministrów pozostawało uprawnieniem Prezesa Rady Ministrów, który w ten sposób konstruował swój gabinet i za który ponosił on odpowiedzialność przed Sejmem. W projekcie zmierzano bowiem do określenia klarowanego modelu odpowiedzialności („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 35).

korzyści osobistych otrzymanych od rządu. Dodatkowo posłowie zostali zobowiązani do składania na początku oraz na końcu kadencji Sejmu oświadczeń o swoim stanie majątkowym.

Posłom przysługiwał immunitet materialny. Nie mogli zostać pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie lub poza Sejmem wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Za przemówienia i odezwania się tudzież manifestacje w Sejmie posłowie odpowiadali tylko przed Sejmem. Za naruszenie praw i dóbr osobistych osoby trzeciej poseł mógł być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej, o ile władza sądowa uzyska na to zezwolenie Sejmu wyrażone większością 2/3 głosów. Zgodnie z projektem, posłom przysługiwał także immunitet formalny oraz przywilej nietykalności. Postępowanie karno-sądowe, wdrożone przeciw posłowi przed uzyskaniem mandatu poselskiego, ulegało na żądanie Sejmu zawieszeniu aż do wygaśnięcia mandatu. Bieg przedawnienia w postępowaniu karno-sądowym przeciw posłowi ulegał przerwie na czas trwania mandatu poselskiego. Przez cały czas trwania mandatu posłowie nie mogli być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej ani pozbawieni wolności bez zezwolenia Sejmu wyrażonego większością 2/3 głosów. W przypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego zatrzymanie było niezbędne dla zapewnienia wymiaru sprawiedliwości, władza sądowa miała obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o tym Marszałka Sejmu, dla uzyskania zezwolenia Sejmu na aresztowanie i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Marszałka Sejmu zatrzymany poseł podlegał niezwłocznemu zwolnieniu. Także w tym projekcie przyjęto zasadę, że naużywanie immunitetu sądowego i uprawnień poselskich dla celów osobistych lub majątkowych korzyści pozostaje sprzeczne z etyką posła na Sejm, czego naruszenie skutkuje odpowiedzialnością posła przed Sejmem. Na pierwszym posiedzeniu nowej kadencji Sejm był zobowiązany do wybrania z grona posłów Komisji do Spraw Etyki Poselskiej.

Projekt konstytucji podpisanym przez grupę 63 członków Zgromadzenia Narodowego, członków Klubu Parlamentarnej Unii Demokratycznej został przedstawiony kolejno na *plenum* KKZN oraz w Zgromadzeniu Narodowym poseł Jerzy Ciemniewski z Klubu Parlamentarnej Unii Wolności¹⁹²⁵. Projekt ten został oparty na założeniach zrationalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego¹⁹²⁶ urzeczywistniającego zasady: demokratycznego państwa

¹⁹²⁵ *Ibidem*, s. 39–45; *Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 39–43.

¹⁹²⁶ Projektodawcy oparli konstrukcję projektu na założeniu o ściśle jurydycznym charakterze konstytucji wykluczającym wyrażanie w nim koncepcji ideowych lub wytycznych w zakresie polityki państwa. W ślad za tym przyjęta w projekcie regulacja wolności i praw obywatelskich została podporządkowana zdolność ich egzekucji

prawnego, suwerenności narodu oraz podziału, równowagi i współpracy władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej¹⁹²⁷. Władza ustawodawcza wykonywana była przez pochodzące z wyborów powszechnych oraz pracujące w trybie sesyjnym Sejm i Senat¹⁹²⁸. W toku procedury legislacyjnej Prezydent mógł zastosować weto zawieszające, do którego obalenia wymagane było ponowne uchwalenie ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Sejm sprawował kontrolę nad Radą Ministrów¹⁹²⁹. Prezydent mógł ponadto rozwiązać Sejm, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, gdy ustawa budżetowa nie została uchwalona w ciągu 3 miesięcy od przedłożenia jej projektu Sejmowi¹⁹³⁰. Władzę wykonawczą sprawował Prezydent oraz Rada Ministrów. Prezydent był wybierany przez naród w głosowaniu powszechnym. Pełnił on dodatkowo tradycyjną funkcję głowy państwa¹⁹³¹. Do jego kompetencji należało powoływanie Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów, przyjmowanie jej dymisji oraz powierzanie jej dalszego pełnienia swoich obowiązków. Powołany przez Prezydenta rząd musiał uzyskać wotum zaufania od Sejmu, który podejmował uchwałę w tym przedmiocie bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Brak powołania Rady Ministrów w ten sposób skutkowało przejściem

w drodze odpowiednich procedur prawnych. Określony nim system sprawowania władzy natomiast nazywali zrównoważonym jako zapewniającym możliwość skutecznej realizacji swoich funkcji przez każdą z poszczególnych władz (*Ibidem*, s. 39–41; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 40–41; *Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 54). Zdaniem posła Jerzego Ciemniewskiego projekt nawiązując do rozwiązań przyjętych w Ustawie konstytucyjnej z 1992 r., przyjmował te opisane w niej instytucyjne prawne, które się sprawdziły w ich praktycznym wykorzystaniu, równocześnie modyfikując te, co do których stwierdzono konieczność prowadzenia pewnych korekt („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 44–45; *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 41).

¹⁹²⁷ „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 39–41; *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 40–41.

¹⁹²⁸ Przyjęcie systemu sesyjnego miało zapewnić uporządkowanie oraz lepsze zorganizowanie prac parlamentu, jak i ograniczać zdolność władzy ustawodawczej do zajęcia pozycji hegemonicznej w stosunku do pozostałych naczynnych organów państwa („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 41; *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 42).

¹⁹²⁹ Zapewnienie utrzymania odpowiedniego dystansu Senatu od bieżącej polityki z uwagi na brak udziału tego organu w wykonywaniu kontroli nad rządem miało gwarantować efektywność pełnienia przez Senat funkcji strażnika poprawności legislacyjnej stanowionego prawa („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 41; *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 41–42).

¹⁹³⁰ Poseł Jerzy Ciemniewski wskazał na zamiar projektodawców określenia formalnych i materialnych gwarancji racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi oraz wyłączenia arbitralności w stosowaniu przymusu państwowego (*Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 40; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 40). Przeciwno uzależnieniu kompetencji Prezydenta do rozwiązania Sejmu od braku uchwalenia budżetu w określonym terminie wobec prowadzenia przez to do obniżenia jakości prawa oraz postrzegania procedury budżetowej w kategoriach przetargu politycznego, wystąpiła w toku debaty sejmowej nad zasadniczymi kwestiami ustrojowymi w imieniu Klubu Parlamentarnego Unii Pracy poseł Wiesława Ziółkowska (*Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 17–18).

¹⁹³¹ W założeniu projektodawców Prezydent miał pozostawać czynnikiem stabilizującym w sytuacjach kryzysów. Realizacja jego funkcji jako głowy państwa miała się jednak odbywać w granicach prawa. Prezydent – arbiter miał stanowić remedium na wysoce pluralistyczny kształt polskiej sceny partyjnej („Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 41–42; *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 42).

kompetencji w tym przedmiocie na Sejm, który wybierał tożsamą większością mógł wybrać Prezesa Rady Ministrów, któremu Prezydent był zobowiązany powierzyć misję tworzenia rządu. Brak powołania Rady Ministrów także w ten sposób prowadziło do powołania Rady Ministrów ponownie przez Prezydenta. Wówczas wotum zaufania, Sejm udzielał takiemu rządowi większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Jeżeli w ciągu 3 miesięcy od zebrania się nowo wybranego Sejmu albo od dymisji rządu nie zostanie powołana Rada Ministrów obdarzona zaufaniem Sejmu, Prezydent mógł rozwiązać Sejm. Minister składał rezygnację ze stanowiska Prezesowi Rady Ministrów, a Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów powoływał i odwoływał ministrów. Rada Ministrów prowadziła politykę wewnątrz i zagraniczną Rzeczypospolitej oraz kierowała administracją państwową. Rada Ministrów odpowiadała solidarnie za swoją działalność. Jej członkowie ponosili ponadto odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. W wykonaniu funkcji kontrolnej, Sejm mógł bezwzględnie większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów wyrazić Radzie Ministrów wotum nieufności. W przypadku, gdyby wotum nieufności uchwalono bez wskazania kandydata na nowego Prezesa Rady Ministrów, wówczas Prezydent przyjmował dymisję Rady Ministrów albo rozwiązywał Sejm¹⁹³². Z wnioskiem o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania mógł ponadto wystąpić jej Prezes, wówczas uchwałę w tym przedmiocie Sejm podejmować większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Projekt uznawał posła za reprezentanta narodu, który nie pozostaje związany instrukcjami wyborców. Poseł nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu, chyba że naruszył dobra osób trzecich. Posłom przysługiwał także immunitet formalny, w ramach którego przeciwko posłowi nie mogło być wszczęte postępowanie karno-sądowe ani karno-administracyjne bez zgody Sejmu wyrażonej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Posłów dotyczyła także zasada *incompatibilitas*, która obejmowała jednak członkostwa w Radzie Ministrów, oraz zasada niepołączalności materialnej mandatu. Powyższe regulacje znajdowały odpowiednie zastosowanie także do Senatu i senatorów.

¹⁹³² Przyjęcie reguły wyrażania wotum nieufności z równoczesnym z wyborem Prezesa Rady Ministrów miało utrudniać zdolność do wywołania kryzysu rządowego przez porozumienia polityczne wyłącznie o doraźnym charakterze (*Sprawozdanie Stenograficzne z I posiedzenia Zgromadzenia...*, s. 42).

Obywatelski projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej opracowany przez Społeczną Komisję Konstytucyjną na zlecenie i przy współpracy Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, a także przy współpracy Sekretariatu Ugrupowań Centroprawicowych i Niepodległościowych został po raz pierwszy oficjalnie zaprezentowany podczas pierwszego czytania w Zgromadzeniu Narodowym¹⁹³³. Jego założenia przedstawił przewodniczący Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” Marian Krzaklewski¹⁹³⁴. Przyjęty w tym projekcie system model sprawowania władzy nawiązywał do zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego¹⁹³⁵. Jego założenia zostały oparte na zasadach: republikanizmu, demokratycznego państwa prawnego, dobra wspólnego oraz suwerenności narodu¹⁹³⁶. Zgodnie z projektem naród sprawował władzę zwierzchnią przez swych przedstawicieli w Sejmie i Senacie, Prezydenta Rzeczypospolitej, odpowiedzialny przed Sejmem Rząd oraz niezawisłe sądu. Zarówno Sejm, jak i Senat pochodziły z wyborów powszechnych, jednak wyłącznie Sejm określono mianem przedstawicielstwa całego narodu¹⁹³⁷. Obie Izby pracowały w permanencji. W ramach ich wzajemnych relacji pewnemu wzmocnieniu uległa pozycja Senatu, którego uchwałę o odrzuceniu projektu ustawy lub wprowadzeniu do niej zmian uważało się za przyjęto, jeżeli Sejm nie odrzucił jej w ciągu 30 dni większością co najmniej 3/5 głosów.

¹⁹³³ W zamyśle projektodawców, projekt ten miał stanowić kompleksową alternatywę dla projektu konstytucji będącego efektem prac KKZN nad złożonymi do niej projektami konstytucji. Zamierzano w tym celu zaprezentować obywatelski projekt konstytucji jako bezpośrednie objawienie woli narodu w zakresie pożądanego kształtu ustroju państwa go spod ogólnych reguł przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji jako integralnej konstrukcji stanowiącej (*Ibidem*, s. 53).

¹⁹³⁴ *Ibidem*, s. 50–53.

¹⁹³⁵ Określone w projekcie rozwiązania instytucjonalne miały w założeniu nawiązywać do dziedzictwa II Rzeczypospolitej Polskiej, uznanej za ostatnią inkarnację w pełni suwerennego państwa narodu polskiego. Tradycja konstytucyjna, z której czerpali projektodawcy, to ta określona kolejno Konstytucją 3 Maja oraz Konstytucją marcową. Filary aksjologiczne, na którym wsparto projekt to: chrześcijaństwo, patriotyzm oraz społeczeństwo (*Ibidem*, s. 50–51).

¹⁹³⁶ Cały rozdział I projektu określający zasady naczelnego postrzegano jako wytyczną do interpretacji oraz stosowania konstytucji. Podstawowe zasady ustroju, to jest zasada państwa prawa oraz zasada dobra wspólnego, miały określać państwo „nie tylko jako gwaranta i regulatora stanowionych praw, ale także jako nośnika istotnych treści moralnych” (*Ibidem*, s. 51).

¹⁹³⁷ W ramach postrzegania Sejmu jako organu przedstawicielskiego o charakterze politycznym projektodawcy zastrzegli sposób jego kreacji w wyborach mieszanych albo większościowych, co miało skutkować zbliżeniem posłów do elektoratu zdolnego w ten sposób rozliczyć swoich przedstawicieli z ich działalności. Miało to ponadto wzmacniać same partie jako silniej osadzone w społeczeństwie. Marian Krzaklewski opowiadał się ponadto za wyborem Senatu w całości w wyborach większościowych. Projektodawcy nie przyjęli jednak w tym przedmiocie jakichkolwiek gwarancji (*Ibidem*, s. 52). W odniesieniu do pożądanego ordynacji wyborczej do Senatu, senator Zbigniew Romaszewski w imieniu Klubu Senackiego NSZZ „Solidarność” opowiedział się on za utrzymaniem przyjętej elekcji senatorów w województwach z naruszeniem zasady równości materialnej głosów jako zapewniającej doreprezentowanie tak zwanej „Polski B”, co gwarantowało szerszą perspektywę oceny interesów społecznych (*Ibidem*, s. 64). Przeciwko utrzymaniu nierówności wyborów do Senatu wystąpił senator Jerzy Madej z Senatorskiego Klubu Demokratycznego, który poddał pod rozagę przyjęcia cenzusu wykształcenia, który przestoczyłby drugą izbę w mającą charakter bardziej profesjonalny niż polityczny (*Ibidem*, s. 92). Także poseł Jerzy Jaskiernia z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, podkreślając unitarny charakter państwa, sprzeciwiał się utrzymywaniu niedemokratycznej nierówności materialnej wyborów do Senatu (*Ibidem*, s. 133).

Równocześnie jednak Senat nie uczestniczył w procedurze budżetowej¹⁹³⁸ oraz w pracach legislacyjnych nad ustawą upoważniającą Rząd do wydawania dekretów z mocą ustawy. Wyłącznie do Sejm oraz posłów należało wykonywanie kontroli nad Rządem. Brak udzielenia Rządowi absolutorium skutkowało jego dymisją. Wybierany przez Naród w głosowaniu powszechnym Prezydent pełnił tradycyjną funkcję głowy państwa oraz arbitra w stosunkach między naczelnymi organami państwa, harmonizując ich działania¹⁹³⁹. Mógł on rozwiązać Sejm w razie nieuchwalenia budżetu w ciągu trzech miesięcy od dnia wniesienia projektu tej ustawy przez Rząd. Prezydentowi przysługiwało weto zawieszające, dla którego obalenia wymagane było ponowne uchwalenie ustawy przez Sejm większością co najmniej 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Rząd kierował sprawami państwa niezastrzeżonymi dla innych organów¹⁹⁴⁰. Składał się on z Premiera i ministrów. Prezydent mianował i odwoływał Premiera, a na jego wniosek mianował i odwoływał ministrów. Sejm uchwalał wotum zaufania dla Rządu bezwzględną większością głosów. Brak udzielenia inwestytury Rządowi prezydenckiemu prowadził do przejścia kompetencji do desygnowania Premiera i wyboru przedstawionego przez niego Rządu bezwzględną większością głosów. Jeżeli w ciągu 30 dni od głosowania na wotum zaufania Sejm nie desygnuje kandydata na Premiera i nie zaakceptuje przedstawionego przez niego składu Rządu – Prezydent rozwiązywał Sejm i zarządzał nowe wybory. Na wniosek Prezydenta lub co najmniej 50 posłów Sejm mógł bezwzględną większością głosów uchwalić Rządowi konstruktywne wotum nieufności. Wniosek w tej sprawie mógł być poddany nie wcześniej niż po upływie 7 dni od daty jego zgłoszenia. Sejm mógł ponadto bezwzględną większością głosów wyrazić wotum nieufności pojedynczemu ministrowi. W projekcie jednoznacznie stwierdzono, że Prezydent nie mógł udzielić dymisji Rządowi posiadającemu zaufanie Sejmu. Minister mógł zrezygnować z dalszego pełnienia funkcji, składając dymisję Premierowi. Na wniosek Premiera Prezydent dokonywał zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów¹⁹⁴¹. Co należy zauważyć, to okoliczność, że omawiany obywatelski projekt konstytucji, był jedynym, który w

¹⁹³⁸ Pozbawienie Senatu udziału w procedurze budżetowej nie zostało uzasadnione przez projektodawców. Wydaje się, że wynikało to z postrzegania budżetu jako aktu planistycznego z zakresu polityki państwa, co skłaniało do oddania kompetencji w tym zakresie na wyłączność Sejmowi jako organowi przedstawicielskiemu o ściśle politycznym charakterze (*Ibidem*, s. 52).

¹⁹³⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁴⁰ Oddanie Rządowi jednolicie funkcji w zakresie władzy wykonawczej, w tym eliminacji, tak zwanych resortów prezydenckich, miało w założeniu wyeliminować możliwość wystąpienia w obrębie jednej władzy tarć, konfliktów lub zacięć w podstawowych dziedzinach życia państwowego (*Ibidem*, s. 65).

¹⁹⁴¹ Określenie kształtu osobowego Rządu należało wobec tego w całości do dyskrecyjnej władzy Prezesa Rady Ministrów, z zastrzeżeniem kompetencji kontrolnych Sejmu w ramach możliwości wyrażenia wotum nieufności także indywidualnym ministrom (*Ibidem*, s. 52).

przepisach końcowych odnosił się do zagadnienia obowiązywania Konstytucji kwietniowej, uznając jej przepisy za wygasłe.

Zgodnie z projektem, posłowie swoje prawa i obowiązki wykonywali osobiście. Podobnego zastrzeżenia nie wyrażono w stosunku do senatorów¹⁹⁴². Zarówno posłowie, jak i senatorowie byli natomiast związani zasadą *incompatibilitas*, której zakres mógł podlegać rozszerzeniu w ustawie. Nie obejmowała ona jednak funkcji ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu. Posłów i senatorów dotyczyła dodatkowo niepołączalność materialna mandatu. Poseł nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności za działalność związaną z wykonywaniem mandatu, ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu, chyba że narusza dobra osobiste innych osób. Przez cały czas trwania mandatu poseł nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej, ani pozbawiony wolności bez zezwolenia Sejmu. Nie mógł być także zatrzymany z wyjątkiem schwytania na gorącym uczynku przestępstwa pospolitego. Powyższe immunitety oraz przywilej nietykalności dotyczyły także senatorów.

Po prezentacji w Zgromadzeniu Narodowym omówionych siedmiu projektów konstytucji oraz przeprowadzenia nad nimi debaty, wszystkie zostały skierowane do KKZN¹⁹⁴³. Zarówno w trakcie ich prezentacji, kolejno w KKZN oraz w Zgromadzeniu Narodowym, jak również następującej po następującej po niej dyskusji, zagadnienie statusu ustrojowego posłów i senatorów nie stanowiło szerszego przedmiotu zainteresowania¹⁹⁴⁴. Debatę w pierwszym czytaniu projektów konstytucji w Zgromadzeniu Narodowym zdominowały kwestie ogólne związane z pożądaną do przyjęcia koncepcją konstytucji oraz opisanym w niej systemem sprawowania władzy w państwie. Szerokim zainteresowaniem cieszyło się ponadto

¹⁹⁴² Senator Zbigniew Romaszewski zabierający w Zgromadzeniu Narodowym głos w imieniu Klubu Senackiego „NSZZ” Solidarność, stwierdził, że wspomnianie przez jego środowisko o mandacie wolnym docelowo dotyczy mandatu senatorskiego sprawowanego w apartyjnym Senacie, w którym funkcja przedstawicielska byłaby wykonywana samodzielnie przez poszczególnych senatorów niezorganizowanych w kluby o charakterze politycznym (*Ibidem*, 65).

¹⁹⁴³ Nie zgłoszono bowiem wniosku o odrzucenie któregośkolwiek z tych projektów, co skutkowało ich automatycznym skierowaniem do KKZN (*Ibidem*, s. 137).

¹⁹⁴⁴ Przede wszystkim senator Jerzy Madej z Senatorskiego Klubu Demokratycznego zauważył powszechne stwierdzenie w projektach, że posłowie i senatorowie pozostają reprezentantami narodu i nie wiążą ich wytyczne wyborców, przez co należałoby rozumieć obowiązek działania w interesie całego państwa, zamiast urzeczywistniać interesy partykularne, przede wszystkim swojego okręgu wyborczego (*Ibidem*, s. 92). Podobnie poseł Jan Rokita z Klubu Parlamentarnego Unii Wolności wskazał na obowiązek działania posłów i senatorów w interesie ogólnym, nie partykularnym (*Ibidem*, s. 74). Natomiast senator Zbigniew Romaszewski z Klubu Senackiego „NSZZ” Solidarność, pojęcie mandatu wolnego wiązał wyłącznie z tym sprawowanym w pełni samodzielnie przez senatorów w apolitycznej drugiej izbie (*Ibidem*, s. 65). Poseł Ryszard Bugaj zabierając głos w imieniu Klubu Parlamentarnego Unii Pracy zwracał dodatkowo uwagę na przewidzianą w projekcie prezydenckim instytucję zawieszania mandatu na okres pełnienia przez posła albo senatora funkcji objętych zasadą *incompatibilitas* (*Ibidem*, s. 61). Należy ponadto zauważyć, że w kontekście regulacji statusu prawnego posłów i senatorów, senator Henryk Rot zaliczał to zagadnienie do materii objętej wyłącznością ustawową (*Ibidem*, s. 71).

zagadnienie wolności i praw człowieka i obywatela, a w tym głównie wolności i praw ekonomicznych i społecznych. Powszechnie opowiadano się za koniecznością oparcia poszczególnych rozwiązań ustrojowych na kompromisie wypracowanym pomiędzy wszystkimi siłami politycznymi¹⁹⁴⁵.

W ramach niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę natomiast na dwie wypowiedzi. Pierwsza dotyczyła instytucji parlamentarnego immunitetu materialnego w kontekście odpowiedzialności posłów za wypowiadane przez nich słowa. Jak stwierdziła poseł Joanna Staręga-Piasek z Klubu Parlamentarnego Unii Wolności: „I ogromnie ważne jest, żeby dużymi zgłoskami w nowej konstytucji była zapisana odpowiedzialność, szczególnie odpowiedzialność posła za to, co mówi, gdy porusza różne sprawy i podaje nazwiska”¹⁹⁴⁶. Drugą wypowiedzią wartą zauważenia było odniesienie się przez posła Józefa Nowickiego z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej do kwestii charakteru mandatu poselskiego. Uznawał on bowiem określenie posła przedstawicielem całego narodu za anachroniczne jako nawiązujące do kategorii abstrakcyjnej, pewnego dobra wspólnego, zamiast narodu jako realnej zbiorowości w znaczeniu społeczeństwa politycznego. Mając to na uwadze udzielił swojego poparcia dla propozycji związania posłów ze swoimi wyborcami, „choćby dla kojarzenia wyborców z interesami narodu, utrzymywania więzi, zdawania sprawy z działalności parlamentarnej”¹⁹⁴⁷.

Również w debacie sejmowej nad przedstawionymi przez KKZN zasadniczymi kwestiami ustrojowymi zagadnienie immunitetu parlamentarnego nie stanowiło przedmiotu zainteresowania biorących w niej udział posłów¹⁹⁴⁸. Do kwestii regulacji pozycji ustrojowej

¹⁹⁴⁵ *Ibidem*, s. 53–138.

¹⁹⁴⁶ *Ibidem*, s. 102. Dotyczyło to wystąpienia posła Tomasza Nałęcza z Klubu Parlamentarnego Unii Pracy, który w ramach proponowanej regulacji praw socjalnych przywołał negatywny przykład domniemanej wypowiedzi ministra Marcina Świąćickiego, iż najlepszą polityką gospodarczą gabinetu jest brak polityki gospodarczej (*Ibidem*, s. 97). Zdaniem natomiast posła Joanny Staręgi-Piasek wypowiedź ta została przypisana nieodpowiedniej osobie oraz przytoczona niedokładnie wywołując błędne przekonanie o jej rzeczywistej treści (*Ibidem*, s. 102).

¹⁹⁴⁷ *Ibidem*, s. 127–128.

¹⁹⁴⁸ *Sprawozdanie Stenograficzne z 33...*, s. 3–57. W ramach wprowadzenia do debaty przewodniczący KKZN poseł Aleksander Kwaśniewski wskazał na następujące zasadnicze kwestie ustrojowe wymagające rozważenia w toku debaty sejmowej: 1) Ustrój polityczny Rzeczypospolitej, a w ramach tej kwestii, zagadnienia szczegółowe: czy i jak konstytucyjnie zapewnić podział o równowagę władz publicznych, jeżeli tak, to jaki podział władz?; parlament jedno- czy dwuizbowy?; pozycja samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego; sposób regulacji stosunków między Kościołem (kościółami) i związkami wyznaniowymi a państwem; 2) Prawa socjalne obywateli w związku z zasadami ustroju społeczno-gospodarczego, a w ramach tej kwestii, zagadnienia szczegółowe: czy prawa socjalne mają być sformułowane jako prawa podmiotowe, czy też w postaci obowiązków państwa w zakresie prowadzenia polityki socjalnej w określonej dziedzinie?; czy prawa socjalne mają być ujęte w konstytucji, czy tylko w ustawach?; czy prawa i wolności gospodarcze, a także zasady polityki ekonomicznej państwa mają być zamieszczane łącznie z naczelnymi zasadami ustrojowymi, czy w ramach rozdziału o prawach, wolnościach i obowiązkach obywatelskich?; 3) Źródła prawa, a w ramach tej kwestii, zagadnienia szczegółowe:

posła pośrednio odniósł się poseł Wiesław Gołębiowski, który w ramach realizacji zasady trójpodziału władzy stwierdził, że powinno być rozważane przyjęcie francuskiej instytucji ustrojowej, zgodnie z którą w przypadku wejścia posła do rządu jego mandat przejmowałby kolejny kandydat na liście wyborczej, a w przypadku odejścia z rządu, taki poseł traciłby mandat bezpowrotnie¹⁹⁴⁹.

Niezależnie od braku ku temu bezpośredniej podstawy prawnej, także Senat przeprowadził debatę nad zasadniczymi kwestiami ustrojowymi zawężonymi niemniej ogólnie do kwestii roli i miejsca Senatu w nowej konstytucji. Ramy dyskusji wyznaczyło 13 pytań szczegółowych przedstawionych przez zastępcę przewodniczącego KKZN senatora Stefana Pastuszkę. Ostatnie z nich odnosiło się do problemu zasadności zrównania statusu posła i senatora¹⁹⁵⁰. Kwestia immunitetu parlamentarnego nie pojawiła się jednak w trakcie dyskusji dotyczącej tego pytania. Senator Grzegorz Kurczuk intencjonalnie odstąpił od jej omówienia, co wydawało się wskazywać na postrzeganie regulacji immunitetu parlamentarnego za pozostającą poza zakresem prowadzonej dyskusji¹⁹⁵¹.

Kształtowanie się odpowiedniego brzmienia przepisów nowej konstytucji dotyczących immunitetu parlamentarnego odbywało się wobec powyższego przede wszystkim w toku prac

jaki ma być system źródeł prawa – zamknięty czy otwarty?; zagadnienie stosunku prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego. Poseł Aleksander Kwaśniewski wskazał ponadto, że zgodnie z dokumentem przygotowanym przez stały zespół ekspertów KKZN pt.: „Podstawowe dylematy konstytucyjne”, kwestie sporne w projektach oscylować miały wokół: charakteru państwa i związanego z tym zagadnienia praw socjalnych; stosunku państwa do Kościoła i związków wyznaniowych; systemu rządów kwestii przenoszenia kompetencji państwa na rzecz wspólnot ponadnarodowych w związku z perspektywą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Przewodniczący KKZN ostatecznie uznał, że ważną wytyczną przygotowania nowej konstytucji powinny być doświadczenia płynące z praktyki stosowania Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. W ramach tej ostatniej kwestii wskazał on na następujące zagadnienia, które powinny stanowić uzupełniający przedmiot refleksji Sejmu: odniesienie podziału władzy w ramach określenia kompetencji Sejmu, a zwłaszcza jego funkcji kontrolnej; procedura ustawodawcza, a w jej ramach przede wszystkim jakość inicjatyw ustawodawczych oraz zakresu stosowania trybu pilnego; procedura budżetowa oraz zakres kompetencji posłów do modyfikacji projektu ustawy budżetowej; zakres oraz forma instytucji kontrasygnaty; weto zawieszające Prezydenta oraz procedura jego obalania; konflikt sumienia Prezydenta, a jego konstytucyjny obowiązek podpisania ustawy; pokrywania się kompetencji organów władzy wykonawczej w dziedzinie kierownictwa siłami zbrojnymi; obowiązku zasięgania opinii Prezydenta przy powoływaniu ministrów określonych resortów oraz powiązana z tym kwestia tzw. resortów prezydenckich (*Ibidem*, s. 3–7).

¹⁹⁴⁹ *Ibidem*, s. 53.

¹⁹⁵⁰ *Sprawozdanie Stenograficzne z 35. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 7, 8 i 9 grudnia 1994 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja, Warszawa 1995, s. 6–36; P. Sarnecki, *Senat...*, s. 78. W tym zakresie jedynie senator Zbigniew Romaszewski dokonał pewnego rozróżnienia mandatu poselskiego i senatorskiego. Wskazał on, że oba stanowią mandaty wolne, jednak wyłącznie senatorski posiada charakter osobisty, z uwagi na elekcję senatorów w oparciu o ich przymioty osobiste, nie przynależność partyjną, tak jak ma to miejsce w przypadku wyboru posłów (*Sprawozdanie Stenograficzne z 35. posiedzenia Senatu...*, s. 18). Wychodząc z podobnych założeń senator Zofia Kuratowska uważała, że senatorowie „nie powinni podlegać dyscyplinie klubowej i winni głosować – tak to zresztą jest w regulaminie – zgodnie ze swoim przekonaniem i sumieniem”, (*Ibidem*, s. 21).

¹⁹⁵¹ *Ibidem*, s. 28.

KKZN nad brzmieniem projektu konstytucji w formie tekstu jednolitego mającego zostać przedstawionym Zgromadzeniu Narodowemu w drugim czytaniu. W ich ramach, szczególnie uwagę należy poświęcić działalności Podkomisji Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego, do której zakresu należały między innymi sprawy ustroju oraz zakresu kompetencji, stosunków wzajemnych i odpowiedzialności organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Biorąc pod uwagę konieczność ujednolicenia efektu prac wszystkich pięciu podkomisji stałych konieczne jest także uwzględnienie w dalszych rozważaniach działalności Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję¹⁹⁵².

Przedmiotem pierwszych czterech posiedzeń Podkomisji Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego, której przewodniczył poseł Jerzy Jaskiernia, było przede wszystkim opracowanie katalogu zagadnień z zakresu prac podkomisji w celu ich poruszenia w trakcie debaty sejmowej nad zasadniczymi kwestiami ustrojowymi. Wśród rozważanych kwestii nie podniesiono problemu regulacji statusu ustrojowego posła i senatora¹⁹⁵³.

Na piątym swoim posiedzeniu w dniu 4 listopada 1994 r. Podkomisja Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego rozważyła pozostające w zakresie jej działania wnioski płynące z debat w Zgromadzeniu Narodowym i w Sejmie. Podkomisja określiła także listę kwestii ustrojowych wymagających rozstrzygnięć kierunkowych dla opracowania na tej podstawie przez zespół ekspertów propozycji poszczególnych przepisów projektu konstytucji¹⁹⁵⁴. W toku dyskusji, zagadnienie regulacji statusu posła i senatora zostało uznane za należące do zakresu działalności podkomisji, niezależnie od ostatecznej decyzji w

¹⁹⁵² *Uchwała Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie zakresu pracy stałych podkomisji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, w: „Biuletyn KKZN”, nr VII (1994), s. 25.

¹⁹⁵³ „Biuletyn KKZN”, nr V (1994), s. 18–23; „Biuletyn KKZN”, nr VI (1994), s. 4–19; „Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 78–93. Podkomisja Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego przyjęła w wyniku swoich prac następujący katalog zasadniczych kwestii ustrojowych należących do zakresu jej działania, wymagających rozważenia w trakcie debaty sejmowej: 1) Parlament jedno- czy dwuizbowy? 2) Jaki podział władz? 3) Jaka konstytucyjna pozycja samorządu? Zagadnienia generalne podlegały następnie rozwinięciu w ramach pytań szczegółowych („Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994), s. 90–93).

¹⁹⁵⁴ „Biuletyn KKZN”, nr X (1995), s. 23–52. W tym zakresie warto zasygnalizować, podniesioną przez posła Jerzego Ciemniewskiego wątpliwość dotyczącą możliwości zaakceptowania łącznia obowiązków parlamentarzysty z prowadzeniem kampanii wyborczej. W tym zakresie poseł Jerzy Ciemniewski opowiedział się między innymi za przyjęciem istnienia przerwy międzykadencyjnej, w trakcie której parlamentarzyści mogliby prowadzić kampanię przy braku kolizji tej działalności z wypełnieniem przez nich obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu (*Ibidem*, s. 42). Poparcie dla postulatu przywrócenia przerwy międzykadencyjnej wyraził poseł Irena Lipowicz, która uznała za pożądane uniknięcie sytuacji prowadzenia kampanii wyborczej na koszt państwa. Odmienne natomiast poseł Jerzy Jaskiernia oraz poseł Wit Majewski opowiadali się za zasadnością utrzymania ciągłości funkcjonowania narzędzi przy pomocy których parlamentarzyści wykonują swoje obowiązki w okręgu wyborczym, co zwłaszcza odnosiło się do biur poselskich (*Ibidem*, s. 43).

przedmiocie ewentualnego miejsca zamieszczenia odpowiednich przepisów w ramach struktury wewnętrznej projektu konstytucji, nie wyłączając możliwości ich ulokowania w początkowym rozdziale dotyczącym naczelnych zasad ustroju państwa¹⁹⁵⁵. Kwestia ta stanowiła przedmiot ósmego punktu, pierwszego problemu generalnego: „Parlament” z przyjętej przez podkomisję listy zagadnień ustrojowych mających stanowić podstawę do sformułowania propozycji konkretnych przepisów konstytucji. W tym zakresie przyjęto warianty określające charakter mandatu posła jako czysty mandat wolny albo model mieszany. Poseł Jerzy Ciemniewski wskazał ponadto na konieczność rozstrzygnięcia modelu immunitetu parlamentarnego, czy ma to być immunitet formalny, czy immunitet materialny albo też oba rodzaje tego immunitetu jednocześnie. W ramach tej propozycji, przewodniczący podkomisji poseł Jerzy Jaskiernia zaproponował przyjęcie jako punktu wyjścia ówczesnego stanu prawnego. Warto zwrócić uwagę, na uwagę posła Jerzego Ciemniewskiego, który wskazał na powinność wyjaśnienia przez ustrojodawcę w odpowiednim przepisie konstytucyjnym treści instytucji parlamentarnego immunitetu materialnego, a to z uwagi na braku pełnego zrozumienia tego pojęcia przez sądy polskie. Ekspert Stanisław Gebethner postulował natomiast o przyjęcie szczegółowej regulacji dotyczącej zakresu parlamentarnego immunitetu formalnego. Ostatecznie, zgodnie z wnioskiem przewodniczącego podkomisji, przyjęto za punkt wyjścia dla określenia immunitetu parlamentarnego obowiązujące ówczesne przepisy uzupełnione modyfikacją zaproponowaną przez posła Jerzego Ciemniewskiego¹⁹⁵⁶. W tym miejscu warto wskazać dodatkowo na uznanie w dyskusji braku zasadności przyjęcia w projekcie zasady niepołączalności mandatu przedstawicielskiego z pełnieniem funkcji w rządzie, a to z uwagi na założenie generalne oparcia przyjętego modelu sprawowania władzy w państwie na systemie parlamentarno-gabinetowym, w którego wzorcowej, brytyjskiej odmianie występuje „daleko idąca połączalność stanowisk rządowych i parlamentarnych”¹⁹⁵⁷. Równocześnie przewodniczący podkomisji poseł Jerzy Jaskiernia wskazał na zasadność utrzymania istniejącego w tym przedmiocie stanu prawnego, bez jego dalszego rozszerzania¹⁹⁵⁸.

Kolejno w dniach 6, 8, 9 i 10 grudnia 1994 r., odpowiednio podczas szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego posiedzenia Podkomisji Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego, rozpatrzono propozycje brzmienia przepisów

¹⁹⁵⁵ *Ibidem*, s. 29–30.

¹⁹⁵⁶ „Biuletyn KKZN”, nr X (1995), s. 48.

¹⁹⁵⁷ W tym przedmiocie: P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 20–22.

¹⁹⁵⁸ „Biuletyn KKZN”, nr X (1995), s. 51.

konstytucji z zakresu prac podkomisji. W zakresie niniejszych rozważań podstawowe znaczenie przejawiają efekty funkcjonowania zespołu roboczego obradującego pod przewodnictwem posła Wita Majewskiego, dotyczące zagadnień z zakresu organów władzy ustawodawczej¹⁹⁵⁹. Podkomisja nie uznała się własna rozstrzygać problemów nieznajdujących jednolitego poparcia wśród jej członków, uznając wówczas za zasadne przyjęcie propozycji wariantowych¹⁹⁶⁰. Alternatywne brzmienie poszczególnych przepisów związane było także z przyjęciem rozwiązań właściwych odrębnie dla modelu parlamentarno-gabinetowego oraz modelu prezydencko-parlamentarnego lub semiprezydenckiego¹⁹⁶¹. Dla obu tych modeli regulacja statusu ustrojowego posła pozostawała jednak analogiczna.

Pierwszą była propozycja regulacji zasady *incompatibilitas* mandatu posła albo senatora. Przyjęto zakaz równoczesnego sprawowania oby tych mandatów, oraz określono ich niepołączalność z określonymi stanowiskami i funkcjami, co jednak nie obejmowało członkostwa w Radzie Ministrów. Dopuszczono rozszerzenie tego zakazu w drodze ustawy także na inne stanowiska. Przyjęty katalog pozostawał szerszy w porównaniu z obowiązującym ówczesnie stanem prawnym¹⁹⁶².

W drugiej kolejności podkomisja przyjęła przez aklamację zaproponowane jej przez zespół roboczy brzmienie przepisu określającego charakter mandatu przedstawicielskiego oraz tekst roty ślubowania poselskiego i senatorskiego. Poszczególne posł i senator został uznany za przedstawiciela całego narodu, który nie jest związany instrukcjami wyborców. Ślubowanie miało być natomiast składane pod rygorem zrzeczenia się mandatu¹⁹⁶³.

Z punktu widzenia toczonych rozważań, najistotniejsze znaczenie należy przypisać propozycji oznaczonej jako art. 11, w którym łącznie opisano przysługujące posłom i senatorom: immunitet materialny, immunitet formalny oraz nietykalność¹⁹⁶⁴. Zgodnie z art. 11 ust. 1: „Za działalność wchodzącą w zakres wykonywanego mandatu posł i senatora nie może być pociągnięty do odpowiedzialności ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Za wypowiedzi i manifestacje w Sejmie i Senacie posł odpowiada wyłącznie przed Sejmem i

¹⁹⁵⁹ *Ibidem*, s. 182–221; „Biuletyn KKZN”, nr XI (1995), s. 21–54, 63–102, 133–139.

¹⁹⁶⁰ „Biuletyn KKZN”, nr X (1995), s. 17–18, 181–221; „Biuletyn KKZN”, nr XI (1995), s. 21–54, 63–106, 129–146.

¹⁹⁶¹ „Biuletyn KKZN”, nr XI (1995), s. 17–18, 72, 74.

¹⁹⁶² „Biuletyn KKZN”, nr X (1995), s. 189–190.

¹⁹⁶³ *Ibidem*, s. 190–191.

¹⁹⁶⁴ Jeszcze przed rozważaniem tej propozycji, podczas omawiania instytucji *incompatibilitas*, przedstawiciel pełnomocnika obywatelskiego projektu konstytucji Michał Drozdek poddał pod rozagę brzmienie art. 62 ust. 3 obywatelskiego projektu konstytucji, w którym określono parlamentarny immunitet formalny oraz przywilej nietykalności. Nie wywołało to jednak jakiegokolwiek reakcji członków podkomisji (*Ibidem*, s. 190).

Senatem, a wypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu lub Senatu”. W art. 11 ust. 2 przewidziano immunitet formalny posła i senatora, który w czasie trwania mandatu nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej lub karno-administracyjnej bez zgody Sejmu lub Senatu. Następnie w art. 11 ust. 3 przewidziano instytucję zawieszenia na żądane Sejmu lub Senatu postępowania karno-sądowego lub karno-administracyjnego wszczętego przed uzyskaniem przez posła lub senatora mandatu, do czasu jego wygaśnięcia. Na ten okres zawieszeniu ulegał bieg terminu przedawnienia w postępowaniu karnym. W ramach art. 11 ust. 4 określono treść instytucji przywileju nietykalności. Poseł lub senator nie mógł być aresztowany lub zatrzymany bez zgody Sejmu lub Senatu, a gdy Sejm lub Senat nie obradował – bez zgody Prezydium Sejmu lub Prezydium Senatu, z wyjątkiem schwywania posła lub senatora na gorącym uczynku przestępstwa. W tym przypadku należało bezzwłocznie powiadomić Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu. Na żądanie odpowiedniego Marszałka poseł lub senator podlegał natychmiastowemu zwolnieniu. Ostatni, ust. 5 art. 11, wyrażał regułę zgodnie, z którą nadużywanie immunitetu i uprawnień poselskich lub senatorskich dla celów osobistych lub majątkowych uznawane jest za sprzeczne z etyką posła na Sejm lub senatora. Za naruszenie tego zakazu poseł lub senator odpowiadał przed Sejmem lub Senatem. W wyniku krótkiej wymiany zdań, w ramach której przytoczony art. 11 ust. 5 poseł Jerzy Ciemniewski uznał za pusty, stanowiący wyłącznie deklarację, który mógłby zostać ewentualnie zamieszczony w regulaminie odpowiedniej izby, ale nie w konstytucji, podkomisja przyjęła brzmienie art. 11 w dwóch wariantach: wariant „A” z ust. 5 i wariant „B” bez tego ustępu¹⁹⁶⁵.

Ostatnim z przedstawionych przez zespół roboczy projektów przepisów dotyczących statusu ustrojowego posła i senatora określał zasadę niepołączalności materialnej mandatu posła i senatora. Za naruszenie przewidzianych w tym przepisie zakazów prowadzenia przez posła lub senatora działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem środków stanowiących własność Skarby Państwa lub samorządu terytorialnego albo dotyczących nabycia przez niego takich środków na własność, poseł lub senator mógł zostać pozbawiony mandatu oraz uzyskanych korzyści. W tym przedmiocie orzekał Sąd Najwyższy na przyjęty przez Sejm lub Senat, odpowiednio wniosek Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu. W wyniku dyskusji podkomisja zmodyfikowała brzmienie tej propozycji oddając określenie

¹⁹⁶⁵ *Ibidem*, s. 191.

zakresu niepołączalności materialnej mandatu w ustawie oraz decydowała o poddanie tej kwestii jurysdykcji Trybunału Stanu¹⁹⁶⁶.

Dodatkową propozycję przepisu, którego nie przewidywał zespół roboczy zgłosił poseł Jerzy Ciemniewski. Dotyczyła ona określenia uprawnienia posła i senatora do otrzymywania diety oraz posiadania prawa do bezpłatnego korzystania z publicznych środków komunikacji na terenie całego kraju¹⁹⁶⁷.

Dla omówionych powyżej propozycji przepisów podkomisja przyjęła także wersje właściwe w ramach modelu z parlamentem jednoizbowym¹⁹⁶⁸.

Brzmienie poszczególnych przepisów zamieszczonych w noszącym datę 10 grudnia 1994 r., uzupełnionym poprawką z dnia 16 grudnia 1994 r., sprawozdaniu Podkomisji Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego zawierającym propozycje przepisów nowej konstytucji z zakresu działania tej podkomisji zostało rozpatrzone przez Podkomisję Redakcyjną Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję na jej piątym posiedzeniu w dniu 20 grudnia 1994 r. Następnie wraz ze sprawozdaniami pozostałych podkomisji stałych zostało ono skierowane do zespołu ekspertów, który został powołany w celu przygotowania na piśmie wstępnego, usystematyzowanego tekstu przepisów konstytucyjnych opiętego na przyjętej przez Podkomisję Redakcyjną Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję systematyce projektu nowej konstytucji. W wyniku tych prac miał powstać dokument zawierający propozycje przepisów, ewentualnie w formie wariantowej, oraz uwagi ekspertów¹⁹⁶⁹.

Przepisy wielowariantowego jednolitego projektu konstytucji dotyczące pozycji ustrojowej posła i senatora zostały rozpatrzone przez Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję na jej dwunastym posiedzeniu w dniu 12 stycznia 1995 r.¹⁹⁷⁰ W ramach swojej działalności podkomisja założyła ograniczenie się do analizy przedstawionego jej dokumentu z punktu widzenia poprawności legislacyjno-redakcyjnej przyjętych w nim propozycji brzmienia poszczególnych przepisów, nie podejmując rozstrzygnięć merytorycznych w ramach wskazanych wariantów¹⁹⁷¹.

¹⁹⁶⁶ *Ibidem*, s. 191–192.

¹⁹⁶⁷ *Ibidem*, s. 192.

¹⁹⁶⁸ *Ibidem*, s. 200–201.

¹⁹⁶⁹ „Biuletyn KKZN”, nr XI (1995), s. 160–168.

¹⁹⁷⁰ *Ibidem*, s. 247–253, 257, 260–262.

¹⁹⁷¹ *Ibidem*, s. 194–379.

Podkomisja zdecydowała o wyodrębnieniu do osobnego przepisu zakazu równoczesnego sprawowania mandatu posła i senatora oraz o rozciągnięciu zasady *incompatibilitas* na funkcjonariuszy służby cywilnej. Ponadto usunęła z odpowiedniego przepisu delegację przyznającą ustawodawcy fakultatywną kompetencję do określenia innych stanowisk, z którymi sprawowanie mandatu posła byłoby niepołączalne. Bez większych modyfikacji podkomisja przyjęła zaproponowane brzmienie przepisu określającego charakter mandatu posła oraz treść roty jego ślubowania. W dyskusji nad tą propozycją, występujący w roli eksperta, Leszek Wiśniewski opowiedział się za zasadnością usunięcia spójnika „i” z przepisu w brzmieniu: „Posłowie są przedstawicielami całego Narodu i nie są związani instrukcjami wyborców”. Jego zdaniem, brak tej zmiany sugerowałoby możliwość całkowitego lekceważenia przez posła woli jego elektoratu. W ocenie Leszka Wiśniewskiego za wystarczające dla określenia mandatu wolnego byłoby ograniczenie się do stwierdzenia: „Posłowie są przedstawicielami całego Narodu [... – przyp. JG]”. Zdaniem posła Jerzego Ciemniewskiego, podobny cel można osiągnąć poprzez wskazanie, że posłowie nie mogą być odwoływani. W jego ocenie: „Podkreśliłoby to, że instrukcje wiążą w sensie politycznym, a nie normatywnym, gdyż ich traktowanie nie może rodzić skutków prawnych, takich jak pozbawienie mandatu”¹⁹⁷².

Więcej kontrowersji wywołała natomiast propozycja określenia brzmienia przepisu oznaczonego jako art. 106, w którym określono poselski immunitet materialny, immunitet formalny oraz przywilej nietykalności¹⁹⁷³. Uznając brak wyczerpania w treści zaproponowanego przepisu całości regulowanej nim problematyki, poseł Ryszard Grodzicki zaproponował przyjęcie odpowiedniej delegacji oddającej ustawodawcy zwykłemu określenie treści przysługujących posłowi immunitetów i nietykalności. Biorąc pod uwagę okoliczność przysługiwania tych przywilejów posłowi od dnia opublikowania obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej zawierającego wyniki głosowania w wyborach do Sejmu wskazywał na konieczność istnienia w tym przedmiocie daleko idącej precyzji. W ramach tego ostatniego postulatu, przedstawiciel Rady Ministrów, Stanisław Gebethner zaproponował, aby moment początkowy nabycia immunitetu parlamentarnego wiązać w takim razie z dniem wyborów. Szereg wątpliwości dotyczyło redakcji przepisu określającej zakres przedmiotowy immunitetu materialnego. Przedstawiciel Prezydenta, Andrzej Rzepliński wnosił o stwierdzenie, „że za zachowanie w Sejmie poseł odpowiada wyłącznie przed tą izbą”, a to z uwagi na okoliczność,

¹⁹⁷² *Ibidem*, s. 248–249.

¹⁹⁷³ *Ibidem*, s. 249–252.

że „[k]ażda wypowiedź stanowi manifestację”. Poseł Ryszard Grodzicki natomiast uważał, że zakres immunitetu materialnego posła został określony zbyt wąsko, jakby ograniczony wyłącznie do zachowań w Sejmie. W jego ocenie wykluczono spod ochrony z niego wynikającej „np. spotkania klubów, pracę terenową”. Jego zdaniem bardziej precyzyjnym było posłużenie się zamiast formułą działalności wchodzącej w zakres wykonywanego mandatu, tą zawartą w obowiązującej ówczesnie ustawie, „gdzie pisze się o «działaniach związanych z wykonywaniem mandatu»”. Andrzej Rzepliński natomiast uważał za wystarczające dla objęcia immunitetem materialnym także wykonywania „«terenowych» obowiązków parlamentarzysty”, posłużenie się formułą: „działalność wchodząca w zakres mandatu”. Ujawnione wątpliwości dotyczące zakresu immunitetu materialnego Stanisław Gebether wiązał z błędną wykładnią przepisu art. 106 ust. 1 wielowariantowego jednolitego projektu konstytucji, w wyniku której przyjęto wadliwie, że zdanie pierwsze tego przepisu dotyczy immunitetu formalnego, drugie – immunitetu materialnego. Dostrzegali to także Andrzej Rzepliński, który w konsekwencji postulował o dostosowanie brzmienie zdania drugiego, do treści pierwszego¹⁹⁷⁴.

W toku dalszej dyskusji wskazano na zasadność jednolitego określenia zakresu immunitetu formalnego pojęciem odpowiedzialności karnej jako obejmującym wszystkie rodzaje prawa represyjnego. Podniesiono także szereg wątpliwości dotyczących instytucji zawieszenia postępowania karnego wszczętego przeciwko osobie przed uzyskaniem przez nią mandatu posła. Przede wszystkim dotyczyło to zasadności pozostawienia w tej kwestii dyskrekcji Sejmowi, zamiast przyjąć automatyzm, podlegający ewentualnemu wyłączeniu na podstawie decyzji izby. Merytoryczny charakter tej ostatniej propozycji zdecydował o jej odrzuceniu¹⁹⁷⁵.

Następnie omówiono zaproponowane brzmienie przepisu określającego nietykalność poselską. Poseł Ryszard Grodzicki zgłosił postulat rozszerzenia zakresu przedmiotowego tej instytucji wyłączając możliwość schwytania posła na gorącym uczynku przestępstwa, w przypadku gdyby działał on w obronie koniecznej lub stanie wyższej konieczności. Wówczas poseł nie mógłby zostać zatrzymany między innymi w przypadku niepodporządkowania się blokadzie ruchu ulicznego, gdyby spieszył się na posiedzenie Sejmu. Za szerokim zakresem nietykalności poselskiej opowiedział się także przedstawiciel Prezydenta, Michał Pietrzak, który uznając konieczność zapobieżenia nadużyciom, wnosił o ograniczenie wyjątku dopuszczającego schwytanie posła na gorącym uczynku przestępstwa wyłącznie do przypadków dopuszczenia

¹⁹⁷⁴ *Ibidem*, s. 250.

¹⁹⁷⁵ *Ibidem*, s. 250–251.

się przez niego „zbrodni pospolitych” oraz obarczenie możliwości przełamania nietykalności wyłącznie, gdyby było to „niezbędne «dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości»”. Andrzej Rzepliński znowuż, w podobnym tonie, wnosił o uzupełnienia zdania wyrażającego obowiązek zawiadomienia Marszałka Sejmu o schwytaniu posła wyrazem „należy” jako podkreślającym wynikającą z niego powinność. Zasadność wzmocnienia nietykalności poselskiej uznał także przewodniczący podkomisji poseł Jerzy Jaskiernia, stwierdzając jednak brak istnienia w polskim systemie prawnym kategorii „zbrodni pospolitych”. Jego zdaniem ponadto niezasadne byłoby wyłączenie spod dopuszczalności schwytania posła przypadków „groźnych występków, takich jak na przykład włamania”¹⁹⁷⁶.

Omawiając brzmienie proponowanego art. 106 ust. 5 wielowariantowego jednolitego projektu konstytucji, zgłoszono postulat wykreślenia tego przepisu z uwagi na jego niejednoznaczność stwarzającą możliwość wywodzenia w oparciu o jego treść. Występujący w roli eksperta Piotr Winczorek uzależniał dopuszczalność jego przyjęcia od zdefiniowania pojęcia „etyki poselskiej” oraz sprecyzowania reguł odpowiedzialności w przypadku jej naruszenia. Biorąc powyższe pod uwagę, przewodniczący podkomisji poseł Jerzy Jaskiernia uznał możliwość wykreślenia tego przepisu jako wadliwego prawnie¹⁹⁷⁷.

Na koniec dyskusji nad art. 106 wielowariantowego jednolitego projektu konstytucji podkomisja rozważyła propozycję posła Ryszarda Grodzickiego zawarcia w tym przepisie delegacji do określenia w ustawie zwykłej zakresu immunitetów oraz nietykalności przysługujących posłom. Generalne odesłanie wnioskodawca uznał ostatecznie za niewłaściwe, ograniczając swój wniosek do określenia szczegółów „postępowania związanego z uchylaniem i ochroną immunitetu” w ustawie oraz regulaminie sejmowym. Odmienne posł Krzysztof Kamiński zaproponował delegację ustawową określenia zakresu oraz treści immunitetu poselskiego, co jednak spotkało się z dezaprobatą jako odesłanie zbyt szerokie. Brak konieczności przyjęcia szczególnej delegacji dla możliwości przyjęcia przez ustawodawcę szczególnej regulacji, która nie byłaby sprzeczna z konstytucją wskazał występujący w roli eksperta Paweł Sarnecki. Ostatecznie, zgodnie z wnioskiem przedstawiciela Rady Ministrów, Stanisława Gebethnera, podkomisja postanowiła o uzupełnieniu projektu o osobny artykuł, w którym zamieszczona zostałaby delegacja do określenia w drodze ustawy szczegółowej regulacji

¹⁹⁷⁶ *Ibidem*, s. 251.

¹⁹⁷⁷ *Ibidem*.

praw i obowiązków posłów, a którego brzmienie zamierzano skonstruować w dalszej części posiedzenia¹⁹⁷⁸.

W wyniku podjętych ustaleń, art. 106 wielowariantowego jednolitego projektu konstytucji został zamieszczony w sprawozdaniu podkomisji w następującym brzmieniu: „1. W okresie od dnia wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu za działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności; za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w wypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. 2. W okresie od dnia wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej. 3. Postępowanie karne wszczęte przed dniem wyboru posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim wypadku ulega również zawieszeniu na ten okres bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. 4. Poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, a gdy Sejm nie obraduje – bez zgody Prezydium Sejmu, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości; po zatrzymaniu bezzwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu. Na żądanie Marszałka poseł musi być natychmiast zwolniony”¹⁹⁷⁹.

Kolejno podkomisja rozpatrzyła przepis ustanawiający gwarancje otrzymywania przez posłów diet oraz możliwości korzystania przez nich bezpłatnie z państwowych środków komunikacji na terenie całego kraju. Brak odpowiedniej regulacji w obowiązującej ówczesnie Ustawie konstytucyjnej z 1992 r. skłonił podkomisję do nadania temu postanowieniu wielowariantowego jednolitego projektu konstytucji następującego brzmienia, w założeniu konsumującego intencję przyjęcia ogólnej delegacji do określenia w ustawie szczegółowej regulacji praw i obowiązków poselskich: „Posłom zapewnia się warunki niezbędne dla skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu”¹⁹⁸⁰. Wymaganego poparcia nie uzyskał natomiast postulat senatora Stefana Pastuszki modyfikacji przepisu określającego niepołączalność materialną mandatu poselskiego. Zgodnie

¹⁹⁷⁸ *Ibidem*, 251–252.

¹⁹⁷⁹ *Ibidem*, s. 251–252.

¹⁹⁸⁰ *Ibidem*, s. 252.

z tą propozycją katalog zakazów wynikających z tej instytucji miałby zostać ograniczony do tych wskazanych bezpośrednio w konstytucji¹⁹⁸¹.

Odniesienie omówionych przepisów wielowariantowego jednolitego projektu konstytucji wyłącznie do posłów wynikało z przyjęcia przez zespół ekspertów powołany przez Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję, wnioskowanej już wcześniej przez Stanisława Gebethnera¹⁹⁸², konstrukcji legislacyjnej polegającej na uzupełnieniu całości regulacji dotyczącej statusu prawnoustrojowego posłów oraz organizacji i funkcjonowania Sejmu klauzulą odsyłającą do odpowiedniego stosowania wskazanych w niej przepisów do senatorów oraz Senatu¹⁹⁸³. Z uwagi na przyjęcie w wielowariantowym jednolitym projekcie konstytucji dwóch kompleksowych wersji rozdziału dotyczącego dwuizbowego oraz jednoizbowego parlamentu, podkomisja poleciła Biuru Legislacyjnemu naniesienie na przepisy tego drugiego wariantu zmian wynikających z podjętych przez nią rozstrzygnięć¹⁹⁸⁴. Wskazany organ pomocniczy został ponadto upoważniony do wprowadzenia w projekcie niezbędnych poprawek literowych, stylistycznych i legislacyjnych¹⁹⁸⁵.

KKZN na swoich trzynastym, czternastym i piętnastym posiedzeniu, odpowiednio w dniach 25, 26 i 27 stycznia 1995 r., podjęła rozstrzygnięcia kierunkowe w ramach katalogu wybranych zagadnień konstytucyjnych, określając w ten sposób założenia, na których powinien zostać oparty projekt konstytucji w formie tekstu jednolity¹⁹⁸⁶. Na tej podstawie tekst projektu jednolitego konstytucji (w ujęciu wariantowym) podlegał dodatkowemu uzgodnieniu w ramach przyjętych wariantów przez Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję¹⁹⁸⁷.

¹⁹⁸¹ *Ibidem*, s. 252–253. Wskazana w tym przepisie sankcja za naruszenie opisanych w nim zakazów, polegająca na utracie przez posła mandatu, w przedmiocie czego orzekał Trybunał Stanu, stanowiła podstawę do decyzji podkomisji o rozciągnięciu właściwości tego organu także na orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności posłów w omówionym zakresie (*Ibidem*, s. 336–337).

¹⁹⁸² „Biuletyn KKZN”, nr X (1995), s. 193

¹⁹⁸³ „Biuletyn KKZN”, nr XI (1995), s. 257

¹⁹⁸⁴ *Ibidem*, s. 258–262.

¹⁹⁸⁵ *Ibidem*, s. 379.

¹⁹⁸⁶ „Biuletyn KKZN”, nr XII (1995), s. 3–92. KKZN rozstrzygnęła w poszczególnych głosowaniach za: 1) niezamieszczaniem w projekcie konstytucji preambuły; 2) dwuizbową strukturze parlamentu; 3) możliwością skrócenia kadencji parlamentu ze zniesieniem istnienia przerwy międzykadencyjnej; 4) permanentnym sposobem pracy parlamentu; 5) kompetencją Sądu Najwyższego stwierdzania ważności wyborów; 6) koncepcją Prezydenta jako gwaranta ciągłości władzy, nie Prezydenta stojącego na czele władzy wykonawczej; 7) sposobem powoływania rządu przy współudziale Prezydenta i Sejmu, w ramach systemu parlamentarno-gabinetowego; 8) powoływaniem rządu w „czterech krokach” konstytucyjnych; 9) wariantem VI przepisu art. 26 jednolitego projektu konstytucji (w ujęciu wariantowym), określającym kwestię ochrony życia, w brzmieniu: „Każdy człowiek ma prawo do ochrony życia”.

¹⁹⁸⁷ *Ibidem*, s. 74–75, 93–94.

Ostatecznie uzgodniony projekt jednolity konstytucji (w ujęciu wariantowym) w zakresie odnoszącym się do statusu prawnoustrojowego posła i senatora podlegał rozpatrzeniu przez KKZN na jej trzydziestym pierwszym i trzydziestym drugim posiedzeniu, odpowiednio w dniach 16 i 17 maja 1995 r. Zgodnie z kierunkowym głosowaniem KKZN z dnia 26 stycznia 1995 r., podstawę dyskusji stanowiła wyłącznie wersja właściwa dla parlamentu dwuizbowego¹⁹⁸⁸.

KKZN zdecydowała się zmodyfikować brzmienie przepisu projektu określającego zakaz równoczesnego kandydowania do Sejmu i Senatu oraz jednoczesnego sprawowania mandatu poselskiego i senatorskiego, w sposób wykluczający możliwość przyjęcia na jego podstawie wykładni o istnieniu zakazu ponownego kandydowania przez posłów albo senatorów do Sejmu albo Senatu następnej kadencji. Brak usunięcia w ten sposób wszystkim wątpliwości wiążących się z redakcją tego przepisu stanowił podstawę do zobowiązania Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję wypracowania takiego brzmienia tego postanowienia projektu, aby uzyskać cel w postaci wykluczenia możliwości przyjęcia na jego podstawie interpretacji o istnieniu zasady jednokadencyjności posłów i senatorów¹⁹⁸⁹.

Następnie KKZN przeszła do omówienia przepisu określającego zasadę *incompatibilis* mandatu poselskiego¹⁹⁹⁰. Dyskusja dotyczyła przede wszystkim zakresu wynikających z tej instytucji zakazów, szczególnie dopuszczalności łączenia mandatu przedstawicielskiego z pełnieniem funkcji ministra, sekretarza lub podsekretarza stanu, oraz konsekwencji ich naruszenia. Powszechne uznanie zyskał postulat rozszerzenia ówczesnie obowiązującego katalogu funkcji i stanowisk objętych *incompatibilis*. Rozważeniu podlegały natomiast możliwość rozszerzenia zakresu tego katalogu w drodze ustawy oraz dopuszczalność pełnienia funkcji apolitycznych przez osoby sprawujące uprzednio mandat posła. Wśród członków KKZN poparcie uzyskał wniosek posła Aleksandra Kwaśniewskiego, zgodnie z którym dopuszczono pełnienie przez posłów funkcji w rządzie przy zakazie sprawowania mandatu przedstawicielskiego przez osoby wykonujące określone funkcje apolityczne. Przyjęto ponadto, wbrew odmiennym założeniom posła Aleksandra Kwaśniewskiego, przepis

¹⁹⁸⁸ „Biuletyn KKZN”, nr XIX (1995), s. 3–5.

¹⁹⁸⁹ *Ibidem*, s. 17–18, 56–57.

¹⁹⁹⁰ Wcześniej KKZN zdecydowała o przeniesieniu odpowiedniego przepisu projektu określającego zasadę *incompatibilis* na miejsce następujące po przepisie ustanawiającym zakaz równoczesnego sprawowania mandatu poselskiego i mandatu senatorskiego, a to z uwagi na podobieństwo rodzajowe obu tych regulacji (*Ibidem*, s. 18, 57).

dopuszczający określenie w ustawie innych przypadków niepołączalności lub zakazu sprawowania mandatu poselskiego¹⁹⁹¹.

Szeroką dyskusję w KKZN wywołało proponowane brzmienie przepisu określającego charakter mandatu poselskiego oraz treść roty ślubowania składanego przed przystąpieniem do wykonywania mandatu. Ujawnione wątpliwości dotyczyły przede wszystkim zasadności przyjęcia koncepcji czystego mandatu wolnego, zakładającej pełną niezależność przedstawiciela od swojego elektoratu. Z propozycją relatywizacji odpowiedniej formuły zawartej w tym przepisie wystąpił poseł Czesław Ślęzak, wnioskując, aby zobowiązać posła do działania w stałym kontakcie z wyborcami¹⁹⁹². W ten sposób deputowany pozostawałby przedstawicielem „konkretnych interesów, jak to pojmuje współczesna teoria reprezentacji, a nie tylko swego idealnego wyobrażenia o dobru ogólnym. Interes ogólnonarodowy nie jest abstrakcyjną ideą, jak to głosiła klasyczna teoria reprezentacji, winien być natomiast uogólnieniem interesów rzeczywistych, realnie występujących w społeczeństwie. W celu ich poznania konieczne są kontakty z wyborcami”¹⁹⁹³. Uzasadniając swoją propozycję, poseł Czesław Ślęzak zważył na doświadczenia zachodzącej transformacji postępującego osłabiania się więzi pomiędzy posłami a ich elektoratem. Inicjatywa ta nie spotkała się z powszechnym poparciem. Uznano bowiem obowiązki deputowanego do utrzymywania kontaktów z elektoratem za dotyczące procesu wyborczego, nie wykonywania uzyskanego w jego wyniku mandatu przedstawicielskiego. Zauważano, na historyczną tendencję do uniezależniania deputowanych od woli swojego elektoratu, wraz z postępującą po okresie transformacji stabilizacją sytuacji politycznoustrojową w państwie. Wskazano także na dodatkową funkcję mandatu związanego jako substytutu wolnych wyborów gwarantującego zachowanie wpływu elektoratu na skład osobowy organów przedstawicielskich. W dyskusji podniesiono także pewne zastrzeżenia dotyczące zaproponowanego tekstu rot ślubowania poselskiego oraz konsekwencji odmowy jego złożenia¹⁹⁹⁴. Nie przełożyło się to jednak na odpowiednią modyfikację treści omawianego przepisu. Ostatecznie KKZN odrzuciła zgłoszoną propozycję przyjęcia koncepcji mandatu mieszanego, opowiadając się za określeniem posła przedstawicielem narodu z zastrzeżeniem braku jego związania instrukcjami wyborców¹⁹⁹⁵.

¹⁹⁹¹ *Ibidem*, s. 19–27, 57–65. W wyniku podjęcia przez KKZN decyzji o powołaniu Rady Polityki Pieniężnej, katalog funkcji objętych niepołączalnością z mandatem poselskim podlegał rozszerzeniu o członków tego organu („Biuletyn KKZN”, nr XXXIII (1996), s. 38).

¹⁹⁹² „Biuletyn KKZN”, nr XIX (1995), s. 27.

¹⁹⁹³ *Ibidem*, s. 27–28.

¹⁹⁹⁴ *Ibidem*, s. 27–30.

¹⁹⁹⁵ *Ibidem*, s. 65–66.

W toku dotychczasowych prac, przepis określający immunitet parlamentarny, oznaczony jako art. 92 jednolitego projektu konstytucji (w ujęciu wariantowym), został ustalony w następującym brzmieniu: „Ust. 1. W okresie od dnia wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu za działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności; za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. Ust. 2. W okresie od dnia wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej. Ust. 3. Postępowanie karne wszczęte przed dniem wyboru na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim wypadku ulega również zawieszeniu na ten okres bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. Ust. 4. Poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, a gdy Sejm nie obraduje – bez zgody Prezydium Sejmu, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości; po zatrzymaniu bezzwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu. Na żądanie Marszałka poseł musi być natychmiast zwolniony”¹⁹⁹⁶.

Zbierając głos w dyskusji jako pierwszy, poseł Janusz Szymański w imieniu Podkomisji Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego, na pytanie o zgodność przyjętych rozwiązań z ówczesnym stanem prawnym, w odniesieniu do zaproponowanej regulacji immunitetu materialnego posła, stwierdził: „Podkomisja organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego podtrzymała właściwie postępowy rozwój przepisów dotyczących ochrony prawnej posła i senatora. Przy czym należało położyć bardziej zdecydowany akcent na zasadę immunitetu materialnego, czyli zasadę nieodpowiedzialności za działanie w parlamencie związane bezpośrednio z wykonywaniem mandatu. Jedyny wyjątek od tej zasady stanowi pociągnięcie do odpowiedzialności parlamentarzysty, który swoim zachowaniem naruszył prawa osób trzecich, co zresztą nawiązuje do stylistyki konstytucji z okresu XX-lecia międzywojennego”¹⁹⁹⁷. W odniesieniu do brzmienia postanowień określających immunitet formalny oraz nietykalność, poseł Janusz Szymański wskazał na brak ostatecznego przesądzenia o możliwości naruszenia tych instytucji w stanie wyższej konieczności. Ostatecznie wskazał na podobieństwo regulacji art. 92 jednolitego projektu konstytucji (w ujęciu wariantowym) oraz tej przyjętej w art. 7

¹⁹⁹⁶ *Ibidem*, s. 30.

¹⁹⁹⁷ *Ibidem*.

Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Ze swojej strony zapowiedział natomiast zgłoszenie odpowiednich poprawek¹⁹⁹⁸.

Pogląd o konieczności udoskonalenia brzmienia art. 92 jednolitego projektu konstytucji (w ujęciu wariantowym) był powszechnie podzielany przez uczestników dyskusji, z czego dotyczyło to przede wszystkim regulacji dotyczącej immunitetu formalnego oraz nietykalności. Najwięcej kontrowersji dotyczyło kwestii: określenie momentu objęcia posłów ochroną immunitetową, zawieszenia biegu terminu przedawnienia w postępowaniu karnym, a także przesłanek uprawniających do przełamania nietykalności poselskiej bez obowiązku uzyskania na to uprzedniej zgody Sejmu. Senator Jerzy Madej wyraził daleko idący sceptycyzm co do zasadności objęcia ochroną immunitetową przypadków popełnienia przez posła albo senatora przestępstwa pospolitego. Stwierdził on, że Polska nie jest „republiką bananową” lub inną republiką wchodnioazjatycką albo południowoazjatycką „gdzie może się zdarzyć, iż następnego dnia po ogłoszeniu wyników wyborów posłowie opozycji nagle znikają, dlatego że aresztuje ich policja”¹⁹⁹⁹. Niezależnie od powyższego wśród zdecydowanej większości członków KKZN przeważał pogląd o konieczności zapewnienia posłom i senatorom szerokiego zakresu ochrony immunitetowej, zabezpieczając w ten sposób możliwość nieskrępowanego wykonywania mandatu przedstawicielskiego. Poparcie zyskała także propozycja przyznania posłom i senatorom uprawnienia do wyrażania zgody na pociągnięcie ich do odpowiedzialności w zakresie przysługującego im immunitetu formalnego, zwłaszcza w ramach odpowiedzialności za wykroczenia. Uważano bowiem, że taka możliwość pozostawała z zyskiem zarówno dla autorytetu Sejmu i Senatu, jak i samego zainteresowanego posła lub senatora²⁰⁰⁰.

Wśród członków KKZN panowało powszechne przekonanie o konieczności objęcia ochroną wynikającą immunitetu materialnego posła całości działalności wchodzącej w zakres wykonywania przez niego mandatu. Równocześnie opowiadano się za zasadnością wyłączenia spod tego przywileju czynów naruszających prawa osoby trzeciej. Tę charakterystyczną cechę polskiej odmiany indemnitetu postrzegano jako element tradycji konstytucyjnej zapoczątkowanej w okresie dwudziestolecia międzywojennego²⁰⁰¹. W ramach tej przesłanki należy zwrócić uwagę na jednostkowy głos przedstawiciela Kościoła Zborów Chrystusowych księdza Henryka Sacewicza, który uznawał zasadność zniesienia jakiegokolwiek ochrony

¹⁹⁹⁸ *Ibidem*, s. 30–31.

¹⁹⁹⁹ *Ibidem*, s. 35

²⁰⁰⁰ *Ibidem*, s. 30–35, 68–70.

²⁰⁰¹ *Ibidem*, s. 30–35.

immunitetowej w przypadku naruszenia przez posła praw osoby trzeciej, postulując wówczas o każdorazowe ściganie z urzędu czynów polegających na obrazie takiej osoby w przemówieniu z trybuny sejmowej²⁰⁰². Odmienne perspektywę na tożsame zagadnienie wydawał się natomiast wyrażać poseł Jerzy Zdrada, który wskazywał na funkcję immunitetu materialnego jako instytucji chroniącej „posła przed atakiem z zewnątrz, który może wynikać z faktu, że ktoś ma pretensje do posła tylko dlatego, że jest on właśnie posłem”. Wychodząc z tej podstawy stwierdzał: „Byłbym bardzo ostrożny z otwarciem pola do wkraczania prokuratury w podobnych sytuacjach. Jeżeli stworzymy taką możliwość i nie sprecyzujemy szczegółów, to łatwo sobie wyobrazić, że stanie się to elementem walki politycznej”²⁰⁰³. Podobnego zdania był także senator Jerzy Madej, sceptyczny wobec instytucji immunitetu formalnego, jednoznacznie sprzeciwiał się możliwości pociągania posłów do odpowiedzialności za ich działalność polityczną lub ponoszenia przez nich w tym zakresie jakichkolwiek konsekwencji. W jego ocenie immunitet parlamentarny powinien spełniać zadanie „wyeliminowanie przeszkód na jakie parlamentarzysta mógłby natrafić podczas wykonywania swojego mandatu”²⁰⁰⁴. Wyrażone w tym przedmiocie poglądy podsumował w swojej wypowiedzi, występujący w roli eksperta, Kazimierz Działocha, stwierdzając: „Instytucja immunitetu parlamentarnego nie jest przywilejem parlamentarzysty, lecz ma do spełnienia inne zadania. Ma chronić przedstawicielstwo i indywidualną działalność parlamentarzystów przed naruszeniami ich niezależności ze strony tych, którzy chcieliby szkodzić przedstawicielstwu i parlamentarzystom. Immunitet ma więc na uwadze ochronę interesu publicznego – społecznego. W tym jednak przypadku chodzi o odpowiedzialność za tzw. działalność zawodową parlamentarzysty, o której mówi ust. 1”²⁰⁰⁵.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na zgłoszoną przez przedstawicieli Prezydenta propozycję zmiany art. 92 ust. 1 jednolitego projektu konstytucji (w ujęciu wariantowym), która w odniesieniu do brzmienia przesłanki dopuszczającej pociągnięcie posła do odpowiedzialności w zakresie jego działalności zawodowej używała formuły wskazującej na naruszenie przez niego dóbr osobistych innych osób, zastępując odpowiednie sformułowanie odwołujące się do wypadku „naruszenia praw osób trzecich”. Znaczenie propozycji tej modyfikacji nie podlegało jednak uzasadnianiu przez jej wnioskodawców. Nie uzyskało ono ponadto w głosowaniu wymaganego poparcia członków KKZN²⁰⁰⁶. Podczas głosowań nad

²⁰⁰² *Ibidem*, s. 33.

²⁰⁰³ *Ibidem*, s. 33–34.

²⁰⁰⁴ *Ibidem*, s. 34–35.

²⁰⁰⁵ *Ibidem*, s. 69.

²⁰⁰⁶ *Ibidem*, s. 67–68.

poprawkami dotyczącymi art. 92 jednolitego projektu konstytucji (w ujęciu wariantowym) ujawniły się wątpliwości, co do charakteru immunitetu parlamentarnego czy stanowi on instytucję prawa publicznego, czy pozostaje prawem podmiotowym posła. Od przyjętej w tym zakresie koncepcji uzależniano możliwość przyznania posłowi uprawnienia do samodzielnego wyrażenia zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności w zakresie czynów objętych ochroną wynikającą z tego przywileju. Pomimo braku osiągnięcia w tym przedmiocie pełnej zbieżności poglądów, z dotyczącej go wymiany zdań można wywieść, że immunitet materialny uważany był za instytucję publicznoprawną, a przez to niepodlegającą swobodnemu rozporządzeniu przez posła, co wykluczało możliwość przyznania posłowi uprawnienia do zrzeczenia się wynikającej z niego ochrony²⁰⁰⁷. Ostatecznie, po rozważaniu zgłoszonych propozycji zmian art. 92 jednolitego projektu konstytucji (w ujęciu wariantowym), KKZN ustaliła jego następujące brzmienie: „Ust. 1. Poseł lub senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego lub senatorskiego go ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu; za taką działalność poseł lub senator odpowiada wyłącznie przed Sejmem lub Senatem, a w wypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu lub Senatu. Ust. 2. W okresie od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł lub senator nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu lub Senatu do odpowiedzialności karnej. Ust. 3. Postępowanie karne wszczęte przed dniem wyboru posła lub senator ulega na żądanie Sejmu lub Senatu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim wypadku ulega również zawieszeniu na ten okres bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. Ust. 4. Poseł lub senator może wyrazić zgodę na pociągnięcia do odpowiedzialności karnej. W takim wypadku nie stosuje się przepisów ust. 2 i 3. Ust. 5. Poseł lub senator nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu lub Senatu, a gdy Sejm lub Senat nie obraduje – bez zgody Prezydium Sejmu lub Senatu, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania; po zatrzymaniu bezzwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu. Na żądanie Marszałka poseł lub senator musi być natychmiast zwolniony. Ust. 6 Szczegółowe zasady pociągania posłów i senatorów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa”²⁰⁰⁸.

²⁰⁰⁷ *Ibidem*, s. 69–70.

²⁰⁰⁸ *Ibidem*, s. 71.

Szereg wątpliwości członków KKZN wzbudziła propozycja zawarcia w jednolitym projekcie konstytucji (w ujęciu wariantowym) klauzuli na podstawie której zapewniano o stworzeniu warunków niezbędnych do skutecznej realizacji obowiązków poselskich oraz ochrony ich praw wynikających ze sprawowania mandatu²⁰⁰⁹. Nie prowadziło to jednak do przyjęcia merytorycznych zmian w odpowiednim przepisie²⁰¹⁰. Szeroką dyskusję wywołał także sposób sformułowania postanowienia jednolitego projektu konstytucji (w ujęciu wariantowym), w którym opisano instytucję niepołączalności materialnej mandatu. W wyniku wymiany poglądów zdecydowano o odesłaniu do ustawy określenie zakresu ograniczeń wynikających z tej instytucji, przy równoczesnym zakreśleniu ich charakteru jako zakazu „osiągania korzyści” zamiast jedynie „wykorzystywania” określonego rodzaju majątku publicznego²⁰¹¹.

Na końcu prac nad rozdziałem dotyczącym Sejmu i Senatu KKZN, w kolejnych głosowaniach, odrzuciła zgłoszone przez senator Alicję Grześkowiak oraz senatora Piotra Andrzejewskiego całościowe propozycje regulacji tego zagadnienia zawarte, odpowiednio w projekcie konstytucji podpisanym przez grupę 58 członków Zgromadzenia Narodowego, przede wszystkim członków Klubu Parlamentarnego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, odpowiadającym projektowi konstytucji uchwalonym przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji oraz obywatelskim projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej opracowanym przez Społeczną Komisję Konstytucyjną na zlecenie i przy współpracy Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, a także przy współpracy Sekretariatu Ugrupowań Centroprawicowych i Niepodległościowych²⁰¹². Należy ponadto zauważyć, że na początku swoich prac nad omówionymi powyżej przepisami KKZN przyjęła postulat senatora Piotra Andrzejewskiego odnoszenia ich treści każdorazowo, równocześnie do posłów i senatorów lub Sejmu i Senatu²⁰¹³. Wskutek ujawnionych następnie związanych z tym trudności redakcyjnych

²⁰⁰⁹ *Ibidem*, s. 35–36

²⁰¹⁰ *Ibidem*, s. 71.

²⁰¹¹ *Ibidem*, s. 36–38, 71–73. W ramach dyskusji dotyczącej instytucji niepołączalności materialnej mandatu, poseł Aleksander Kwaśniewski, sprzeciwiając się możliwości pozostawienia do swobodnego uznania jakiegokolwiek podmiotu możliwości określenia zakresu pożądanej ze względu na postulat rzetelności wykonywania mandatu aktywności pozaparlamentarnej posła, stwierdził: „Chciałbym, abyśmy na prace nad projektem Konstytucji RP nie patrzyli przez pryzmat skądinąd ważnych kwestii, takich jak dyscyplina i regulamin. Jeśli ktoś nie jest aktywnym posłem, ryzykuje, iż nie zostanie wybrany w kolejnych wyborach. Moim zdaniem przyjęcie rozwiązania, że to Sejm lub Prezydium Sejmu będzie określać, czy ktoś prowadzi wystarczającą wystarczająco aktywną działalność czy nie, wiedzie do absurdu. Poseł, jako przedstawiciel narodu, którego nie obowiązują instrukcje wyborców, który działa zgodnie z regulaminem, nie może podlegać instrukcjom jakiegoś ciała wewnątrzsejmowego. Byłoby to nielogiczne” (*Ibidem*, s. 37).

²⁰¹² „Biuletyn KKZN” nr XVIII (1995), s. 54–55; „Biuletyn KKZN” nr XIX (1995), s. 8–9, 55, 80–82, 84; „Biuletyn KKZN” nr XX (1996), s. 63–68.

²⁰¹³ „Biuletyn KKZN” nr XIX (1995), s. 33, 35, 39–41, 59, 80, 84, 91–92; „Biuletyn KKZN”, nr XX (1996), s. 13–14.

zdecydowano powrócić do techniki legislacyjnej polegającej na zamknięciu danej grupy przepisów klauzulą odsyłającą do odpowiedniego ich stosowania w określonym zakresie do senatorów i Senatu²⁰¹⁴.

Na swoim siedemdziesiątym piątym posiedzeniu w dniu 19 czerwca 1996 r. KKZN przyjęła roboczy projekt konstytucji. Został on następnie przekazany Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję oraz zespołowi ekspertów, do których zadań należało dokonanie analizy przyjętego projektu oraz opracowania go pod kątem redakcyjno-legislacyjnym oraz językowym²⁰¹⁵. Część sprawozdania zespołu ekspertów z propozycjami zmian przepisów dotyczących statusu prawnoustrojowego posła i senatora podlegała rozpatrzeniu przez Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję podczas jej dwudziestego czwartego posiedzenia w dniu 19 sierpnia 1996 r.²⁰¹⁶

Na samym początku podkomisja przychyliła się do wniosku wydzielenia wskazanej grupy postanowień roboczego projektu konstytucji śródtytułem: „Posłowie i senatorowie”. Przechodząc do redakcji poszczególnych przepisów, członkowie podkomisji poparli postulat ograniczenia zakresu pierwszego z nich, którym opisano niepołączalność mandatu poselskiego i mandatu senatorskiego wyłącznie do tej reguły, decydując wcześniej o przeniesieniu postanowienia wyrażającego zakaz jednoczesnego kandydowania do Sejmu i do Senatu do przepisu zawierającego regulację zasad i trybu zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów²⁰¹⁷. Uznanie zyskała także propozycja zespołu ekspertów równomiernego objęcia kompetencją do określenia innych przypadków *incompatibilitas* mandatu poselskiego w ustawie zwykłej, zarówno przypadków, do których zastosowanie znajduje zakaz łączenia funkcji, jak i zakaz możliwości sprawowania mandatu. Postanowiono ponadto przedstawić KKZN dodatkowe wątpliwości związane z redakcją odpowiedniego przepisu roboczego projektu konstytucji²⁰¹⁸. Bez uprzedniej dyskusji oraz głosu sprzeciwu przyjęto zaproponowane

²⁰¹⁴ „Biuletyn KKZN” nr XIX (1995), s. 73–74, 84–85, 91–92; „Biuletyn KKZN”, nr XX (1996), s. 6, 13–14. W kontekście przyjętej techniki legislacyjnej warto zwrócić uwagę na dokonaną w trakcie dalszych prac KKZN zmianę polegającą na bezpośrednim odniesieniu także do senatorów właściwości Trybunału Stanu orzekania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej posłów za naruszenie zakazów wynikających z instytucji niepołączalności materialnej mandatu. Za niewystarczające uznano bowiem jedynie odesłanie do odpowiedniego stosowania do senatorów przepisu jednolitego projektu konstytucji (w ujęciu wariantowym) określającego niepołączalność materialną mandatu bez równoczesnego jednoznacznego rozciągnięcia w tym przedmiocie kompetencji orzeczniczych Trybunału Stanu („Biuletyn KKZN” nr XXV (1996), s. 32–33; „Biuletyn KKZN” nr XXVI (1996), s. 17–19).

²⁰¹⁵ „Biuletyn KKZN” nr XXXVII (1997), s. 37, 39–40.

²⁰¹⁶ *Ibidem*, s. 40–44.

²⁰¹⁷ „Biuletyn KKZN” nr XXXVIII (1997), s. 28–29; „Biuletyn KKZN” nr XL (1997), s. 31, 36.

²⁰¹⁸ „Biuletyn KKZN” nr XXXVIII (1997), s. 29–30.

zmiany dotyczące brzmienia oraz lokalizacji w ramach roboczego projektu konstytucji przepisu określającego charakter mandatu oraz rotę ślubowania poselskiego. W konsekwencji powyższego wykreślono dookreślenie przedmiotu przedstawicielstwa posła jako odnoszącego się do „całego” narodu oraz powiązano złożenie ślubowania z momentem początkowym „sprawowania”, a nie jak dotychczas „wykonywania” mandatu poselskiego²⁰¹⁹.

Krótką dyskusję dotyczącą wyłącznie kwestii redakcyjnych wywołała propozycja zespołu ekspertów zmiany brzmienia art. 90 roboczego projektu konstytucji, w którym opisano kolejno, instytucję immunitetu materialnego i formalnego oraz przywileju nietykalności posła. Eksperci wniesli o oznaczenie tego przepisu jako art. 92. W odniesieniu do redakcji jego ust. 1 przedstawiono propozycję zastąpienia sformułowania określającego zakres przedmiotowy immunitetu materialnego posła: „działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego”, wyrazami: „działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego”. Pomimo braku uzasadnienia propozycji tej zmiany, została ona przyjęta przez podkomisję bez głosu sprzeciwu. Podobnie, przez aklamację, członkowie podkomisji poparli pozostałe wnioski zespołu ekspertów dotyczące omawianego przepisu, pozostawiając do ostatecznego rozstrzygnięcia w toku dalszych prac o zakresie pożądanych modyfikacji brzmienia ust. 5, w którym określono przywilej nietykalności posła²⁰²⁰.

Podkomisja Redakcyjna, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję, pomimo podniesionych w tym względzie zastrzeżeń części jej członków, przyjęła propozycję zespołu ekspertów usunięcia z przepisu, w którym wyrażono zasadę niepołączalności materialnej mandatu, określenia zakazanych do osiągnięcia przez posła korzyści jako „nieuzasadnionych”. Uznanie członków podkomisji zyskała ponadto propozycja zespołu ekspertów rozdzielenia do dwóch odrębnych przepisów klauzuli odsyłającej do odpowiedniego stosowania określonych przepisów do senatorów i Senatu. Opowiedziano się za przyjęciem osobnego przepisu odsyłającego do odpowiedniego stosowania do senatorów określonych przepisów dotyczących statusu prawnoustrojowego posłów. Natomiast dotychczasową klauzulę zamykającą cały rozdział odnoszący się do Sejmu i Senatu, ograniczono do odesłania

²⁰¹⁹ *Ibidem*, s. 33.

²⁰²⁰ *Ibidem*, s. 33–35. Uzupełniający wniosek zespołu ekspertów dotyczący brzmienia art. 92 ust. 5 roboczego projektu konstytucji podlegał zaprezentowaniu podczas dwudziestego piątego posiedzenia Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję. Podkomisja nie podjęła nad nim dyskusji ani nie przegłosowała zaproponowanych zmian, niemniej brzmienie tego przepisu uwzględniające wnioski zespołu ekspertów zostało zamieszczone w sprawozdaniu z prac podkomisji (*Ibidem*, s. 45; „Biuletyn KKZN”, nr XL (1997), s. 39).

do odpowiedniego stosowania do Senatu określonych przepisów regulujących kwestie organizacji i funkcjonowania Sejmu²⁰²¹.

Propozycje Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję dokonania zmian redakcyjnych omówionych powyżej przepisów roboczego projektu konstytucji zostały rozpatrzone przez KKZN podczas jej osiemdziesiątego i osiemdziesiątego pierwszego posiedzenia, odpowiednio w dniach 15 i 16 października 1996 r.²⁰²². Przez aklamację przyjęto propozycję wydzielenia przepisów, w których określono status prawnoustrojowy posłów i senatorów do śródtytułu: „Posłowie i senatorowie”²⁰²³. Bez przeprowadzenia formalnego głosowania przyjęto zmiany dotyczące brzmienia przepisu określającego zakaz równoczesnego sprawowania mandatu posła i senatora²⁰²⁴. Zgodnie z uprzednim ustaleniem, poseł Janusz Szymański zwrócił uwagę na niejasne przyczyny rozdzielenia *incompatibilitas* mandatu na niedopuszczalność jego łączenia z określonymi funkcjami oraz zakaz jego sprawowania przez osoby pełniące określone funkcje lub wykonujące określone zawody. Zagadnienie to nie stanowiło jednak przedmiotu refleksji członków KKZN, którzy skupili się nad przyjętym w tym przepisie zakresem niepołączalności mandatu. Nie doprowadziło to jednak w konsekwencji do wprowadzenia w tym przedmiocie odpowiednich zmian merytorycznych. Zakres przyjętych modyfikacji dotyczył jedynie kwestii redakcji tego przepisu²⁰²⁵. W ramach wniosków dotyczących zmian brzmienia postanowienia roboczego projektu konstytucji określającego charakter mandatu oraz rotę ślubowania poselskiego, wątpliwości senatora Piotra Andrzejewskiego wzbudziła propozycja usunięcia odniesienia przedstawicielstwa posła do „całego” narodu. Uważał on, że w ten sposób poseł stawał się przedstawicielem wyłącznie swoich wyborców. Ta uwaga nie znalazła jednak uznania wśród członków KKZN, którzy opowiedzieli się za przyjęciem tego przepisu w brzmieniu zaproponowanym przez Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję²⁰²⁶.

KKZN rozpoczęła swoje obrady w dniu 16 października 1996 r. od rozpatrzenia przedłożonych przez podkomisję propozycji zmian brzmienia, art. 94 roboczego projektu konstytucji, w którym określono przysługujące posłom immunitet materialny, immunitet formalny oraz nietykalność. Dyskusja w głównej mierze skupiła się na brzmieniu ust. 5, w którym opisano

²⁰²¹ „Biuletyn KKZN”, nr XXXVIII (1997), s. 35, 38.

²⁰²² „Biuletyn KKZN” nr XXXIX (1997), s. 3–5.

²⁰²³ „Biuletyn KKZN” nr XL (1997), s. 32.

²⁰²⁴ *Ibidem*, s. 30–32, 36.

²⁰²⁵ *Ibidem*, s. 36–38.

²⁰²⁶ *Ibidem*, s. 38–39.

nietykalność poselską. W tym przedmiocie szereg kontrowersji wywołało w ramach przyjętej zasady permanencji przyznanie Prezydium Sejmu kompetencji do wyrażenia zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła w przypadku, gdy Sejm nie obraduje. Zauważono w tym zakresie potencjalne zagrożenie faktyczne przejęcia przez ten organ wewnątrz Sejmu daleko idących uprawnień w zakresie kształtowania sytuacji prawnej posłów²⁰²⁷. Wymianę zdań wywołała także przedłożona propozycja brzmienia art. 94 ust. 1 roboczego projektu konstytucji, w którym opisano natomiast przysługujący posłom immunitet materialny. Skrajnie krytyczne stanowisko wobec przyjętego zakresu tej instytucji wyraził senator Piotr Andrzejewski. W swojej wypowiedzi odwołał się do doświadczeń Konstytucji marcowej, stwierdzając, że immunitet materialny określony w roboczym projekcie konstytucji „przewyższa to, co było wówczas [w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej – przyp. JG] przedmiotem oburzenia społecznego i co zostało słusznie skontrolowane w drugim kierunku w konstytucji kwietniowej”. Dalej kontynuował: „Tam mówiło się tylko o wykonywaniu mandatu, a tu o wszelkiej działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu. Proszę o wykładnię, co oznacza sformułowanie «działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego». Jest to dalej określony immunitet niż ten, który był przedmiotem oburzenia społecznego w okresie międzywojennym. Dopiero konstytucja kwietniowa przywróciła jaką taką równowagę w tym zakresie. Tutaj mamy do czynienia z immunitetem materialnym, który praktycznie zapewnia bezkarność, poza sądzeniem przez Sejm”²⁰²⁸. Wątpliwości, co do zasadności szerokiego zakresienia immunitetu materialnego wyraziła, występująca w charakterze eksperta, Maria Kruk-Jarosz, która uznała, że określenie „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu” jest bardzo szerokie i trudne do określenia w konkretnych sytuacjach. Jak dalej stwierdziła: „Może musiałaby to sprecyzować ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora lub co najmniej regulamin Sejmu. Chyba nie przypadkiem w innych konstytucjach immunitet materialny – oznaczający nie to, że poseł nie może być zatrzymany czy sądzony, tylko uznający, że nie zostało popełnione przestępstwo – dotyczy sposobu wypowiedzi i głosowania w parlamencie. Zakres immunitetu jest bardzo wąski. Wówczas zrozumiałe staje się to, że immunitet obowiązuje po wygaśnięciu mandatu. Nie można kogoś zacząć prześladować po zakończeniu kadencji. Tak wąski zakres immunitetu odnosi się również do okresu po wygaśnięciu mandatu”²⁰²⁹. Odpowiadając na powyższe, przewodniczący KKZN, poseł Marek Mazurkiewicz wskazał lakonicznie na „fatalne doświadczenia konstytucji

²⁰²⁷ *Ibidem*, s. 39–44

²⁰²⁸ *Ibidem*, s. 43.

²⁰²⁹ *Ibidem*, s. 41.

kwietniowej”. Jednak Maria Kruk-Jarosz od razu skontrowała, stwierdzając powołanie się przez nią na przykłady „innych konstytucji, które mają za sobą dłuższy okres funkcjonowania w systemach demokratycznych”²⁰³⁰. Pozostając w ramach analogii do okresu dwudziestolecia międzywojennego, przeciwko modyfikacji przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego formuły określającej zakres immunitetu materialnego posła poprzez odwołanie się do działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, wystąpił zastępca przewodniczącego KKZN, senator Stefan Pastuszka. Jak dalej stwierdził: „Jest to bardzo poważne pojęcie, które może być przedmiotem manipulacji. Przykładem tego jest konstytucja kwietniowa, na którą był uprzejmy powoływać się senator P. Andrzejewski. Ówczesna interpretacja przepisu prowadziła do tego, że zamykano posłów i senatorów w Berezie Kartuskiej, Grójcu i innych miejscach odosobnienia. Z badań historyków wynika, że nie było tak powszechnego oburzenia na zakres immunitetu materialnego”²⁰³¹. Poseł Ryszard Grodzicki wystąpił natomiast z propozycją zmiany brzmienia przepisu art. 94 ust. 1 roboczego projektu konstytucji, w ten sposób, aby wyłączyć konieczność uzyskania zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej w przypadku naruszenia przez niego praw osób trzecich. Wnioskodawca zmierzał w ten sposób do wyłączenia możliwości nadużywania instytucji wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w sprawie ściganej z oskarżenia prywatnego jako szykany o charakterze politycznym. Zauważał on bowiem, że „«szum» zrobiony przy rozpatrywaniu wniosku o uchylenie immunitetu w sprawie z oskarżenia prywatnego może być wygrywany w sensie politycznym”, wyłączając konieczność nawet wniesienia następczo aktu oskarżenia²⁰³². Dostrzegając intencję przedłożonej propozycji zmiany, przeciwko jej przyjęciu występował poseł Janusz Szymański. Uważał ją bowiem za krok wstecz jako zmierzającą do sprowadzenia odpowiedzialności posła za naruszenie dóbr osobistych do sfery cywilnoprawnej, która przejawia zupełnie inny walor niż odpowiedzialność karna²⁰³³.

Dyskusja mająca za swój przedmiot art. 94 roboczego projektu konstytucji doprowadziła do podjęcia przez KKZN decyzji o reasumpcji dotyczących go głosowań, co otworzyło możliwość rozpatrzenia zgłoszonych do niego merytorycznych propozycji zmian. KKZN odrzuciła propozycję posła Ryszarda Grodzickiego otwarcia dopuszczalności pociągnięcia posła do odpowiedzialności cywilnej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu,

²⁰³⁰ *Ibidem*, s. 42.

²⁰³¹ *Ibidem*, s. 44.

²⁰³² *Ibidem*, s. 42.

²⁰³³ *Ibidem*, s. 44.

którą naruszył prawa osób trzecich. Należy zauważyć, że w ramach tego głosowania występujący w roli eksperta Paweł Sarnecki uznał zmiana ta jest irrelevantna, gdyż oczywiste jest, „że parlamentarzyści mogą być pociągnięci do odpowiedzialności cywilnej” i nie wymaga to wpisania do konstytucji. Jak bowiem dodawał: „Nie było to nigdy przedmiotem immunitetu”. Innego zdania w tym zakresie był jednak Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Andrzej Zoll, który uważał, że poprzez ogólne wyłączenie odpowiedzialności posłów za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, wyłącza się także ich odpowiedzialność cywilną. W jego ocenie możliwość pociągnięcia posła do tego rodzaju odpowiedzialności wymaga jednoznacznego stwierdzenia tego w przepisie konstytucji²⁰³⁴.

W toku przeprowadzonych głosowaniach wymaganego poparcia nie uzyskał także wniosek senatora Piotra Andrzejewskiego, który zaproponował zastąpienie ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w art. 94 roboczego projektu konstytucji, określających odpowiednio przysługujące posłom immunitet materialny i immunitet formalny oraz możliwość żądania przez Sejm zawieszenia postępowania karnego wszczętego wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła, jednego przepisu w brzmieniu: „Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej za wykonywanie mandatu poselskiego w Sejmie bez zgody Sejmu”²⁰³⁵. Co warto zauważyć, to ujawniony w toku dyskusji sprzeciw senatora Piotra Andrzejewskiego wobec przekształcenia Sejmu w sąd karny, który w przypadku zmiany układu sił politycznych w wyniku wyborów parlamentarnych mógłby być wykorzystywany jako wehikuł stosowania represji o charakterze politycznym²⁰³⁶. Podstawowa intencja wnioskodawcy daleko idącego ograniczenia zakresu immunitetu parlamentarnego wydawała się wobec tego być łagodzona wolą wyłączenia zagadnienia odpowiedzialności prawnej posłów spod bieżącej walki politycznej.

Członkowie KKZN zgłosili także propozycje zmian do art. 94 ust. 3 roboczego projektu konstytucji. Senator Jerzy Madej wnosił o wykreślenie tego przepisu, co miało skutkować wykluczeniem poszukiwania w Sejmie przez kandydatów na posłów ucieczki od odpowiedzialności za popełnione przestępstwa. Zdaniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Andrzeja Zolla, skutek przyjęcia tej propozycji pozostawałby wprost odwrotny od

²⁰³⁴ *Ibidem*. Warto dodać, że odnosząc się do wypowiedzi Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Zolla, przedstawiciel Prezydenta Ryszard Kalisz, zmierzał do wskazania, że jego zdaniem z brzmienia art. 94 ust. 1 roboczego projektu konstytucji wynika konieczność uzyskania zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności alimentacyjnej. Nie zdołał on jednak skończyć zdania, gdyż przerwał mu przewodniczący KKZN, poseł Marek Mazurkiewicz, który zaważył na brak objęcia immunitetem materialnym posła jego ewentualnej odpowiedzialności alimentacyjnej jako niewchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego (*Ibidem*, s. 44–45).

²⁰³⁵ *Ibidem*, s. 44.

²⁰³⁶ *Ibidem*, s. 40–41, 43.

zamierzonego, gdyż wówczas również postępowania karne wszczęte wobec posła przed uzyskaniem przez niego mandatu objęte zostałyby immunitetem formalnym, co wymagałoby każdorazowego uzyskania zgody Sejmu na ich kontynuowanie. Pogląd ten podzielił poseł Ryszard Grodzicki, w ramach swojej wypowiedzi stanowiącej reakcję na zgłoszoną przez senatora Piotra Andrzejewskiego propozycję ograniczenia brzmienia art. 94 ust. 3 roboczego projektu konstytucji wyłącznie do zasady zawieszenia z mocy prawa biegu przedawnienia w postępowaniu karnym wszczętym wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła. KKZN w głosowaniach odrzuciła kolejno oba omówione wnioski²⁰³⁷.

Członkowie KKZN poparli natomiast wniosek posła Janusza Szymańskiego polegający na pozbawieniu Prezydium Sejmu kompetencji do wyrażania zgody na zatrzymanie lub aresztowania posła w przypadku, gdy Sejm nie obraduje. Uznanie zyskała także poprawka wprowadzająca dodatkowy warunek możliwości zatrzymania posła bez uprzedniej zgody Sejmu, wyłącznie w warunkach „ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa”²⁰³⁸.

Ostatecznie przyjęty przez KKZN, większością 28 głosów „za”, przy 1 głosie „przeciw” i 5 „wstrzymujących się”, art. 94 roboczego projektu konstytucji przybrał następujące brzmienie: „Ust. 1. Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. Ust. 2. Od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej. Ust. 3. Postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. Ust. 4. Poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. W takim przypadku nie stosuje się przepisów ust. 2 i 3. Ust. 5 Poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Ust. 6 Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustaw”²⁰³⁹.

²⁰³⁷ *Ibidem*, s. 45–46.

²⁰³⁸ *Ibidem*, s. 45.

²⁰³⁹ *Ibidem*, s. 46.

W dalszym toku dyskusji, KKZN rozważyła zaproponowaną przez Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję redakcję przepisu roboczego projektu konstytucji, w którym opisano klauzulę generalną zapewnienia warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania przez posłów ich obowiązków oraz ochrony praw wynikających ze sprawowania mandatu. Wobec zgłoszenia merytorycznych propozycji zmian, przyjęto wniosek o reasumpcję głosowań nad tym przepisem, a następnie uchwalono wniosek przedstawiciela Prezydenta, Ryszarda Mojaka o przebudowę konstrukcji klauzuli generalnej w delegację ustawową. Wymaganego poparcia nie zyskała propozycja poseł Izabeli Sierakowskiej uzupełnienia omawianego przepisu o dwa dodatkowe ustępy, odpowiadające postanowieniom już wcześniej usuniętym z projektu. Wnioskodawczyni zaproponowała stwierdzenie, w pierwszym, że nadużywanie mandatu i uprawnień poselskich dla celów osobistych lub majątkowych korzyści jest sprzeczne z etyką posła na Sejm. Za naruszenie tego zakazu poseł odpowiadałby przed Sejmem. Drugi, miał wyrażać zobowiązanie Sejmu do wybrania na pierwszym posiedzeniu rozpoczynającej się kadencji ze swojego grona Komisji do Spraw Etyki Poselskiej. Poseł Izabela Sierakowska zwróciła uwagę na trwające ówczesnie prace Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, w ramach których zamiast Komisji do Spraw Etyki Poselskiej zaproponowano wprowadzenie Sądu Marszałkowskiego²⁰⁴⁰. W ocenie

²⁰⁴⁰ Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich pracowała wówczas nad inicjatywą zmian w regulaminie Sejmu. W jej ramach zawarto także propozycję powołania Sądu Marszałkowskiego jako organu wewnętrznego Sejmu właściwego do rozpatrywania spraw związanych z naruszeniem godności posła oraz sporów pomiędzy posłami. Koncepcja ta stanowiła odpowiedź na inicjatywę poselską powołania Komisji Etyki Poselskiej, pełniącej równocześnie funkcję opracowania zasad etyki, jak i komisji dyscyplinarnej. Uznano, że Sąd Marszałkowski lepiej niż odpowiednia komisja sejmowa będzie w stanie zrealizować zadania w zakresie rozstrzygania sporów koleżeńskich pomiędzy posłami lub dotyczących honoru. Organizacja oraz funkcjonowanie Sądu Marszałkowskiego miałyby nawiązywać do polskich tradycji okresu międzywojennego. Powołanie tego organu nie wykluczałoby możliwości ustanowienia komisji odpowiedzialnej za opracowanie zasad etyki poselskiej (*Biuletyn nr 2975/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 178 z dnia 09 października 1996 r.*). Orzecznictwo Sądu Marszałkowskiego miało posiadać nierepresyjny, a jedynie moralny wymiar. Przede wszystkim treścią decyzji procesowych byłoby stwierdzenie określonych faktów. Dodatkowo organ ten mógłby uznać dane zachowanie posła za niegodne lub zdecydować o podaniu informacji o zapadłym orzeczeniu do publicznej wiadomości poprzez jego odczytanie z trybuny sejmowej. Postępowanie przed Sądem Marszałkowskim w sprawach sporów pomiędzy posłami podlegałoby zasadom skargowości oraz dyspozycyjności. Przewodniczący Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, poseł Ryszard Grodzicki, wskazał na niewielką w Sejmie ówczesnej kadencji liczbę przypadków sporów pomiędzy posłami, które wymagałyby ich rozpatrzenia przez Sąd Marszałkowski. Zauważył na zawisłości jednej takiej sprawy, w której poseł został oskarżony o publiczne kłamstwa z trybuny sejmowej. Strony sporu nie były jednak zainteresowane ingerencją w ich stosunki przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich, każdorazowo na jej wezwanie oświadczając o pozostawianiu w ostatniej fazie godzenia się, do którego jednak ostatecznie nie dochodziło (*Biuletyn nr 2978/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 179a z dnia 10 października 1996 r.*). Inicjatywę polegającą na wystąpieniu z projektem kompleksowych zmian w regulaminie Sejmu Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich przyjęła w dniu 11 października 1996 r. (*Biuletyn nr 3012/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 180 z dnia 22 października 1996 r.*). Sejm rozpatrzył ten wniosek łącznie z innymi poselskimi projektami mającymi za przedmiot wprowadzenie zmian w regulaminie Sejmu, podczas ich łącznego pierwszego czytania w dniu 6 lutego 1997 r. Wówczas propozycje powołania Komisji Etyki Poselskiej właściwej w sprawie

uchwalenia kodeksu postępowania posła oraz wyrażania opinii w przedmiocie etyki poselskiej omówiła poseł Olga Krzyżanowska. W założeniu, organ ten działałby *ex officio* przedstawiając swoje stanowisko we wszelkich sprawach dotyczących etyki poselskiej. Nie posiadałby kompetencji *quasi-sądowych* orzekania w sprawach indywidualnych, raczej wyrażałby ocenę Sejmu jako kolektywu o określonych zachowaniach posłów (*Sprawozdanie Stenograficzne z 100 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5, 6 i 7 lutego 1997 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja II, Warszawa 1997, s. 115–117). Propozycje powołania Komisji Etyki Poselskiej albo Sądu Marszałkowskiego oraz opracowania kodeksu etyki poselskiej, spotkały się z ogólnym pozytywnym przyjęciem uczestników dyskusji. Sąd Marszałkowski postrzegano jako organ poważniejszy, posiadający wyższą rangę, niż ewentualna komisja sejmowa. Wskazywano na jego podobieństwo do sądów koleżeńskich powoływanych w partiach politycznych oraz innych organizacjach społecznych (*Ibidem*, s. 127). Zauważono, że znaczenie organu orzekającego w przedmiocie etyki poselskiej oraz rozstrzygającego spory pomiędzy posłami rośnie w przypadku wysokiej atomizacji lub polaryzacji politycznej Sejmu, zasiadania w nim posłów temperamentnych lub reprezentujących poglądy skrajne. Wskazano na wzrost liczby czynów niegodnych w okresie bliskości wyborów parlamentarnych ze względu na trwającą wówczas kampanię wyborczą (*Ibidem*, s. 128–129, 141). Komisja Etyki Poselskiej spełniałaby natomiast przede wszystkim funkcję prewencyjną, wspierania kształtowania pożądanych zachowań w sferze publicznej (*Ibidem*, s. 129–130). Pomimo braku przesądzenia o pożądanym w tym zakresie modelu regulacji, oparcie dalszych prac na koncepcji przedstawionej przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich cieszyła się silniejszym wsparciem (*Ibidem*, s. 122–123, 125, 126–130, 132–133, 141). Ostatecznie, bez głosu sprzeciwu, zdecydowano o skierowaniu wszystkich projektów zmian w regulaminie Sejmu do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz Komisji Ustawodawczej w celu ich rozpatrzenia (*Ibidem*, s. 113–142). W ramach poszczególnych wypowiedzi należy zwrócić uwagę na wskazanie przez posła Ryszarda Grodzickiego minimalnej liczby spraw o naruszenie godności poselskiej lub dotyczących sporów pomiędzy posłami, które w Sejmie ówczesnej kadencji były przedmiotem prac Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Na tej podstawie poddał pod rozagę w ogóle zasadność powołania odrębnego organu właściwego w tego rodzaju sprawach (*Ibidem*, s. 141). Co również istotne to stwierdzenie przez posła Ryszarda Grodzickiego, że w ramach jego uprzedniej działalności naukowej w dziedzinie prawa konstytucyjnego, a następnie sprawowania mandatu posła, zidentyfikował on istotną rozbieżność pomiędzy teorią prawa parlamentarnego a jego praktycznym wymiarem, zwłaszcza w zakresie relacji pomiędzy posłami oraz rzeczywistego rytmu pracy Sejmu. Biorąc to pod uwagę wystąpił przeciwko propozycji posła Ireny Lipowicz powierzenia napisania kodeksu etyki poselskiej ekspertom (*Ibidem*, s. 130). W ocenie posła Ryszarda Grodzickiego, takie zadanie wymagało oparcia się na perspektywie poselskiej (*Ibidem*, s. 141). Warto zauważyć, że popierając opracowania kodeksu etyki poselskiej poseł Jan Świrępo wystąpił przeciwko powołaniu Komisji Etyki Poselskiej uznając, że poseł „otrzymując z woli wyborców mandat posła powinien w sposób jednoznaczny zadbać o swój autorytet moralny” (*Ibidem*, s. 132). Podobnie poseł Regina Pawłowska, która zauważając pozytywny wymiar inicjatywy powołania Komisji Etyki Poselskiej stwierdziła powinność dbania o swój autorytet przede wszystkim bezpośrednio przez poszczególnych posłów. Równocześnie opowiadała się za zasadnością uchylania immunitetu w przypadkach „ewidentnego naruszenia prawa w zakresie nie związanym z działalnością poselską” (*Ibidem*, s. 132). W tym miejscu dodatkowo należy wskazać na podniesiony przez posła Tadeusza Józefa Kowalczyka problem braku określenia w przepisach prawa instytucji zapewniających ochronę posła w przypadkach, których jego dobre imię zostałoby naruszone przez nieprecyzyjne publikacje prasowe (*Ibidem*, s. 133). W celu rozpatrzenia przekazanych do nich projektów zmian w regulaminie Sejmu, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich oraz Komisja Ustawodawcza zdecydowały o powołaniu podkomisji (*Biuletyn nr 3425/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 201 oraz Komisji Ustawodawczej nr 1013 z dnia 05 marca 1997 r.*). Bazując na projekcie Komisji Etyki Poselskiej podkomisja zawarła w swoim sprawozdaniu postanowienia, na podstawie których miała zostać powołana Komisja Nadzwyczajnej do opracowania Zasad Etyki Poselskiej. Zgodnie z tą propozycją kompetencje tego organu miały zostać ograniczone wyłącznie do przygotowania kodeksu etyki poselskiej. Uznano, że dopiero w następstwie powyższego będzie możliwe zdecydowanie jaki organ powinien orzekać w przedmiocie naruszenia norm etycznych. Koncepcja ta nie znalazła uznania wśród wnioskodawców ustanowienia Komisji Etyki Poselskiej, którzy wskazali na odmienne założenia leżące u jej podstaw. Organ ten bowiem miał za zadanie wypracowanie zasad etyki poselskiej, na wzór brytyjski, bazując na precedensach w postaci ocen poszczególnych zachowań poselskich. Jego zadaniem nie było bowiem napisanie kodeksu jako prawa stanowionego, wyznaczającego granice etycznego sprawowania mandatu, lecz wypracowanie modelu pożądanych postaw poselskich. W celu rozpatrzenia zgłoszonych uwag, sprawę przekazano ponownie do podkomisji (*Biuletyn nr 3550/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 203 oraz Komisji Ustawodawczej nr 1076 z dnia 06 maja 1997 r.*). Sprawozdanie podkomisji bazujące na wszystkich projektach uchwał w sprawie zmian w regulaminie Sejmu zostało rozpatrzone przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich oraz Komisję Ustawodawczą w dniu 29 sierpnia 1997 r. Z uwagi na nadchodzący upływ kadencji Sejmu posłowie wskazali na niezasadność dalszego procedowania tych inicjatyw, które w rzeczywistości

wnioskodawczyni, przyjęcie jej wniosku rozwiązałoby wiele problemów dotyczących tego zagadnienia. Poparcie dla wprowadzenia Sądu Marszałkowskiego albo Komisji do Spraw Etyki Poselskiej wyraził poseł Janusz Szymański. Wniósł on jednak o przedstawienie odpowiedniej propozycji w formie wniosku mniejszości. W dyskusji natomiast zwrócono uwagę na pusty charakter omawianego przepisu, jak i propozycji poseł Izabeli Sierakowskiej, jako dotyczących zagadnień już wcześniej uregulowanych²⁰⁴¹. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Andrzej Zoll, natomiast stwierdził, że omówiona inicjatywa wynika z nieporozumienia, gdyż „[k]onstytucja nie powinna stwierdzać co jest etyczne albo nieetyczne. Nie można dopuścić takiej normy”²⁰⁴²

Ostatnim przepisem merytorycznym w omawianej tutaj części opracowanego przez Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję roboczego projektu konstytucji, był przepis dotyczący zasady niepołączalności materialnej mandatu posła. Wątpliwości wzbudził przede wszystkim brak precyzji omawianego postanowienia, przy równoczesnym szerokim zakresie wynikających z niego zakazów. Uznano, że w praktyce mogłyby one w istotny sposób ograniczyć możliwość prowadzenia przez posłów jakiegokolwiek działalności nakierowanej na zysk lub nabywania na własność majątku Skarby Państwa lub samorządu terytorialnego, w tym w zwykłych sprawach życia codziennego. Z drugiej strony zauważono na pełną relatywizację normy opisanej w tym przepisie poprzez regulację ustawową. W celu wzmocnienia tego założenia, KKZN przyjęła odpowiednią poprawkę redakcyjną zgłoszoną przez posła Marka Borowskiego²⁰⁴³. KKZN poparła także propozycję Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję, dokonania podziału klauzuli odsyłającej do odpowiedniego stosowania do senatorów oraz Senatu określonych przepisów roboczego projektu konstytucji dotyczących statusu prawnoustrojowego posła oraz organizacji i funkcjonowania Sejmu

dotyczyłyby dopiero posłów wybranych w najbliższych wyborach parlamentarnych. Uznano bowiem, że mogłoby to rodzić zarzuty o manipulację. Zauważono, że ewentualne sprzeczności pomiędzy regulaminem Sejmu a nową konstytucją należałoby rozstrzygać w oparciu o zasady supremacji oraz bezpośredniości, wyłączających ewentualne wątpliwości co do treści odpowiednich norm prawa parlamentarnego. Ostatecznie, w celu wyzyskania zasady dyskontynuacji prac Sejmu dla samoistnego wygaśnięcia rozpoczętej procedury uchwałodawczej, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich oraz Komisja Ustawodawcza podjęły decyzję o odroczeniu na czas nieokreślony dalszego procedowania sprawozdania podkomisji (*Biuletyn nr 3918/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 212 oraz Komisji Ustawodawczej nr 1273 z dnia 20 sierpnia 1997 r.*).

²⁰⁴¹ „Biuletyn KKZN” nr XL (1997), s. 46–48.

²⁰⁴² *Ibidem*, s. 48.

²⁰⁴³ *Ibidem*, s. 48–50.

między dwa osobne postanowienia, zamieszczone w końcowych częściach oddzielnych podrozdziałów²⁰⁴⁴.

Sprawozdanie KKZN o skierowanych do niej przez Zgromadzenie Narodowe projektach konstytucji, zawierające projekt konstytucji w formie tekstu jednolitego, zostało przyjęte w głosowaniu na dziewięćdziesiątym trzecim posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 16 stycznia 1997 r. Równocześnie do jego przedstawieniu na forum Zgromadzenia Narodowego został jednomyślnie wybrany, przewodniczący KKZN, poseł Marek Mazurkiewicz²⁰⁴⁵.

Sprawozdanie KKZN podlegało rozpatrzeniu przez Zgromadzenie Narodowe podczas jego 3 posiedzenia w dniach 24, 25, 26, 27 i 28 lutego 1997 r.²⁰⁴⁶. Sprawozdawca wskazał na długotrwały proces przygotowania nowej konstytucji mającej stanowić fundament systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt został oparty na zasadach: wspólnego dobra²⁰⁴⁷, demokratycznego państwa prawnego²⁰⁴⁸, sprawiedliwości społecznej²⁰⁴⁹, suwerenności narodu²⁰⁵⁰ oraz podziału władzy. W zakresie regulacji organizacji oraz funkcjonowania organów władzy powielono rozwiązania, które sprawdziły się w praktyce funkcjonowania

²⁰⁴⁴ *Ibidem*, s. 52. W kontekście klauzul odsyłających do odpowiedniego stosowania do senatorów określonych przepisów roboczego projektu konstytucji dotyczących posłów, należy wskazać na przyjęcie przez KKZN zaproponowanej przez Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję zmiany przepisu określającego właściwość Trybunału Stanu, poprzez odniesienie orzecznictwa tego organu w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej posła za naruszenie zasady niepołączalności materialnej mandatu także do senatorów („Biuletyn KKZN”, nr XLI (1997), s. 52–54).

²⁰⁴⁵ „Biuletyn KKZN”, nr XLIII (1997), s. 95–96.

²⁰⁴⁶ *Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 24, 25, 26, 27 i 28 lutego 1997 r.: część I*, Zgromadzenia Narodowe, Warszawa 1997, s. 3–6

²⁰⁴⁷ Na odwołanie do dobra wspólnego jako zasady ściśle powiązaną z demokratycznym ustrojem państwa wskazywał w imieniu Klubu Parlamentarnego Unii Wolności poseł Tadeusz Mazowiecki (*Ibidem*, s. 24). Senator Alicja Grześkowiak w imieniu Klubu Senackiego NSZZ „Solidarność” stwierdziła użycie niewłaściwej formuły „wspólnego dobra” zamiast „dobra wspólnego”. Miało to – w ocenie senator Alicji Grześkowiak – prowadzić do braku możliwości interpretacji tej zasady zgodnie z doktryną społecznej nauki kościoła, nakładającą na państwo obowiązek przede wszystkim zagwarantowania poszanowania przyrodzonych praw oraz obowiązków osoby ludzkiej (*Ibidem*, s. 40).

²⁰⁴⁸ Szczególne znaczenie zasady demokratycznego państwa prawnego w toku transformacji ustrojowej podkreślił poseł Jerzy Smajdziński zabierający głos w imieniu Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej (*Ibidem*, s. 20).

²⁰⁴⁹ Funkcję zasady sprawiedliwości społecznej postrzegano jako wymóg pogodzenia wolności podejmowania i prowadzenia gospodarczej z zapewnieniem postępu społecznego oraz zabezpieczeniem praw socjalnych obywateli (*Ibidem*, s. 21). W tym zakresie poseł Piotr Ikonowicz z Koła Parlamentarnego Polskiej Partii Socjalistycznej wskazywał na konieczność jej rozwinięcia w regulacji wolności i praw socjalnych (*Ibidem*, s. 45–48). Poseł Ryszard Bugaj z Klubu Parlamentarnego Unii Pracy natomiast uznawał zasadę sprawiedliwości społecznej za warunkującą w ogóle możliwość urzeczywistnienia demokracji (*Ibidem*, s. 25).

²⁰⁵⁰ Przyjęcie w projekcie zasady suwerenności narodu dało asumpt do podniesienia postulatu rozpoczęcia preambuły do niego od wyrazów „My, naród polski” (*Ibidem*, s. 22). Przeciwno użyciu tej formuły bez jej relatywizacji do wspólnoty obywateli wystąpił jednak poseł Henryk Kroll zabierając głos w debacie w imieniu Parlamentarnego Koła Mniejszości Niemieckiej. Jego zdaniem w odmiennym przypadku możliwe byłoby wykładanie pojęcia podmiotu suwerena w sposób dla mniejszości narodowych (*Ibidem*, s. 42–43).

Ustawy konstytucyjnej z 1992 r.²⁰⁵¹. Bazując na dotychczasowych doświadczeniach, stwierdzono konieczność przyjęcia daleko idącej precyzji redakcji poszczególnych przepisów, co przełożyło się na obszerność projektu, który składał się ze wstępu oraz 237 artykułów. Rozwlekłość przyjętej regulacji potęgowała wola oparcia się na szerokim kompromisie politycznym²⁰⁵². W ramach rozwiązań szczegółowych zdecydowano się wzmocnić pozycję oraz stabilność rządu, odmiennie określić prawnoustrojową funkcję Prezydenta oraz w znaczącym stopniu podnieść autorytet władzy sądowniczej, w tym przede wszystkim prawnoustrojową pozycję Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu oraz Sądu Najwyższego²⁰⁵³. Podział terytorialny państwa oparto natomiast na szerokiej decentralizacji władzy publicznej realizowanej przez samorząd terytorialny²⁰⁵⁴. Projekt przyjmował ponadto koncepcję przedstawicielskiego charakteru mandatu poselskiego oraz mandatu senatorskiego. Do przyjętego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego sprawozdania zgłoszono wnioski mniejszości zawierające ogółem 47 propozycji zmian, w tym dwie propozycje integralne stanowiące całościowe projekty konstytucji²⁰⁵⁵. Wśród wniosków

²⁰⁵¹ Przyjęty w projekcie system sprawowania władzy, podobnie jak na gruncie Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., stanowił połączenie elementów zaczerpniętych z różnych modeli ukształtowania organizacji i funkcjonowania naczelnych organów władzy. Jak wskazywał poseł Adam z ramienia Klubu Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform i Konfederacji Polski Niepodległej, zawarte pomiędzy czterema klubami reprezentowanymi w Zgromadzeniu Narodowym „porozumienie stworzyło konstytucję, którą cechuje bardzo dziwaczny kompromis, z którego w ogóle nie wynika, jaki ustrój ma Rzeczpospolita” (*Ibidem*, s. 29). Podobnie poseł Krzysztof Kamiński w imieniu Federacyjnego Klubu Poselskiego „Porozumienie Prawicy” krytykował powielenie w projekcie rozwiązań Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., co skutkowało stworzeniem eklektycznego systemu, z którego wynikała jego słabość (*Ibidem*, s. 31). Poseł Piotr Ikonowicz z Koła Parlamentarnej Polskiej Partii Socjalistycznej, wskazując na kompromisowy charakter projektu, wyraził swoje poparcie oparcia systemu sprawowania władzy na fundamentach parlamentaryzmu (*Ibidem*, s. 45).

²⁰⁵² Niezależnie od tego założenia, dostrzegając nadmierną rozwlekłość i szczegółowość przygotowanego projektu, senator Krzysztof Kozłowski z Senatorskiego Klubu Demokratycznego wskazywał na brak precyzji regulacji kwestii spornych, przede wszystkim w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela (*Ibidem*, s. 36).

²⁰⁵³ Odmiennie poseł Jan Rokita z Koła Konserwatywno-Ludowego, który uważał, że projekt określa słaby rząd poprzez przyjęcie systemu opartego na absolutnej dominacji parlamentu na wzór Konstytucji marcowej. Ostatecznie uznał, że w rzeczywistości projekt określa system z władzami słabszymi i gorzej zorganizowanymi niż to miało miejsce tak w Konstytucji marcowej i Konstytucji kwietniowej, jak i na gruncie Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. (*Ibidem*, s. 33–34).

²⁰⁵⁴ W tym zakresie poseł Waldemar Pawlak w imieniu Klubu Parlamentarnej Polskiej Partii Socjalistycznej, zauważył na oparcie przyjętej w projekcie decentralizacji sprawowania władzy na zasadzie pomocniczości (*Ibidem*, s. 21–22). Poseł Tadeusz Mazowiecki z Klubu Parlamentarnej Unii Wolności wskazał na znaczenia jakie jego klub przywiązuje do zasad decentralizacji sprawowania władzy oraz samorządności (*Ibidem*, s. 24). Natomiast poseł Jan Rokita z Koła Konserwatywno-Ludowego stwierdzał brak rozwinięcia w projekcie zasady decentralizacji, co też uważał za jego istotny mankament (*Ibidem*, s. 33).

²⁰⁵⁵ Były to: projekt konstytucji podpisany przez grupę 58 członków Zgromadzenia Narodowego, przede wszystkim członków Klubu Parlamentarnej Unii Wolności, oraz projekt konstytucji uchwalony przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji oraz obywatelski projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej opracowany przez Społeczną Komisję Konstytucyjną na zlecenie i przy współpracy Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, a także przy współpracy Sekretariatu Ugrupowań Centroprawicowych i Niepodległościowych. Reprezentanci obu wniosków mniejszości wskazali na zasadnicze różnice aksjologiczne pomiędzy popieranymi przez nich projektami a tym zawartym w sprawozdaniu KKZN (*Ibidem*, s. 37–42, 91). Należy ponadto wskazać na postulat posła Adama Słomki z Koła Poselskiego

mniejszości zakładających zmiany poszczególnych postanowień projektu konstytucji zamieszczonego w sprawozdaniu, należy wskazać na propozycje przyjęcia odmiennej struktury parlamentu²⁰⁵⁶ albo zmiany charakteru lub kompetencji drugiej izby²⁰⁵⁷. Część z tych wniosków mniejszości dotyczyła także przyjętej regulacji immunitetu parlamentarnego²⁰⁵⁸. W podsumowaniu swojego wystąpienia poseł Marek Mazurkiewicz wskazał ponownie na charakter projektu jako efekt „głębokiego kompromisu politycznego i ideologicznego”²⁰⁵⁹. Ponadto stwierdził, że uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe i przyjęcie przez naród w referendum nowej konstytucji, „da w efekcie akt prawny o najwyższej mocy, który zakończy wstępny proces transformacji ustrojowej demokratycznego państwa prawnego, czyniąc ten etap nieodwracalnym i procesy nieodwracalnymi”. Równocześnie w ten sposób zapoczątkuje się „kolejne etapy – utrwalenie polskiego demokratycznego państwa prawa, uznającego zasady gospodarki rynkowej i sprawiedliwości społecznej, państwa zmierzającego do integracji z NATO i krajami Unii Europejskiej przy ochronie interesów naszego państwa i narodu. Dla

Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform i Konfederacji Polski Niepodległej, który krytykując projekt konstytucji przyjęty przez KKZN postulował, aby przedstawić go pod referendum na wraz z alternatywnym wobec niego obywatelskim projektem konstytucji (*Ibidem*, s. 30). Tę propozycję skrytykował senator Krzysztof Kozłowski z Senatorskiego Klubu Demokratycznego (*Ibidem*, s. 36).

²⁰⁵⁶ Przeciwno utrzymaniu zasady dwuizbowości wystąpił w imieniu Klubu Parlamentarnego Unii Pracy, poseł Ryszard Bugaj, zapowiadając złożenie w tym przedmiocie odpowiedniej poprawki (*Ibidem*, s. 26).

²⁰⁵⁷ Postulat wzmocnienia Senatu, zwłaszcza w ramach jego uprawnień dotyczących samorządu terytorialnego opowiadał się, zabierający głos w imieniu Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, poseł Waldemar Pawlak (*Ibidem*, s. 21).

²⁰⁵⁸ (*Ibidem*, s. 6–16).

²⁰⁵⁹ Jako efekt szerokiego kompromisu politycznego, projekt postrzegali: poseł Jerzy Smajdziński w imieniu Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej (*Ibidem*, s. 17–21), poseł Waldemar Pawlak w imieniu Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego (*Ibidem*, s. 22–23), poseł Tadeusz Mazowiecki w imieniu Klubu Parlamentarnego Unii Wolności poseł (*Ibidem*, s. 23), poseł Ryszard Bugaj w imieniu Klubu Parlamentarnego Unii Pracy (*Ibidem*, s. 25–27), senator Krzysztof Kozłowski w imieniu Senatorskiego Klubu Demokratycznego (*Ibidem*, s. 35–36), poseł Piotr Ikonowicz w imieniu Koła Parlamentarnego Polskiej Partii Socjalistycznej (*Ibidem*, s. 45–48), senator Marek Minda w imieniu Klubu Senatorów Niezależnych, który równocześnie podkreślał brak podstaw do ugięcia się pod politycznym szantażem odmowy poparcia przygotowanego projektu w braku uwzględniania wszelkich wysuwanych wobec niego postulatów (*Ibidem*, s. 36–37). Poparcia projektowi udzielili ponadto: poseł Henryk Kroll w imieniu Parlamentarnego Koła Mniejszości Niemieckiej (*Ibidem*, s. 42–43). Podobnie, pozytywny stosunek do projektu wydawał się przejawiać poseł Jan Zaborowski z Nowej Demokracji – Koła Poselskiego (*Ibidem*, s. 43–45). Odmienne natomiast poseł Adam Słomka, w imieniu Klubu Parlamentarnego Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform i Konfederacji Polski Niepodległej, wskazywał na oparcie projektu konstytucji wyłącznie na porozumieniu czterech partii reprezentowanych w wymienionych powyżej klubach parlamentarnych (*Ibidem*, s. 28–30). Podobnie także: poseł Krzysztof Kamiński w imieniu Federacyjnego Klubu Poselskiego „Porozumienie Prawicy” (*Ibidem*, s. 31), poseł Jan Rokita w imieniu Koła Konserwatywno-Ludowego (*Ibidem*, s. 34), senator Alicja Grześkowiak w imieniu Klubu Senackiego NSZZ „Solidarność” (*Ibidem*, s. 37–38). Senator Piotr Andrzejewski w imieniu Klubu Senackiego NSZZ „Solidarność”, natomiast zakreślał katalog kwestii podstawowych w ramach wartości konstytucyjnych, od którego przyjęcia uzależniał on możliwość osiągnięcia kompromisu i poparcia przez jego środowisko projektu konstytucji przyjętego przez KKZN (*Ibidem*, s. 40–42).

ureczywistnienia tych celów nie wystarcza obecna «mała konstytucja» i utrzymane w mocy przepisy konstytucji z 22 lipca 1952 r.; nowa ustawa zasadnicza jest tu niezbędna»²⁰⁶⁰.

W toku debaty w Zgromadzeniu Narodowym nad przedstawionym sprawozdaniem, zagadnienie immunitetu parlamentarnego zostało podniesione już w wystąpieniach klubów i kół. Krytykując oparcie organizacji i funkcjonowania władz na systemie parlamentarnym, poseł Jan Rokita w imieniu Koła Konserwatywno-Ludowego, podniósł w wątpliwość rzeczywistą konieczność istnienia immunitetu formalnego i immunitetu materialnego dla możliwości prawidłowego wykonywania mandatu poselskiego lub senatorskiego. Wydaje się, że poseł Jan Rokita pozostawała nawet bardziej krytyczny wobec instytucji nieodpowiedzialności, niż względnego wyłączenia możliwości pociągnięcia deputowanego do odpowiedzialności bez zgody właściwej izby. Przyjęcie tych gwarancji prawnych wiązał on natomiast z okolicznością opracowania projektu oraz następnie jego uchwalenia przez parlament, co skutkowało tym, że „ci, którzy ją uchwalają, chcą sobie zapewnić potężne stanowisko w państwie»²⁰⁶¹. Samo zagadnienie statusu prawnoustrojowego posła i senatora, a tym bardziej przyznanego im immunitetu parlamentarnego, nie stanowiły jednak podstawowego przedmiotu sporu pomiędzy poszczególnymi mówcami zabierającymi głos w debacie. W toku wystąpień indywidualnych w tym przedmiocie pojawiły się wyłącznie postulaty ograniczenia immunitetu parlamentarnego, przede wszystkim składającego się na niego immunitetu formalnego. Co warto zauważyć, to podniesienie tej kwestii w zasadzie wyłącznie w łonie ugrupowań popierających projekt konstytucji przygotowany przez KKZN – Klubie Parlamentarnym Unii Wolności oraz Klubie Parlamentarnym Polskiego Stronnictwa Ludowego, których członkowie przodowali w omawianiu przyjętej regulacji statusu prawnoustrojowego posła i senatora oraz liczbie zgłoszonych wniosków i poprawek dotyczących tego zagadnienia. Z reguły postulaty ograniczenia immunitetu parlamentarnego pochodziły z środowisk liberalnych posiadających najliczniejszą reprezentację w Klubie Parlamentarnym Unii Wolności, do którego należał także uprzednio poseł Jan Rokita, którego wypowiedź została przywołana powyżej²⁰⁶². W toku

²⁰⁶⁰ *Ibidem*, s. 16. Warto w tym miejscu wskazać na wypowiedź posła Jana Rokity zabierającego głos w imieniu Koła Konserwatywno-Ludowego, uznawał za podstawowy wymiar konstytucji jako fundamentu ustroju państwa, „zwłaszcza w takim momencie, w którym władza państwa jest kreatorem jego przemian cywilizacyjnych, bo przecież od 1989 r. to władze państwa w gruncie rzeczy dokonują gwałtownej przebudowy cywilizacyjnej całego państwa, to dzieje się z inicjatywy władz”. Jak kontynuował: „W związku z tym – zwłaszcza w takiej sytuacji, która w pewnym żargonie politycznym bywa czasem nazywana sytuacją wielkiej transformacji, a tak naprawdę jest to sytuacja wielkiej przemiany cywilizacyjnej państwa i narodu – w takim momencie konstytucja powinna konstruować sprawną władzę, zwłaszcza sprawną władzę wykonawczą i sprawną administrację” (*Ibidem*, s. 32).

²⁰⁶¹ *Ibidem*, s. 33.

²⁰⁶² *Ibidem*, s. 49–336. Brak krytyki przyjętej regulacji immunitetu parlamentarnego dotyczył natomiast członków Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Wydawali się oni, zgodnie z tradycyjną postawą

wystąpień indywidualnych odniósł się do niej poseł Jerzy Ciemniewski wskazując na przedłożenie przez Klub Parlamentarny Unii Wolności, którego członkiem pozostawał, wniosku mniejszości zmierzającego do wprowadzenia „zasadniczej zmiany w konstrukcji immunitetu materialnego”. Jak dodawał: „Uważamy, że poseł powinien odpowiadać za to, co robi, na takich samych zasadach, jak każdy obywatel. Mandat poselski nie powinien czynić posła bezkarnym. Tylko w szczególnych przypadkach Sejm – jeśli doszedłby do wniosku, że wszczęcie postępowania przeciwko posłowi ma charakter szykany czy uniemożliwia sprawowanie mandatu – mógłby podjąć uchwałę, która skutkowałaby zawieszeniem postępowania do końca kadencji”²⁰⁶³.

Także poseł Olga Krzyżanowska wskazała na popierany przez Klub Parlamentarny Unii Wolności wniosek mniejszości dotyczący instytucji immunitetu parlamentarnego. Sprecyzowała ona, że istota tej propozycji skupia się w skrócie na przyjęciu „zasady, że poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego – jednak wyłącznie za taką działalność”. Odmiennosc koncepcji immunitetu parlamentarnego, o której wspominał poseł Jerzy Ciemniewski, dotyczyła bowiem wyłącznie immunitetu formalnego, jako że zgodnie z tym przedłożeniem: „Postępowanie karne wszczęte przeciwko posłowi przed uzyskaniem mandatu lub w czasie jego trwania zostaje zawieszone na żądanie Sejmu, wyrażone w uchwale”. Jak podkreślała poseł Olga Krzyżanowska: „Ochrona prawna, jaką daje mandat poselski, nie może być naużywana, stosowana w przypadku podejrzenia posła czy senatora o przestępstwo kryminalne. Immunitet poselski powinien chronić posła wyłącznie przed odpowiedzialnością za czyny związane ze sprawowaniem mandatu poselskiego”²⁰⁶⁴.

Poparcie dla omówionego wniosku mniejszości wyraził poseł Ryszard Stanibuła z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, stwierdzając, że w jego opinii „immunitet powinien nas [posłów i senatorów – przyp. JG] obowiązywać tylko w zakresie działalności dotyczącej sprawowania mandatu poselskiego i senatorskiego”²⁰⁶⁵. Podobnie, poseł Maria Kurnatowska z tego samego klubu, wyraziła swoją aprobatę dla wniosku zakładającego skreślenie ust. 3 w art. 100 jednolitego projektu konstytucji, zgadzając się, że „poseł powinien

ugrupowań lewicowych, popierać silną pozycję prawnoustrojową posła i senatora, a ślad za tym mocną pozycję parlamentu. W tym zakresie warto przytoczyć słowa posła Marka Borowskiego, który stwierdził: „Natomiast jeśli ktoś atakuje parlament, jeśli obraża posłów, musi się liczyć z tym, że otrzyma ostrą ripostę, bo jeżeli się sami nie będziemy szanowali, to nikt nas nie będzie szanował” (*Ibidem*, s. 122).

²⁰⁶³ *Ibidem*, s. 71.

²⁰⁶⁴ *Ibidem*, s. 122.

²⁰⁶⁵ *Ibidem*, s. 135.

odpowiadać na takich samych zasadach, jak każdy inny obywatel, jeśli jest przeciw niemu wszczęte postępowanie karne, i nie może go chronić immunitet poselski”. W odmiennym przypadku bowiem, w razie piastowania mandatu przez następujące po sobie kadencje, dany poseł lub senator pozostawałby w praktyce bezkarny. Poseł Maria Kurnatowska zgłosiła ponadto wniosek o skreślenie w art. 100 ust. 1 zadaniu drugim projektu wyrazów: „a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu”. W jej opinii, taka zgoda nie powinna stanowić warunku odpowiedzialności posła. Uważała ona bowiem, że w ten sposób powstaje „niebezpieczeństwo nierównego traktowania posłów” zależne od sympatii albo antypatii do danego posła lub jego poparcia przez ustaloną większość parlamentarną²⁰⁶⁶. Poparcie dla wniosku mniejszości zgłoszonego przez swój Klub Parlamentarny Unii Wolności wyraził także poseł Marek Zieliński. Uznał on bowiem za zasadne i pożądane „zrównanie odpowiedzialności posła za działania nie związane z wykonywaniem mandatu z odpowiedzialnością każdego obywatela”²⁰⁶⁷. Zbyt szeroki zakres przyjętego immunitetu parlamentarnego krytykował poseł Jerzy Wierchowicz z Klubu Parlamentarnego Unii Wolności. Jego zdziwienie wywołało takie określenie tej instytucji wobec powszechnie wyrażanej dla niej dezaprobaty²⁰⁶⁸. Odmienny charakter miała natomiast wypowiedź posła Bolesława Machnio z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, który w ramach zgłoszonych wniosków mniejszości uznał za błędną propozycję nadania zdaniu drugiemu ust. 1 w art. 100 jednolitego projektu konstytucji następującego brzmienia: „W przypadku naruszenia praw osób trzecich poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności cywilnej”. Poseł Bolesław Machnio uważał bowiem, że „immunitet poselski dotyczy odpowiedzialności karnej, a nie cywilnej”²⁰⁶⁹. Pomniejszą wątpliwość natury redakcyjnej wobec brzmienia przepisu art. 100 ust. 5 projektu, w którym opisano przywilej nietykalności, przedstawił dodatkowo poseł Paweł Kasprzyk z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej²⁰⁷⁰.

W ramach wystąpień indywidualnych członków Zgromadzenia Narodowego szczególnym zainteresowaniem cieszyła się instytucja *incompatibilitas*. Poseł Wiesław Gołębiowski z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego postrzegał ją jako rozwinięcie zasady trójpodziału władzy. Wykluczał on bowiem dopuszczalność równoczesnego sprawowania mandatu z pełnieniem funkcji w rządzie, aczkolwiek z wyłączeniem funkcji konstytucyjnego

²⁰⁶⁶ *Ibidem*, s. 166.

²⁰⁶⁷ *Ibidem*, s. 301.

²⁰⁶⁸ *Ibidem*, s. 173.

²⁰⁶⁹ *Ibidem*, s. 195–196.

²⁰⁷⁰ *Ibidem*, s. 272.

ministra wchodzącego w skład Rady Ministrów²⁰⁷¹. Postulat ten zyskał poparcie poseł Marii Kurnatowskiej z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego²⁰⁷² oraz posła Jerzego Wierchowicza z Klubu Parlamentarnego Unii Wolności²⁰⁷³. Podobnie poseł Roman Jagieliński z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, ówczesny wiceprezes Rady Ministrów oraz Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, wiązał instytucję *incompatibilitas* z zasadą trójpodziału władzy. Zważając na trudności rozdzielenia poszczególnych działań podejmowanych przez samego siebie jako poseł albo jako minister, postulował wprowadzenie obowiązku zawieszania mandatu przedstawicielskiego na czas pełnienia funkcji członka rządu²⁰⁷⁴. Poseł Bernard Szweda z Koła Parlamentarnego Nowej Prawicy znowuż postrzegał niepołączalność funkcji we władzy ustawodawczej oraz we władzy wykonawczej z perspektywy gwarancji efektywności prawidłowego wykonywania swoich zadań ustrojowych przez naczelne organy państwa, w tym przede wszystkim tworzenia dobrego prawa²⁰⁷⁵. W ramach dyskusji nad kształtem *incompatibilitas* mandatu przedstawicielskiego należy wskazać na zwrócenie przez poseł Lucynę Pietrzyk z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego uwagi na zawartą w odpowiednim przepisie projektu koncepcję rozdzielenia konsekwencji tej instytucji dla określonych kategorii funkcji i zawodów, w przypadku tych uznanych za apolityczne wyłączających możliwość sprawowania mandatu przedstawicielskiego, podczas zakazu równoczesnego wykonywania pozostałych. W jej ocenie takie rozdzielenie nie miało swojego uzasadnienia równocześnie pozostając niedopuszczalne w świetle norm prawnomiędzynarodowych. Na tej podstawie poseł Lucyna Pietrzyk zapowiedziała zgłoszenie odpowiedniej poprawki mającej zlikwidować zidentyfikowaną cechę przyjętej regulacji projektu²⁰⁷⁶. W ramach omawiania zakresu niepołączalności funkcji, warto dodatkowo zauważyć uznanie przez posła Bolesława Machnio oraz posła Jarosława Kurzawę, obojga z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, za zbędny przepis przewidujący zakaz równoczesnego pozostawania posłem i senatorem. W tym zakresie jako w pełni wystarczające oraz zasadne postrzegali bowiem utrzymanie w projekcie postanowienia wykluczającego możliwość równoczesnego kandydowania do Sejmu i Senatu²⁰⁷⁷.

²⁰⁷¹ *Ibidem*, s. 98–99, 298–299.

²⁰⁷² *Ibidem*, s. 166.

²⁰⁷³ *Ibidem*, s. 173.

²⁰⁷⁴ *Ibidem*, s. 320.

²⁰⁷⁵ *Ibidem*, s. 334.

²⁰⁷⁶ *Ibidem*, s. 296–298.

²⁰⁷⁷ *Ibidem*, s. 195, 286.

W dyskusji za pewnego rodzaju aksjomat uznano przedstawicielski charakter mandatu poselskiego i senatorskiego. Równocześnie jednak postrzegano posła i senatora jako reprezentanta wyborców, aczkolwiek nie w znaczeniu prawnym, lecz wyłącznie faktycznym. Na wolny charakter mandatu przedstawicielskiego wskazał poseł Ryszard Grodzicki z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Stwierdził on przyjęcie w projekcie koncepcji zakładającej zdolność posła i senatora działania zgodnie ze swoim sumieniem i przekonaniem, w ramach racji stanu, tak jak ją rozumieją. Poseł Ryszard Grodzicki podkreślił również brak możliwości wydawania przez wyborców instrukcji wiążących deputowanych²⁰⁷⁸. Powszechnie uznano zasadę swobody debaty parlamentarnej, wolności wypowiedzi oraz braku kompetencji Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu do ingerencji w treść przemówień poselskich i senatorskich²⁰⁷⁹. Związanie posła i senatora ze swoim elektoratem odnoszono natomiast przede wszystkim do kwestii przyjętego systemu wyborczego – proporcjonalnego albo większościowego²⁰⁸⁰.

Wspomniane już powyżej stanowisko środowisk liberalnych kwestionujących zasadność prawnego uznania szczególnej pozycji prawnoustrojowej posła i senatora stanowiło podstawę zgłoszenia przez posła Irenę Lipowicz z Klubu Parlamentarnego Unii Wolności wniosku zakładającego skreślenie przepisu projektu wyrażającego delegację ustawową do określenia warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochrony praw wynikających ze sprawowania mandatu²⁰⁸¹.

²⁰⁷⁸ *Ibidem*, s. 139.

²⁰⁷⁹ *Ibidem*, s. 49–336. Jak bowiem stwierdził prowadzący obrady Zgromadzenia Narodowego Marszałek Senatu Adam Struzik, odnosząc się do zarzutu braku reakcji na wypowiedź jednego z mówców: „Otóż uważam, że każdy poseł i senator, członek Zgromadzenia Narodowego, bierze pełną odpowiedzialność za swoje słowa. Marszałek nie może być ani cenzorem, ani też kimś, kto będzie oceniał na bieżąco wystąpienia i poglądy. W tej Izbie w ciągu ostatnich dni wyrażono bardzo wiele kontrowersyjnych poglądów, bardzo bolesnych. Myślę, że to, iż nie przerywałem tego wystąpienia, nie oznacza w żadnym wypadku, że te poglądy podzielałem” (*Ibidem*, s. 267).

²⁰⁸⁰ Na kwestię związania parlamentarzystów z ich elektoratem oraz wpływu wyborców na osobową obsadę organów przedstawicielskich zwracali uwagę w swoich wystąpieniach zwolennicy przyjęcia ordynacji większościowej. Jak podkreślał senator August Chelkowski z Klubu Senatorskiego NSZZ „Solidarność”, system proporcjonalny eksponuje więź pomiędzy elektoratem a partią polityczną, natomiast system większościowy wymaga zachowania związku pomiędzy poszczególnym posłem albo senatorem z jego wyborcami. W jego ocenie, w Polsce pożądane jest utrzymywanie takiej bezpośredniej więzi, tak jak ma to zastosowanie w odniesieniu do senatorów. Senator August Chelkowski postrzegał ponadto system większościowy ostatecznie za bardziej demokratyczny, niż system proporcjonalny (*Ibidem*, s. 329). Natomiast poseł Grzegorz Kurczuk z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej krytykował brak zachowania równości materialnej głosu w wyborach do Senatu, stwierdzając prowadzenie przez to do „nie usprawiedliwionej deformacji woli wyborców i zniekształcenia reprezentacji politycznej w tak wyłonionej drugiej Izbie”. Na tej podstawie, proponował przyjęcie w tych wyborach systemu proporcjonalnego z niskim, jednoprocentowym progiem wyborczym, co skutkowałoby zwiększeniem reprezentatywności parlamentu jako całości (*Ibidem*, s. 210).

²⁰⁸¹ *Ibidem*, s. 187.

Wystąpienia indywidualne członków Zgromadzenia Narodowego zostały zamknięte ponownym zabranieniem głosu przez przedstawicieli poszczególnych klubów i kół. W ich trakcie odniesiono się do zgłoszonych wniosków i poprawek oraz wskazano na zakres możliwego kompromisu²⁰⁸². Swoje stanowisko przedstawił ponadto przewodniczący KKZN poseł Marek Mazurkiewicz. Zarządzając przerwę w obradach 3 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, Marszałek Sejmu Józef Zych stwierdził zgłoszenie w dyskusji 482 poprawek, a w ślad za tym poinformował zebranych o ich przekazaniu wraz z jednolitym projektem konstytucji celem rozpatrzenia do KKZN²⁰⁸³.

Przedstawione przez członków Zgromadzenia Narodowego w drugim czytaniu jednolitego projektu konstytucji propozycje zmian przepisów określających prawnoustrojowy status posła i senatora zostały rozpatrzone przez KKZN na jej dziewięćdziesiątym siódmym posiedzeniu w dniu 12 marca 1997 r., a następnie poddane pod głosowanie w dniu 13 marca 1997 r. podczas jej dziewięćdziesiątego ósmego posiedzenia. Bez dyskusji odrzucono poprawkę zakładającą skreślenie przepisu wyrażającego zakaz równoczesnego pozostawania posłem i senatorem²⁰⁸⁴. Pomimo zgłoszenia znacznej liczby poprawek mających na celu modyfikację zakresu *incompatibilitas* mandatu przedstawicielskiego, jedynie jedna, niezmiennąca przyjętej koncepcji niepołączalności funkcji publicznych, uzyskała rekomendację do jej przyjęcia przez Zgromadzenie Narodowe. Była to poprawka posła Wiesława Gołębiewskiego na podstawie której zamierzano objąć *incompatibilitas* kierownicze stanowiska w Kancelarii Prezydenta oraz administracji rządowej, z wyłączeniem pełnienia funkcji członka Rady Ministrów. Poprawka ta przed głosowaniem nad nią w dniu 13 marca 1997 r. podlegała autokorekcie w ramach której rozszerzono katalog stanowisk nią objętych na osoby zatrudnione w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta lub w administracji rządowej, równocześnie usuwając z tego katalogu funkcję wojewody²⁰⁸⁵. W ten sposób wnioskodawca zmierzał do urzeczywistnienia określonego w porozumieniach Okrągłego Stołu zobowiązania oparcia

²⁰⁸² *Ibidem*, s. 336–347. Kompromis ten miał zostać zawarty pomiędzy stroną popierającą jednolity projekt konstytucji, to jest: Klubem Parlamentarnym Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Klubem Parlamentarnym Unii Wolności, Klubem Parlamentarnym Polskiego Stronnictwa Ludowego, Klubem Parlamentarnym Unii Pracy, Nową Demokracją – Kołem Poselskim, Kołem Parlamentarnym Polskiej Partii Socjalistycznej, Parlamentarnym Kołem Mniejszości Niemieckiej, Senatorskim Klubem Demokratycznym, a ugrupowaniami centroprawicowymi i prawicowymi opowiadającymi się za obywatelskim projektem konstytucji, to jest: Klubem Parlamentarnym Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform i Konfederacji Polski Niepodległej, Federacyjnym Klubem Poselskim „Porozumienie Prawicy”, Klubem Senackim NSZZ „Solidarność”, Kołem Konserwatywno-Ludowym, Kołem Poselskim Nowej Prawicy wraz z innymi organizacjami skupionymi wokół środowiska Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, które nie posiadały swojej reprezentacji parlamentarnej.

²⁰⁸³ *Ibidem*, s. 346–347.

²⁰⁸⁴ „Biuletyn KKZN”, nr XLIV (1997), s. 130.

²⁰⁸⁵ „Biuletyn KKZN”, nr XLV (1997), s. 3–5

ustroju państwa na trójpodziale władzy oraz zagwarantowania, aby wola wyborców powierzenia określonej osobie wykonywania funkcji przedstawicielskiej nie została naruszona poprzez poświęcenie się przez posła albo senatora działalności w ramach egzekutywy. Brak objęcia niepołączalnością funkcji członka Rady Ministrów uzasadniano natomiast wymogami praktyki politycznej oraz intencją wzmocnienia pozycji rządu. Omówiona inicjatywa, jak i jej uzasadnienie znalazły poparcie wśród członków KKZN. W dyskusji wskazano dodatkowo na potencjalnie korupcjogenny wymiar kumulacji funkcji publicznych²⁰⁸⁶. Poparcia nie uzyskała natomiast propozycja zlikwidowania podziału funkcji publicznych objętych czystą niepołączalnością w ramach wyłączenia możliwości ich wykonywania w trakcie sprawowania mandatu przedstawicielskiego oraz tych, których sprawowanie przez posła albo senatora jest zakazane z uwagi na ich apolityczny charakter²⁰⁸⁷. Z brakiem uznania spotkała się także propozycja senatora Piotra Andrzejewskiego zawieszenia sprawowania mandatu na czas pełnienia przez posła albo senatora funkcji w kontyтуcyjnych organach władzy wykonawczej. W kontekście tej propozycji zmiany należy wskazać na dyskusję która wywiązała się na gruncie konieczności zagwarantowania społeczności zamieszkującej dany okręg wyborczy reprezentacji jej interesów w organie przedstawicielskim. Zauważono bowiem, że zawieszenie sprawowania mandatu na okres sprawowania przez posła funkcji w egzekutywie bez równoczesnego wyznaczenia na jego miejsce zastępcy prowadziłoby do ograniczenia reprezentacyjnego charakteru Sejmu²⁰⁸⁸. Inne propozycje modyfikacji instytucji niepołączalności podlegały natomiast wycofaniu przez ich wnioskodawców²⁰⁸⁹. To samo dotyczyło poprawki posła Wita Majewskiego zakładającej likwidację skutku zrzeczenia się mandatu przy odmowie złożenia ślubowania przez posła albo senatora²⁰⁹⁰.

Następnie KKZN rozważyła propozycje zmian przedstawionych do brzmienia art. 100 jednolitego projektu konstytucji, w którym opisano immunitet parlamentarny. Pierwszą poprawką oznaczoną nr 239 był wniosek poseł Marii Kurnatowskiej uniezależnienia od uprzedniej zgody Sejmu odpowiedzialności posła za naruszenie swoją działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu praw osób trzecich. Została ona odrzucona większością 18 głosów przeciw, przy 9 popierających i 1 wstrzymującym się, wobec czego nie rekomendowano

²⁰⁸⁶ „Biuletyn KKZN”, nr XLIV (1997), s. 131–133.

²⁰⁸⁷ *Ibidem*, s. 133–135; Biuletyn KKZN”, nr XLV (1997), s. 4–5.

²⁰⁸⁸ Biuletyn KKZN”, nr XLIV (1997), s. 135–137; Biuletyn KKZN”, nr XLV (1997), s. 4–5.

²⁰⁸⁹ Biuletyn KKZN”, nr XLIV (1997), s. 135.

²⁰⁹⁰ *Ibidem*, s. 137–138.

jej przyjęcia przez Zgromadzenie Narodowe²⁰⁹¹. Kolejno rozpatrzono poprawkę nr 240 przedłożoną przez senatora Piotra Andrzejewskiego, który wnosił o skreślenie w art. 100 ust. 1, 3 i 4, co prowadziłoby do likwidacji immunitetu materialnego posła oraz kompetencji Sejmu żądania zawieszenia postępowania do czasu wygaśnięcia mandatu postępowania karnego wszczętego wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła. Poseł utraciłby ponadto możliwość wyrażenia zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, wobec funkcji immunitetu formalnego ochrony parlamentu, nie osoby posła. W ten sposób wnioskodawca, opierając się na założeniach jakie przyświecały twórcom Konstytucji kwietniowej, zmierzał do ograniczenia „przywileju bezkarności”, który poprzez objęcie immunitetem materialnym całości działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, a nie wyłącznie jego wykonywania, pozostawał szerszy niż na gruncie Konstytucji marcowej²⁰⁹². Propozycja ta została skrytykowana przez posła Jerzego Ciemnińskiego jako zmierzająca do likwidacji immunitetu materialnego stanowiącego „istotę ochrony działalności poselskiej a nie ochrony osoby”, czemu służy natomiast immunitet formalny. Także Konstytucja kwietniowa uznawała bowiem przywilej nieodpowiedzialności posłów i senatorów w zakresie ich działalności zawodowej, ograniczając przysługujący im wcześniej szeroki immunitet formalny²⁰⁹³. Na wadliwość poprawki senatora Piotra Andrzejewskiego wskazali także przewodniczący KKZN, poseł Marek Mazurkiewicz oraz występujący w roli eksperta Piotr Winczorek. Ten drugi zważył na dysproporcję jaką wprowadza omawiana propozycja objęcia silniejszą ochroną czynów przestępczych posła niezwiązanych z wykonywaniem mandatu niż tych popełnionych w jego wykonaniu. Jak dodawał Piotr Winczorek: „W grę wchodzi przemówienia, w których poseł poddał krytyce organy władzy publicznej. Tymczasem chodzi o to, aby tego rodzaju działalność w większym stopniu, niż np. prowadzenie pojazdu w stanie wskazującym na spożycie alkoholu, powinna być chroniona przed ewentualnymi atakami organów władzy wykonawczej. Tak więc skutek przedłożonej poprawki jest odmienny od zamierzonego”²⁰⁹⁴. Ostatecznie omówiona poprawka została w głosowaniu odrzucona większością 24 głosów przeciw, przy 3 głosach ją popierających oraz 2 wstrzymujących się. KKZN na tej podstawie nie rekomendowała jej przyjęcia przez Zgromadzenie Narodowe²⁰⁹⁵. Odmienne natomiast za słuszną i godną uchwalenia większość 15 członków KKZN przeciwko 9, przy 5 którzy wstrzymali się od głosu,

²⁰⁹¹ *Ibidem*, s. 139. Należy zauważyć, na co wskazał poseł Tadeusz Mazowiecki, że w tej sprawie odpowiedni wniosek mniejszości zgłosili ponadto przedstawiciele Klubu Parlamentarnego Unii Wolności (*Ibidem*, s. 138).

²⁰⁹² *Ibidem*, s. 138–139.

²⁰⁹³ *Ibidem*, s. 138.

²⁰⁹⁴ *Ibidem*, s. 139.

²⁰⁹⁵ *Ibidem*, s. 139–140.

uznała wniosek posła Jana Rokity oznaczony nr 241 wykreślenia z art. 100 ust. 2, 3 i 4. W ten sposób odmiennie niż w przypadku omówionej uprzednio poprawki senatora Piotra Andrzejewskiego, zmierzano do zniesienia instytucji immunitetu formalnego, przy uznaniu prawnej ochrony posła w zakresie jego działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu. Postulat ten miał posiadać szerokie poparcie społeczne oraz stanowić dla parlamentu odpowiedni impuls moralny²⁰⁹⁶. KKZN natomiast prawie jednogłośnie, przy 1 głosie poparcia i 1 głosie wstrzymującym się, większością 26 głosów przeciw, odrzuciła propozycję nr 242 poseł Lidii Błądek, aby ówczesny art. 100 ust. 5, w którym opisano instytucję nietykalności poselskiej, przybrał brzmienie: „Posłom i senatorom przysługuje immunitet. Zakres immunitetu parlamentarnego określa ustawa”. Poprawka ta została uznana za wadliwą jako zmierzająca do likwidacji konstytucyjnego umocowania zakazu zatrzymania lub aresztowania posła bez uprzedniej zgody Sejmu, jak również ze względu na przyjęte w niej odesłanie regulacji immunitetu parlamentarnego do ustawy zwykłej²⁰⁹⁷. Jak bowiem stwierdził senator Kazimierz Działocha: „Instytucja immunitetu jest klasyczna materią konstytucyjną. Dyskusyjnym jest problem zakresu, w jakim immunitet powinien być regulowany w konstytucji. Immunitet parlamentarny to jedna z najważniejszych gwarancji niezawisłości parlamentu. Musi być regulowana w konstytucji. Nie może być odesłana do ustawy”²⁰⁹⁸.

KKZN większością 15 głosów przeciw, przy 14 głosom popierającym oraz 2 wstrzymujących się, odrzuciła również zgłoszoną przez poseł Irenę Lipowicz i posła Jana Rokitę poprawkę nr 243 w oparciu, o którą wniesiono o wykreślenie przepisu jednolitego projektu konstytucji wyrażającego delegację ustawową określenia warunków niezbędnych do skutecznego wykonywania obowiązków poselskich oraz ochrony praw wynikających ze sprawowania mandatu. W dyskusji instytucja ta została uznawana za irrelevantną prawnie, a mającą wyłącznie wydźwięk polityczny jako wyrażająca kompetencję władzy ustawodawczej, którą ta już posiada. Odmiennie natomiast przedstawiciel Trybunału Konstytucyjnego Jan Trzcinski uznał, że wykreślenie tego przepisu uniemożliwi posłom lub senatorom podejmowanie działań mających swoją wyłączną podstawę w ustawie, jak między innymi tych o charakterze kontrolnym. Zważył on bowiem na brak możliwości wyrażenia tego rodzaju kompetencji z dziedziny relacji pomiędzy podmiotami władzy publicznej w regulaminie Sejmu jako akcie prawa wewnętrznego. Podobnego zdania był także senator Kazimierz Działocha. Poseł Jan Rokita natomiast zauważył, że to nie zawarta w konstytucji delegacja ustawowa stanowi

²⁰⁹⁶ *Ibidem*.

²⁰⁹⁷ *Ibidem*.

²⁰⁹⁸ *Ibidem*, s. 139.

podstawę do regulacji poselskich uprawnień w zakresie funkcji kontrolnej, lecz ma to swoje oparcie w przepisach określających funkcje Sejmu, w tym przypadku kompetencję tego organu do sprawowania kontroli nad działalnością Rady Ministrów²⁰⁹⁹.

Dodatkowe sprawozdanie KKZN o poprawkach zgłoszonych w trakcie drugiego czytania jednolitego projektu konstytucji podlegało rozpatrzeniu przez Zgromadzenie Narodowe podczas jego trzeciego posiedzenia w dniach 21 i 22 marca 1997 r. Po odrzuceniu większością 392 głosów przeciw, przy 45 głosach za oraz 23 wstrzymujących się, wniosku o odroczenie posiedzenia, przewodniczący KKZN poseł Marek Mazurkiewicz omówił przedłożone sprawozdanie. Wskazał na zgłoszenie do jednolitego projektu konstytucji łącznie 362 poprawek, z czego 118 uzyskało rekomendacje ich przyjęcia. Obok propozycji zmian do sprawozdania zgłoszono dodatkowo 47 wniosków mniejszości²¹⁰⁰.

W ramach poszczególnych głosowań propozycji dotyczących statusu prawnoustrojowego posła i senatora, należy wskazać na kolejne odrzucenie przez Zgromadzenie Narodowe wniosków mniejszości nr 46 i nr 47 przedstawiających alternatywnie wobec jednolitego projektu konstytucji odpowiednio projekt konstytucji odpowiadający projektowi konstytucji uchwalonemu przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji oraz obywatelski projekt konstytucji²¹⁰¹. Następnie Zgromadzenie Narodowe prawie jednomyślnie odrzuciło poprawkę zakładającą skreślenie przepisu wprowadzającego zakaz równoczesnego pełnienia funkcji posła i senatora²¹⁰². Uznania nie znalazły także propozycje zmian instytucji niepołączalności mandatu przedstawicielskiego polegające na likwidacji zakazu sprawowania mandatu posła albo senatora przez osoby pełniące określone funkcje apolityczne oraz zawieszenia sprawowania mandatu posła albo senatora na czas pełnienia przez niego funkcji w konstytucyjnych organach władzy wykonawczej²¹⁰³. Wobec nieuzyskania wymaganej większości 2/3 głosów, Zgromadzenie Narodowe nie przyjęło także poprawki posła Wiesława Gołębińskiego rozszerzającej katalog stanowiska i funkcji objętych *incompatibilitas*²¹⁰⁴.

²⁰⁹⁹ *Ibidem*, s. 140–141.

²¹⁰⁰ *Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 21 i 22 marca 1997 r.: część II*, Zgromadzenia Narodowe, Warszawa 1997, s. 3–4.

²¹⁰¹ *Ibidem*, s. 5. Wniosek mniejszości nr 46 został odrzucony większością 413 głosów przeciw, przy 39 głosach za oraz 7 wstrzymujących się, natomiast wniosek mniejszości nr 47 został odrzucony większością 413 głosów przeciw, przy 35 głosach za oraz 14 głosach wstrzymujących się (*Ibidem*).

²¹⁰² *Ibidem*, s. 36.

²¹⁰³ *Ibidem*, s. 38–40.

²¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 38. Za przyjęciem tej poprawki oddano 303 głosów, przeciwko jej przyjęciu natomiast opowiedziało się 107 członków Zgromadzenia Narodowego, a 63 wstrzymało się od głosu (*Ibidem*). Należy zauważyć na podniesioną w kontekście omawianej propozycji zmiany wątpliwość, co do zasadności pozostawienia możliwości

Głosowania mające za przedmiot art. 100 jednolitego projektu konstytucji, w którym opisany został immunitet parlamentarny, rozpoczęto, od odrzucenia, przy poparciu na poziomie 257 głosów, przeciwko 141, przy 64 członkach Zgromadzenia Narodowego, którzy wstrzymali się od głosu, wobec nieosiągnięcia wymaganej większości 2/3 głosów, wniosku mniejszości nr 27 zakładającego całościową przebudowę tego przepisu. Na podstawie tej propozycji zmierzano do umożliwienia pociągnięcia posła albo senatora do odpowiedzialności za naruszenie działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu dóbr osobistych innych osób, ponoszenia przez posła albo senatora odpowiedzialności na równi z innymi obywatelami za czyny niezwiązane z wykonywaniem mandatu, możliwości zażądania przez Sejm albo Senat zawieszenia postępowania karnego wszczętego przeciwko osobie przed albo po uzyskaniu przez nią odpowiednio mandatu posła albo senatora, do czasu jego wygaśnięcia, wyłączenia możliwości aresztowania posła albo senatora bez uprzedniej zgody odpowiednio Sejmu albo Senatu²¹⁰⁵. Zgromadzenie Narodowe odrzuciło także większością 424 głosów przeciw, przy 26 głosom za oraz 15 wstrzymujących się, odwrotną propozycję zawartą w zgłoszonej przez senatora Piotra Andrzejewskiego poprawce nr 212, zgodnie z którą zmierzano do skreślenia w art. 100 ust. 1, 3 i 4. Jak wskazano już wcześniej, w ten sposób posłowi i senatorowi nie przysługiwałby immunitet materialny, a odpowiednio Sejm albo Senat nie mógłby zażądać zawieszenia postępowania karnego wszczętego przeciwko osobie przed uzyskaniem przez nią mandatu posła albo senatora. Poseł albo senator nie mógłby także wyrazić zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej w zakresie przysługującego mu immunitetu formalnego. W kolejnych głosowaniach Zgromadzenie Narodowe odrzuciło także pozostałe poprawki dotyczące art. 100 jednolitego projektu konstytucji. Większością 433 głosów przeciwko, przy 14 za oraz 19 wstrzymujących się odrzucono propozycję oznaczoną nr 213, w ramach której zmierzano do uniezależnienia od uprzedniej zgody Sejmu albo Senatu możliwość pociągnięcia odpowiednio posła albo senatora do odpowiedzialności za naruszenie działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu praw osób trzecich. Podobnie poparcia nie uzyskał wniosek mniejszości nr 26, który przewidywał pełną możliwość

łączenia mandatu posła albo senatora z pełnieniem funkcji członka Rady Ministrów. Przede wszystkim połączalność tych funkcji przeciwstawiano zasadzie podziału władzy oraz uczciwego państwa, w którym posłowie powinni poświęcać się wykonywaniu funkcji przedstawicielskiej, a nie udziałowi w egzekutywie. Z drugiej strony poprawkę tę postrzegano w kontekście skutku ograniczenia przez nią praw politycznych znacznej grupy obywateli. Odpowiadając na powyższe, przewodniczący KKZN, poseł Marek Mazurkiewicz zauważył rozbieżną praktykę państw demokratycznych wprowadzania instytucji niepołączalności mandatu przedstawicielskiego oraz brak prostego przełożenia na jej zakres zasady podziału czy rozdziału władzy. Stwierdził on także przyjęcie w jednolitym projekcie konstytucji konstrukcji zakazującej sprawowania mandatu posła albo senatora przez piastunów określonych funkcji apolitycznych, którzy mogliby kandydować do Sejmu albo Senatu wyłącznie po uprzednim zrezygnowaniu ze sprawowania swojej funkcji (*Ibidem*, s. 36–38).

²¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 40–41.

pociągnięcia posła albo senatora do odpowiedzialności cywilnej za naruszenie przez niego działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu praw osób trzecich. Za tym wnioskiem oddano 36 głosów, przeciw – 389, a 36 członków Zgromadzenia Narodowego wstrzymało się od głosu. Ostatecznie odrzucono także poprawkę nr 214 zakładającą, poprzez skreślenie w art. 100 ust. 2, 3 i 4, całkowite pozbawienie posłów i senatorów immunitetu formalnego, a Sejmu i Senatu możliwości zażądania zawieszenia postępowania karnego wszczętego przeciwko osobie przed uzyskaniem przez nią mandatu. Przeciwko tej propozycji oddano 274 głosy, za jej przyjęciem odpowiedziało się natomiast 144 członków Zgromadzenia Narodowego, a 42 – wstrzymało się od głosu²¹⁰⁶.

Zgromadzenie Narodowe w głosowaniu, większością 359 przeciw, przy 89 głosach za i 12 wstrzymujących się, odrzuciło poprawkę nr 215, na podstawie której proponowano skreślenie przepisu wyrażającego delegację do określenia w ustawie warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochrony praw wynikających ze sprawowania mandatu²¹⁰⁷.

Głosowanie nad całością jednolitego projektu konstytucji w drugim czytaniu odbyło się na 3 posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego w dniu 22 marca 1997 r. W głosowaniu wzięło udział 497 członków Zgromadzenia Narodowego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 461 głosami za, przy 31 głosach przeciw oraz 5 wstrzymujących się²¹⁰⁸.

W wykonaniu swojego uprawnienia, na podstawie art. 8 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej Aleksander Kwaśniewski zgłosił do tekstu konstytucji uchwalonej w drugim czytaniu przez Zgromadzenie Narodowe propozycje wprowadzenia określonych zmian. Zgodnie ze zleceniem Zgromadzenia Narodowego²¹⁰⁹, KKZN na swoim sto pierwszym posiedzeniu w dniu 26 marca 1997 r. przystąpiła do ich niezwłocznego rozpatrzenia. Wśród przedłożonych poprawek zostały przedłożone także wnioski mające za swój przedmiot przepisy określające instytucję niepołączalności mandatu przedstawicielskiego oraz immunitet parlamentarny²¹¹⁰.

²¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 41.

²¹⁰⁷ *Ibidem*, s. 41–42.

²¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 76.

²¹⁰⁹ *Ibidem*, s. 77.

²¹¹⁰ „Biuletyn KKZN”, nr XLVI (1998), s. 3.

Propozycją zmiany nr 17 odpowiadała uprzednio odrzuconej przez Zgromadzenie Narodowe w drugim czytaniu jednolitego projektu konstytucji, wobec nieosiągnięcia wymaganej większości 2/3 głosów, poprawce Wiesława Gołębiewskiego zakładającej rozszerzenie katalogu *incompatibilitas* mandatu przedstawicielskiego. Na tej podstawie zamierzano objąć niepołączalnością także funkcję Rzecznika Praw Dziecka oraz zatrudnienie w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub w administracji rządowej. Zakaz ten nie rozciągał na członków Rady Ministrów oraz sekretarzy stanu. Proponowano dodatkowo usunięcie odrębnego wskazania na niepołączalność z mandatem przedstawicielskim funkcji wojewody jako objętej ogólną klauzulą zatrudnienia w administracji rządowej. Wobec ujawnionych w dyskusji wątpliwości co do zakresu pojęcia sekretarza stanu, przedstawiciel Prezydenta, Ryszard Kalisz dokonał autopoprawki propozycji zmiany poprzez jednoznaczne wskazanie w ramach wyłączenia spod zakazu *incompatibilitas* na sekretarzy stanu w administracji rządowej. Tak określony wniosek uzyskał rekomendacje do jego przyjęcia przez Zgromadzenia Narodowe w trzecim czytaniu²¹¹¹.

Propozycja zmiany nr 18 miała za swój przedmiot art. 104 konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w drugim czytaniu. Podlegała ona autokorekcie jeszcze przed jej rozpatrzeniem KKZN²¹¹². Ostatecznie ustalone w ten sposób brzmienie tej poprawki zakładało całościową przebudowę przepisu określającego immunitet parlamentarny poprzez nadanie mu następującego brzmienia: „Ust. 1. Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego, ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu, chyba że narusza dobra osobiste innych osób. Ust. 2. Posłowie odpowiadają za działania nie związane ze sprawowaniem mandatu na równi z innymi obywatelami. Ust. 3. Postępowanie karne wszczęte przeciwko osobie przed dniem wyboru jej na posła lub w trakcie sprawowania mandatu ulega na żądanie Sejmu, wyrażone w uchwale, zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. Ust. 4. Poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu wyrażonej w uchwale podjętej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego

²¹¹¹ *Ibidem*, s. 17–18.

²¹¹² *Ibidem*, s. 18–19, 24–25

toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego”²¹¹³.

Przedłożenie to zyskało w dyskusji szerokie poparcie. Poseł Tadeusz Mazowiecki zauważył na jego zbieżność z wnioskiem mniejszości zgłoszonym w drugim czytaniu jednolitego projektu konstytucji przez przedstawicieli Klubu Parlamentarnego Unii Wolności. Zasadność przyjęcia tej zmiany wiązano z doświadczeniami nadużywania instytucji immunitetu parlamentarnego oraz przypadkami koniunkturalnych odmów zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności posłów i senatorów należących do koalicji rządzącej²¹¹⁴. Zastępca przewodniczącego KKZN, senator Stefan Pastuszka z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, wskazał natomiast na nawiązanie przez tę propozycję do tradycji Konstytucji kwietniowej, a nawet przyjęcie w niej dalej idących ograniczeń parlamentarnego immunitetu materialnego. Niezależenie od tych zastrzeżeń, senator Stefan Pastuszka nie wykluczał poparcia tego wniosku, co jednak warunkował uzależnieniem możliwości pociągnięcia posła za naruszenie dóbr osobistych innych osób działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu od konieczności uzyskania na to uprzedniej zgody Sejmu. Wyraził on bowiem obawę, „aby przedłożona propozycja zmiany nie była wykorzystywana do wali z opozycją”²¹¹⁵. Podobnie, przewodniczący KKZN, poseł Marek Mazurkiewicz rozważał możliwość wyzyskania przez egzekutywę immunitetu parlamentarnego określonego w sposób zgodny z propozycją Prezydenta dla celów szykan przeciwko poszczególnym posłom lub torpedowania prawidłowego funkcjonowania parlamentu²¹¹⁶. Także poseł Waldemar Pawlak z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, przedstawiając omawianą poprawkę w kontekście doświadczeń Konstytucji kwietniowej, przypominał o wykorzystaniu jej postanowień między innymi „w tym celu, aby aresztować posłów”. Zauważył on na leżące u podstaw propozycji zmiany nr 18 założenie o predysponowaniu osób ubiegających się o mandat poselski albo senatorski do popełniania przestępstw, co wymagałoby ustawienia ich „w pozycji łatwej do oddania «strzału prawnego»”. Zdaniem posła Waldemara Pawlaka, oddanie do wyłącznego uznania osób pokrzywdzonych decyzji o wystąpieniu z odpowiednim powództwem lub oskarżeniem przeciwko posłowi albo senatorowi, który naruszył ich dobra osobiste swoją działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, musiałoby prowadzić do wystąpienia wielości procesów. Wówczas bowiem możliwe byłoby, że „każda ostrzejsza

²¹¹³ *Ibidem*, s. 25, 28.

²¹¹⁴ *Ibidem*, s. 25, 27–28.

²¹¹⁵ *Ibidem*, s. 25.

²¹¹⁶ *Ibidem*, s. 26.

wypowiedź będzie się spotykać z przeciwdziałaniem polegającym na postawieniu posła w stan oskarżenia za określone wypowiedzi w Sejmie, które naruszają dobra osobiste osób trzecich”²¹¹⁷. Podobnie także poseł Wiesław Gołębiowski, z tego samego klubu parlamentarnego, wskazywał na potencjał do wzrostu liczby takich postępowań sądowych w okresie kampanii wyborczej. W kontekście podniesionych zastrzeżeń poseł Jacek Taylor stwierdził natomiast, że „żaden immunitet nie chroni i nie będzie chronił posła przed postępowaniem cywilnym, jeżeli takie postępowanie zostanie skierowane przeciwko posłowi. Chodzi również o postępowanie cywilne dotyczące ochrony dóbr osobistych. Ta ścieżka pozostaje wolna i nic jej nie zagradza”²¹¹⁸. Poseł Jerzy Ciemniewski podkreślił natomiast, że istota przedłożonej propozycji zmiany nr 18 dotyczy pozbawienia posłów immunitetu formalnego. W jego ocenie, w państwie demokratycznym brak jest podstaw do uznania szczególnych reguł odpowiedzialności deputowanych za ich działalność niezwiązaną ze sprawowaniem mandatu, gdyż niechybnie prowadziłyby to w tym zakresie do naruszenia zasady równości wobec prawa. Gwarancje niezależności sprawowania mandatu powinny wynikać z rozwiązań instytucjonalnych dotyczących wymogu prawidłowego funkcjonowania sądów i organów ścigania. W szczególnych sytuacjach, gdyby konkretne postępowania karne toczące się przeciwko posłowi wpływało negatywnie na funkcjonowanie parlamentu, wówczas Sejm mógłby zażądać jego zawieszenia do czasu wygaśnięcia mandatu poselskiego²¹¹⁹. Poseł Piotr Ikonowicz z Koła Parlamentarnego Polskiej Partii Socjalistycznej zwrócił znowuż uwagę na trudności związane z określeniem granic działalności poselskiej wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, która według omawianej propozycji miałaby zostać na zasadzie wyłączności objęta ochroną immunitetową. Zdaniem posła Piotra Ikonowicza poprawka zawierała lukę, poprzez którą ocena, czy za określone działanie poseł ponosi odpowiedzialność na równi z innymi obywatelami zostałaby w całości oddana władzy sądowniczej. To natomiast nie tylko skutkowałoby istotnym ograniczeniem immunitetu parlamentarnego, co również prowadziłyby do osłabienia autorytetu parlamentu i deputowanych. Jako socjalista zważył on na konieczność częstego występowania posłów „w obronie ważnych interesów społecznych przeciwko dużym zorganizowanym grupom interesu łącznie z grupami przestępczymi”. Powiązanie tego z zaproponowanym uszczupleniem immunitetu parlamentarnego mogło skutkować osłabieniem woli poszczególnych parlamentarzystów występowania przeciwko

²¹¹⁷ *Ibidem*, s. 25–26. Podobne wątpliwości, w znacznie bardziej syntetycznej formie wyraził poseł Marian Król z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego (*Ibidem*, s. 27).

²¹¹⁸ *Ibidem*.

²¹¹⁹ *Ibidem*, s. 26–27.

podmiotom zdolnym do wywierania wpływu w kierunku „hamowania zbyt dociekliwych posłów, czy zbyt energicznych inicjatorów ustawodawczych”²¹²⁰. Ostatecznie w głosowaniu nad propozycją zmiany nr 18 w brzmieniu nadanym jej autopoprawką, za jej przyjęciem opowiedziało się 20 członków KKZN, 16 było przeciw, a 6 wstrzymało się od głosu. Na tej podstawie poprawka ta została rekomendowana do jej przyjęcia przez Zgromadzenia Narodowe podczas trzeciego czytania konstytucji²¹²¹.

Na swoim czwartym posiedzeniu w dniu 2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe rozpatrzyło w trzecim czytaniu Sprawozdanie KKZN o przedstawionych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej propozycjach zmian do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Omawiając brzmienie kolejnych poprawek, przewodniczący Komisji Konstytucyjnej, poseł Marek Mazurkiewicz wskazał na rekomendację przyjęcia propozycji zmiany nr 17, zakładającej rozszerzenie instytucji niepołączalności mandatu przedstawicielskiego. Następnie zreferował przebieg dyskusji oraz podniesione w jej trakcie wątpliwości dotyczące zgłoszonej przez Prezydenta propozycji zmiany nr 18, mającej za swój przedmiot art. 104 konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w drugim czytaniu, w którym opisano instytucję immunitetu parlamentarnego. Jak stwierdził: „Nie wszyscy dostrzegają bowiem, iż immunitet jest nie tylko przywilejem parlamentarzysty, ale, co akcentowano, również gwarancją niezależności pracy parlamentu, w szczególności gwarancją funkcjonowania racjonalnej opozycji”. Niezależnie od powyższego, poseł Marek Mazurkiewicz ujawnił, że omówiona poprawka uzyskała rekomendację do jej przyjęcia przez Zgromadzenie Narodowe w trzecim czytaniu konstytucji²¹²².

W dyskusji nad przedstawionym sprawozdaniem, propozycja zmiany nr 17 została uznana za możliwie najdalej idące rozwiązanie kompromisowe, zdolne uzyskać w głosowaniu wymagane poparcie. Upatrywano w niej rozwinięcia zasady podziału władzy, co decydowało o przypisywaniu jej istotnego znaczenia ustrojowego, równocześnie postrzegano ją jako wpływającą na wzmocnienie autorytetu parlamentu w społeczeństwie oraz zabezpieczającą przeciwko możliwości nadużywania swojej funkcji przez posłów i senatorów²¹²³. W toku dyskusji poseł Piotr Ikonowicz z Koła Parlamentarnego Polskiej Partii Socjalistycznej wyraził warty zauważenia pogląd dotyczący propozycji rozciągnięcia niepołączalności mandatu

²¹²⁰ *Ibidem*, s. 27.

²¹²¹ *Ibidem*, s. 28.

²¹²² *Sprawozdanie Stenograficzne z 4 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 2 kwietnia 1997 r.*, Zgromadzenia Narodowe, Warszawa 1997, s. 4.

²¹²³ *Ibidem*, s. 6, 8, 10–19, 26.

przedstawicielskiego także na funkcje rządowe, a zwłaszcza stanowisko wiceministra w randze podsekretarza stanu. W jego ocenie, w ten sposób pozbawiono by społeczeństwa wpływu na obsadę tego stanowiska ograniczając równocześnie kompetencje obywateli do kształtowania za pomocą aktu wyboru elity sprawującej władzę w państwie. Poseł Piotr Ikonowicz postrzegał bowiem parlamentaryzm oraz immanentnie związany z nim silny wpływ organów przedstawicielskich na egzekutywę za system rządów najbardziej demokratyczny²¹²⁴. Ostatecznie, w głosowaniu nad propozycją zmiany nr 17, swoje poparcia dla niej wyraziło 407 członków Zgromadzenia Narodowego, 57 było przeciwko, a 40 wstrzymało się od głosu. W konsekwencji poprawka ta została przyjęta²¹²⁵.

Znacznie więcej rozbieżnych opinii wywołała natomiast przedstawiona przez Prezydenta propozycja zmiany nr 18. Zakres ujawnionego w tym zakresie sporu nakreślił poseł Longin Pastusiak z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, stwierdzając: „Uważamy, że poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego i w tym względzie wszyscy się zgadzamy, natomiast szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania są przedmiotem kontrowersji, o czym świadczy podział głosów w tej kwestii w Komisji Konstytucyjnej”²¹²⁶. W dyskusji zwrócono uwagę na społeczną krytykę instytucji immunitetu formalnego oraz praktykę rozpatrywania przez Sejm i Senat wniosków o wyrażenie zgody na pociągnięcia posła albo senatora do odpowiedzialności karnej, odwołując się w tym drugim przypadku także do doświadczeń innych państw europejskich²¹²⁷. Stwierdzono, że przedłożona propozycja modyfikacji immunitetu parlamentarnego miałaby służyć ograniczeniu możliwości nadużywania tego przywileju, a także wzmacniać autorytet organów przedstawicielskich w oczach opinii publicznej. Z drugiej strony natomiast wskazano na istotne znaczenie ustrojowe immunitetu parlamentarnego oraz spełnianą przez tę instytucję funkcję ochrony, nie tyle pojedynczego deputowanego, co prawidłowego funkcjonowania parlamentu jako całości²¹²⁸. Zabierające głos w imieniu Klubu Parlamentarnego Unii Pracy, poseł Piotr Marciniak zidentyfikował związane z proponowaną zmianą niebezpieczeństwo ograniczenia ochrony parlamentarzystów przed zdolnością egzekutywy lub pniaczy sądowych do stosowania szykan przeciwko poszczególnym posłom i senatorom, zwłaszcza tych należących do opozycji. W tym upatrywał potencjalny negatywny wpływ rozpatrywanej modyfikacji na

²¹²⁴ *Ibidem*, s. 18.

²¹²⁵ *Ibidem*, s. 33.

²¹²⁶ *Ibidem*, s. 6.

²¹²⁷ *Ibidem*, s. 6.

²¹²⁸ *Ibidem*, s. 6–8, 10–11, 13–15, 17–22, 26–27.

gwarancje prawidłowego sprawowania mandatu przedstawicielskiego, zabezpieczające niezawisłość i niezależność deputowanych²¹²⁹. Podobnie stanowisko, występując przeciwko propozycji ograniczenia immunitet parlamentarnego „tylko do aspektu ściśle czy *sensu stricto* politycznego”, zajął poseł Eugeniusz Januła z ramienia Nowej Demokracji – Koła Parlamentarnego. Postulując utrzymanie dotychczas przyjętej konstrukcji immunitetu parlamentarnego przyjmował równocześnie założenie, że „obecna konstytucja nie jest konstytucją fundamentalną na 50 lat, ale jest konstytucją typową dla okresu przejściowego, czyli 15–20, a może 25 lat”²¹³⁰. Niezależnie od poparcia ograniczenia przysługującego posłom i senatorom immunitetu formalnego, poseł Jerzy Gwiżdż w imieniu Federacyjnego Klubu Poselskiego „Porozumienie Prawicy” zauważał, w przypadku przyjęcie przedłożonej poprawki, konieczność niezwłocznego przyjęcia przez parlament dodatkowych przepisów, które zabezpieczyłyby, „żeby nie można było wszystkim, co się nie stało, obarczać posła i senatora”²¹³¹. Jednoznacznie negatywnie do propozycji zmiany nr 18 odniósł się natomiast poseł Piotr Ikonowicz zabierając głos w imieniu Koła Parlamentarnego Polskiej Partii Socjalistycznej. Przede wszystkim odrzucił on stanowisko jakoby w państwie prawa nie istniało dla parlamentarzystów zagrożenie stania się ofiarami szykan ze strony organów władzy wykonawczej lub aktorów niepaństwowych. Zauważył on, że poprzez działania w interesie społecznym, deputowani narażają się różnego rodzaju grupom wpływów zdolnym do oddziaływania na administrację publiczną, organy ścigania oraz sądy, aby w ten sposób wpływać na sposób wykonywania mandatu przez poszczególnych posłów i senatorów. Jak zaznaczał: „Jako poseł miałbym związane ręce, gdybym się musiał zastanawiać, co ci ludzie mi mogą zrobić, jeżeli będę przeciwstawiał się działaniom na szkodę podatników i budżetu państwa”²¹³². Także poseł Wiesław Gołębiowski z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego diagnozował pewną „nierówność założeń co do stopnia wiarygodności konstytucyjnych instytucji i osób publicznych. Z jednej strony charakteryzuje się to nadmiernym optymizmem i wiarą, a z drugiej strony – nieufnością, że poseł i senator będą wykorzystywać immunitet do niecných celów”. Na tej podstawie opowiadał się przeciwko uszczupleniu immunitetu parlamentarnego w sposób idący nawet dalej niż w państwach europejskich o ustabilizowanym już ustroju demokratycznemu²¹³³. Za utrzymaniem dotychczas przyjętej konstrukcji immunitetu parlamentarnego opowiedział się także poseł Janusz

²¹²⁹ *Ibidem*, s. 10–11.

²¹³⁰ *Ibidem*, s. 17.

²¹³¹ *Ibidem*, s. 13.

²¹³² *Ibidem*, s. 18–19.

²¹³³ *Ibidem*, s. 26–27.

Szymański. Zauważył, że ochrona wynikająca z immunitetu formalnego ma charakter czasowy, co umożliwia wyciągnięcie konsekwencji wobec posła albo senatora po wygaśnięciu mandatu. Co więcej, każdy parlamentarzysta jako sprawujący mandat oparty na legitymacji demokratycznej ponosi odpowiedzialność polityczną przed elektoratem w trakcie kolejnych wyborów powszechnych. Samo pytanie o zasadność utrzymania instytucji immunitetu formalnego poseł Janusz Szymański postrzegał natomiast w kontekście „doboru osób do parlamentu i pewnych zachowań klasy politycznej”. Na tle przedłożonej poprawki zauważył na możliwe do pojawiania się wątpliwości „co mieści się w zakresie immunitetu materialnego, a więc jakie czyny są bezpośrednio związane z wykonywaniem mandatu poleskiego czy senatorskiego, a jakie nie”²¹³⁴, a wobec tego jakie działania pozostają objęte ochroną prawną, a za jakie posła albo senator ponosi odpowiedzialność na równi z innymi obywatelami. Co więcej, poseł Janusz Szymański podkreślał, że w ramach rozważań nad zasadnością przyjęcia propozycji zmiany nr 18, należy zważyć, że immunitet parlamentarny „to nie jest wymysł dwóch czy czterech ostatnich lat, tylko jest to wymysł czy instytucja znana od dawna parlamentaryzmowi i myśli konstytucyjnej Europy powojennej. Tak więc wydaje się, że ze szczególną troską powinniśmy ważyć tutaj swoje zachowanie przy rozstrzygnięciu ostatecznego brzmienia tych postanowień konstytucji”²¹³⁵. Ostatecznie przedłożoną poprawkę ostro skrytykował poseł Aleksander Bentkowski, wyrażając w tym zakresie oficjalne stanowisko Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego. Lokował on ją bowiem w grupie wniosków zmierzających do wzmocnienia egzekutyw kosztem osłabienia ustrojowej pozycji Sejmu. Poprawkę tę postrzegał wręcz jako zmierzającą do „praktycznie zupełnego zniesienia immunitetu poselskiego”²¹³⁶. Za wadliwe poseł Aleksander Bentkowski poczytywał przedstawianie immunitetu parlamentarnego jako instytucji umożliwiającej uniknięcie przez posłów i senatorów odpowiedzialności karnej, zamiast postrzegania jej jako gwarancji niezależnego wykonywania mandatu w ramach ochrony przed „pochopnymi oskarżeniami” lub „szykanami i prowokacjami ze strony władzy”. Zauważając na sposób zakończenia spraw, w których Sejm i Senat w ciągu uprzednich ośmiu lat wyraził zgodę na pociągnięcie posła albo senatora do odpowiedzialności karnej, stwierdził zakończenie większości z nich umorzeniem postępowania z powodu braku wyczerpania zarzucanym czynem znamion przestępstwa lub ustaleniem braku winy sprawcy. Na tej podstawie poseł Aleksander Bentkowski wywodził o kierowaniu do Sejmu lub Senatu w przeważającej części wniosków niesłusznych lub

²¹³⁴ *Ibidem*, s. 19.

²¹³⁵ *Ibidem*, s. 19–20.

²¹³⁶ *Ibidem*, s. 21.

pochopnych, co znowuż stanowi argument przeciwko ograniczeniu immunitetu parlamentarnego zgodnie z wnioskiem Prezydenta. Mając na uwadze wypowiedź Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Janusza Wojciechowskiego zawartą w niedawnej publikacji prasowej, poseł Aleksander Bentkowski rozważał, czy wobec poglądu o potencjalnej możliwości poczytywania działalności politycznej posła lub senatora za objętej kontratypem działania w granicach uprawnień, konieczne jest w ogóle przyjmowanie immunitetu parlamentarnego obejmującego wyłącznie działalność parlamentarzystów w zakresie sprawowanej przez nich funkcji przedstawicielskiej. Porównując formalny immunitet parlamentarny do immunitetu sędziowskiego, zapytywał, czy nie spełniają one tożsamej funkcji, a wobec tego, czy pozbawienie posła lub senatora tego immunitetu nie będzie skutkowało pozbawieniem ich istotnych gwarancji niezawisłości i niezależności. Zdaniem posła Aleksandra Bentkowskiego, posłowie i senatorowie znacznie bardziej niż sędziowie pozostają narażeni „na ataki różnych ugrupowań politycznych czy osób kierujących się tylko racjami prywatnymi”. Uwzględniając ponadto podobieństwo przyjętej regulacji immunitetu parlamentarnego do tego określonego także w obywatelskim projekcie konstytucji oraz projekcie konstytucji odpowiadającemu projektowi uchwalonemu przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, poseł Aleksander Bentkowski nie zauważał podstaw do poparcia omawianej propozycji zmiany²¹³⁷. Ostatecznie w głosowaniu nad tą poprawką w brzmieniu nadanym jej w drodze autokorekty niemającej wpływu na jej merytoryczną treść, za jej przyjęciem opowiedziało się 177 członków Zgromadzenia Narodowego, 216 było przeciwnych, a 112 wstrzymało się od głosu²¹³⁸.

Następnie po zakończeniu głosowań nad pozostałymi propozycjami zmian przedstawionymi przez Prezydenta oraz stwierdzeniu braku niespójności w ustalonym ostatecznie tekście ustawy zasadniczej, Zgromadzenie Narodowe przystąpiło do uchwalenia konstytucji w trzecim czytaniu. W głosowaniu wzięło udział 497 członków Zgromadzenia Narodowego. Oznacza to, że wymaga większość 2/3 wynosiła 332 głosy. Za całością konstytucji wraz z przyjętymi propozycjami zmian zgłoszonymi przez Prezydenta głosowało 451 członków Zgromadzenia Narodowego, 40 było przeciw, a 6 wstrzymało się od głosu. Wobec osiągnięcia wymaganej większości, Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. uchwaliło Konstytucję

²¹³⁷ *Ibidem*, s. 22.

²¹³⁸ *Ibidem*, s. 33.

Rzeczypospolitej Polskiej²¹³⁹. Zgodnie z zapowiedzią²¹⁴⁰, na dzień 25 maja 1997 r. Prezydent zarządził poddanie jej pod referendum²¹⁴¹.

Do udziału w referendum konstytucyjnym było 28 319 650 osób. Frekwencja wyniosła 42,86%. Oddano 11 967 134 głosów ważnych oraz 170 002 – nieważnych. Za przyjęciem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. opowiedziało się 6 396 641 uprawnionych do głosowania, przeciw było 5 570 493²¹⁴². Ważność referendum została stwierdzona przez Sąd Najwyższy uchwałą z dnia 15 lipca 1997 r., III SW 435/97²¹⁴³. Następnie w dniu 16 lipca 1997 r. Prezydent podpisał konstytucję przyjętą przez naród w głosowaniu powszechnym. Tego samego dnia została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 16 lipca 1997 r. Nr 78, poz. 483. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej weszła w życie w dniu 17 października 1997 r.²¹⁴⁴

²¹³⁹ *Ibidem*, s. 38–39.

²¹⁴⁰ *Ibidem*, s. 42

²¹⁴¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 31, poz. 174).

²¹⁴² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 1997 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego prowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 353); obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 75, poz. 476).

²¹⁴³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1997 r., III SW 435/97, Dz. U. 1997 Nr 79, poz. 490.

²¹⁴⁴ „Biuletyn KKZN”, nr XLVI (1998), s. 56–58.

Zakończenie

Opisany w niniejszej rozprawie doktorskiej przebieg badań oraz płynące z niego wnioski, dotyczące przedmiotowej instytucji parlamentarnego immunitetu materialnego, pozwoliły w całości na weryfikację postawionych we *Wprowadzeniu* hipotez badawczych. Przedstawienie analizy poszczególnych założeń wstępnych, poszerzonej o dodatkowe uwagi związane z odpowiadającymi im problemami badawczymi, jak również zaprezentowanie postulatów *de lege fundamentalis ferenda* oraz *de lege ferenda*, należy poprzedzić uwagą natury ogólnej.

Podstawowym celem niniejszej rozprawy doktorskiej pozostawało ujawnienie, a następnie ukazanie istoty parlamentarnego immunitetu materialnego z perspektywy polskiej tradycji ustrojowej. Brak zamiaru, aby przeprowadzone badania posłużyły przedstawieniu kompleksowej wykładni tej instytucji w kształcie, w którym została ona utrwalona w art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., przełożył się na brak przeprowadzenia pełnej analizy dogmatycznej poszczególnych części tego przepisu. Należy jednak uznać, że pozostaje on nośnikiem treści stanowiących dziedzictwo ponad 550-letniego rozwoju polskiego parlamentaryzmu, w tym całości zebranych w tym okresie doświadczeń wpływających na brzmienie przyjętych rozstrzygnięć w przedmiocie gwarancji niezależności posłów (senatorów) w zakresie sprawowania piastowanego przez nich mandatu przedstawicielskiego. Również część ustaleń poczynionych w toku przeprowadzonych badań odnosi się bezpośrednio do brzmienia art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. Skłania to do przytoczenia w tym miejscu tekstu tego przepisu *in extenso*: Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. Zgodnie z art. 108 Konstytucji RP z 1997 r., przepis ten stosuje się odpowiednio do senatorów.

Przechodząc do weryfikacji poszczególnych hipotez badawczych, należy ponownie stwierdzić, na co wskazałem już we *Wprowadzeniu*, że z istoty hipotezy podstawowej jako najbardziej ogólnej wynika objęcie nią także wniosków stanowiących założenia przyjęte dla skonstruowania hipotez szczegółowych stanowiących odpowiedzi na zidentyfikowane problemy badawcze określone w formie pytań pomocniczych. Okoliczność ta wydaje się stanowić odpowiednie uzasadnienie odwrócenia kolejności analizy poczynionych założeń

wstępnych, a to poprzez rozpoczęcie jej od hipotez sformowanych w kolejnych wyodrębnionych punktach, a kończąc na weryfikacji, zbierającej całość poczynionych ustaleń, hipotezy podstawowej stanowiącej odpowiedź na pytanie jakie znaczenie w polskiej tradycji ustrojowej przejawia parlamentarny immunitet materialny. Taka metodyka pozwoli równocześnie na płynne wyrażenie poszczególnych postulatów *de lege fundamentalis ferenda* oraz *de lege ferenda*, które pozostają następstwem wniosków poczynionych na bazie całości rozważań opisanych w niniejszej rozprawie doktorskiej.

Pierwsza z hipotez szczegółowych została przyjęta w kształcie następującego zdania: Prototyp obecnie przyjętego parlamentarnego immunitetu materialnego w formie instytucji głosu wolnego wykształcił się na etapie kształtowania się rodzimego parlamentaryzmu w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej. W toku ustaleń poczynionych na bazie rozdziału 2 niniejszej rozprawy doktorskiej założenie to należy uznać za zweryfikowane pozytywnie. Nie oznacza to zidentyfikowania bezpośredniego odwołania się w toku prac ustrojodawczych na kolejnych etapach istnienia państwowości polskiej do wzorca wyznaczonego instytucją głosu wolnego, niemniej nie wyłącza to doniosłości ustalenia, w ramach przeprowadzonych badań, istniejącego w tym przedmiocie polskiego źródła gwarancji dla nieskrępowanej debaty politycznej w organach przedstawicielskich narodu politycznego, a to jest na sejmikach i sejmach. Za wartościową należy uznać okoliczność wykształcenia się instytucji głosu wolnego w drodze zwyczaju, którego utrwalenie w aktach normatywnych miało formę jedynie potwierdzenia gwarancji jego istnienia jako prawa niepodlegającego podważeniu lub zmianie, składającego się na samą istotę ustroju. Odmienne niż w Anglii, głos wolny nie miał swojego pierwotnego źródła w przywilejach królewskich²¹⁴⁵, lecz wypływa wprost z zasad ustroju i jest ściśle związany z parlamentaryzmem szlacheckim. Ten też charakter instytucji głosu wolnego odróżnia go od immunitetu parlamentarnego, w tym parlamentarnego immunitetu materialnego wykształconego we Francji, który, podobnie jak w Anglii, miał swoją podstawę w akcie prawnym organu państwa – w tym przypadku – Zgromadzenia Narodowego, niezależnie od rozciągnięcia na ten przywilej uzasadnienia jego istnienia w przedstawicielskim charakterze

²¹⁴⁵ Jak zauważa Ciprian Negoită, parlamentarny immunitet materialny został wykształcony się Anglii na gruncie kolejnych przywilejów parlamentarnych udzielanych przez Króla. Kompleksowa regulacja tej instytucji, ostatecznie ujęta w art. 9 *Bill of Rights* z 1689 r., petyfikowała więc dopiero instytucję już uprzednio ukonstytuowaną w angielskim porządku prawnym (C. Negoită, *From...*, s. 61–62, 65–66).

mandatu deputowanego, a przez to odpowiedniego rozciągnięcia na niego nietykalności, którą cieszył się lud jako suweren²¹⁴⁶.

Powyższe zakłada w szczególności istnienie u zarania polskiego parlamentaryzmu szerokiej wolności wypowiedzi delegatów narodu do organu przedstawicielskiego wysłanych tam w celu podejmowania, w warunkach demokracji pośredniej, decyzji prawodawczych. Brak dopuszczalności ograniczenia głosu wolnego w jakimkolwiek zakresie, w tym w ramach samej możliwości mówienia, przyjętej formy wypowiedzi, jej długości oraz treści, zarówno przez pozostałych deputowanych, jak i moderującego debatę marszałka, miała swoją podstawę w równości szlacheckiej jako zasadzie ze swej natury skrajnie demokratycznej. Należy podkreślić, że głos wolny obejmując swoim zakresem pełnię przejawów działalności zawodowej posłów na sejm wykluczał dopuszczalność warunkowania jego aktualizacji w zależności od materialnej treści podejmowanych w tym zakresie czynności.

Zidentyfikowanie głosu wolnego jako prototypu polskiej odmiany parlamentarnego immunitetu materialnego ujawnia charakter tej instytucji jako mającej swoje zewnętrzne odniesienie wobec stosunku przedstawicielstwa. Poseł sprawował bowiem – co do zasady – swój mandat w warunkach związania instrukcjami narzuconymi na niego przez sejmik, którego delegatem on pozostawał. Oznacza to, że głos wolny stanowił samoistną instytucję prawną, niezależną od typu oraz treści stosunku podstawowego kreującego relację przedstawicielstwa.

Druga z postawionych hipotez szczegółowych stanowiła wstępną odpowiedź na pytanie pomocnicze dotyczące przynależności parlamentarnego immunitetu materialnego do polskiej tradycji ustrojowej w dziedzinie parlamentaryzmu. Została ona skonstruowana w formie następującego zdania: Parlamentarny immunitet materialny stanowi część polskiej tradycji ustrojowej w dziedzinie parlamentaryzmu, którego początki sięgają okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej, a której to instytucji prawnej ciągle występowanie zostało przerwane wraz z oparciem ustroju państwa na obcych wzorcach doktryny marksizmu-leninizmu niedopuszczającej istnienia gwarancji niezależnego sprawowania mandatu przedstawicielskiego w okresie rewolucji proletariackiej i dyktatury tej klasy społecznej do czasu dokonania pełnego przekształcenia narodu w jednolity klasowo naród socjalistyczny. Także i ta hipoteza podlegała pozytywnej weryfikacji w toku przeprowadzonych badań.

²¹⁴⁶ Siła uzasadnienia rozciągnięcia na deputowanego przywilejów ludu jako suwerena została wzmocniona wraz z faktycznym ścięciem Króla Ludwika XVI w dniu 21 stycznia 1793 r. W ramach tego aktu konwencjonalny akt przeniesienia suwerenności z monarchy na lud zyskał zobrazowanie w świecie fizycznym, zamiast pozostawać wyłącznie nominalną kategorią ontyczną, *vide*: C. Negoită, *From...*, s. 65–66, 68.

Genetyczne początki polskiej wersji parlamentarnego immunitetu materialnego zostały już omówione powyżej. Współczesna forma tej instytucji sięga początków odrodzenia państwa polskiego, po odzyskaniu przez naród polski niepodległości w 1918 roku. Pierwotne, jednostronne ustalenie przez Tymczasowego Naczelnika Państwa, opartych na wzorcach obcych – francuskich, wąskich gwarancji niezależności poselskiej, podlegało niezwłocznemu dostosowaniu do funkcji Sejmu Ustawodawczego jako konstytuanty narodu polskiego, poprzez określenie najszerszych w polskiej tradycji ustrojowej gwarancji niezależności jej członków w postaci tak zwanej nietykalności charakteryzującej się przede wszystkim swoim absolutnym charakterem²¹⁴⁷. Wzorzec ten podlegał pewnemu ograniczeniu wraz z przyjęciem Konstytucji marcowej, która opierając się na zasadzie podziału władzy, zniósła przyjęty uprzednio system rządów zgromadzenia przekształcając go w system parlamentarno-gabinetowy w ramach którego Sejm i Senat zostały uznane za naczelne organy władzy ustawodawczej. Wyrażana ze strony obozu sanacji krytyka sejmokracji oraz podjęta przez to środowisko walka z bezkarnością posłów i senatorów, doprowadziły następnie do radykalnego ograniczenia w Konstytucji kwietniowej immunitetu parlamentarnego, w tym parlamentarnego immunitetu materialnego obejmującego zawodową działalność posłów i senatorów. Wprowadzona wówczas instytucja odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu, pod rygorem utraty mandatu, za wystąpienia sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec państwa polskiego albo zawierające znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, której aktualizacji mógł zażądać także Minister Sprawiedliwości pozostający członkiem Rządu, w rzeczywistości czyniła przyjęte gwarancje niezależności posłów i senatorów minimalnymi.

Kolejno wraz z odtwarzaniem państwowości polskiej na ziemiach wyzwanych spod okupacji niemieckiej po II wojnie światowej w oparciu o rodzime wzorce ustrojowe uznano konieczność przywrócenia podstawowych gwarancji niezależności poselskiej zgodnych z ich kształtem nadanym w pierwszej pełnej konstytucji narodu polskiego od czasu odzyskaniu przez niego niepodległości w 1918 roku. Z tej perspektywy można postrzegać immunitet parlamentarny, a w jego zakresie szeroki parlamentarny immunitet materialny, za należący do „podstawowych założeń Konstytucji marcowej”. Dopiero odejście od poglądu o konieczności podążania polską drogą do socjalizmu, zakładającą szerokie oparcie się w ramach poszczególnych przyjętych urządzeń ustrojowych na polskiej tradycji ustrojowej, a zamiast tego skorzystanie z wzorców

²¹⁴⁷ Mając na uwadze wykładnię pojęcia nietykalności w kontekście immunitetu parlamentarnego przyznanego deputowanym do Zgromadzenia Narodowego okresu Rewolucji Francuskiej nietykalność należałoby łączyć z najszerszej pojętą nieodpowiedzialnością posła na Sejm Ustawodawczy, która jako taka stanowiła zasadę podlegającą następnie uszczegółowieniu w dalszych przepisach ustawy.

obcych, określonych w Kraju Rad – ZSRR, pierwszym w świecie państwie socjalistycznym zbudowanym w wyniku zwycięskiej rewolucji proletariatu, na gruncie ideologii marksistowsko-leninowskiej, w jej ekstremalnej odmianie stalinizmu, prowadziło do odrzucenia gwarancji niezależności poselskiej w zakresie sprawowania mandatu przedstawicielskiego.

Wraz z ponownym oparciem się po 1989 roku na dziedzictwie polskiej myśli ustrojowej, a to zwłaszcza dorobku okresu II Rzeczypospolitej, przywrócono do polskiego porządku ustrojowego parlamentarny immunitet materialny w wersji silnie skierowanej na ochronę publicznej zawodowej działalności posłów i senatorów. Podkreślane wielokrotnie w toku prac ustrojodawczych nad Konstytucją RP z 1997 r., czerpanie z całości tradycji prawnopolitycznej narodu polskiego ukształtowanej w toku jego ponad tysiącletniej historii skutkowało ustaleniem parlamentarnego immunitetu materialnego w wersji nawiązującej do jej wzorca wyznaczonego Konstytucją marcową, dodatkowo rozszerzonego w ramach intencji eliminacji wszelkich luk w zakresie gwarancji niezależności posłów i senatorów w sprawowaniu piastowanego mandatu przedstawicielskiego, a to zwłaszcza tych ujawnionych w praktyce funkcjonowania tej instytucji w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że niewątpliwie parlamentarny immunitet materialny stanowi część polskiej tradycji ustrojowej w dziedzinie parlamentaryzmu.

Hipoteza oznaczona numerem 3, stanowi odpowiedź na następujące pytanie pomocnicze: Czy istnieje powiązanie pomiędzy ustrojem oraz formą rządów przyjętych na danym etapie istnienia państwa polskiego a kształtem parlamentarnego immunitetu materialnego? Została ona przyjęta w formie następującego zdania: Występuje powiązanie pomiędzy ustrojem oraz formą rządów przyjętych na danym etapie istnienia państwa polskiego a kształtem parlamentarnego immunitetu materialnego, co przejawia się w tendencji do ograniczania znaczenia oraz zakresu tej instytucji w okresach przekształceń ustroju w kierunku autorytaryzmu przy równoczesnym skupieniu władzy wokół jednego z naczelných organów państwa, tak jednoosobowego Prezydenta, w okresie lat 1935–1939, czy jednoizbowego wieloosobowego organu przedstawicielskiego – Sejmu, w okresie lat 1952–1989²¹⁴⁸. W odniesieniu do występującego powiązania pomiędzy przyjętym ustrojem a kształtem parlamentarnego immunitetu materialnego założenie to zostało zweryfikowane w pełni pozytywnie. W przypadku relacji pomiędzy określoną formą rządów a omawianą instytucją

²¹⁴⁸ Jak stwierdza Artur Ławniczak, system realnego socjalizmu można zaklasyfikować jako autorytaryzm (A. Ławniczak, *Istota...* s. 260).

taki związek pozostaje natomiast słabszy, mając znaczenie jedynie uzupełniające wobec przyjętego typu ustroju.

Powiązanie pomiędzy ustrojem a kształtem parlamentarnego immunitetu materialnego ujawnia się w ramach stosunku współwystępowania tendencji do ograniczania lub likwidacji tej instytucji prawnej, każdorazowo, gdy parlamentowi odmawiało się jego podstawowego znaczenia w ramach ustalonego systemu naczelných organów władzy²¹⁴⁹, sprowadzając jego rzeczywistą rolę wyłącznie do funkcji forum wyrażania opinii społecznych, względnie utrwalania w formę prawnie wiążącą decyzji politycznych podjętych poza nim. Każdorazowo parlamentarny immunitet materialny w sposób dorozumiany traktowany był jako niepożądany bezpiecznik demokratyzmu ustroju²¹⁵⁰, którego wyłączenie umożliwiało pełne podporządkowanie debaty politycznej w wieloosobowym organie przedstawicielskim czynnikowi wobec niego zewnętrznemu. Przekładało się to na zależność polegającą na każdorazowej degradacji, aż do całkowitej likwidacji, tej instytucji wraz z postępującym przekształcaniem ustroju w stronę autorytaryzmu. Stopień, a w ślad za tym i forma, osłabienia gwarancji niezależności sprawowania mandatu zależały natomiast od uzasadnień ideologicznych stanowiących materialną podstawę przyjętego ustroju. Każdorazowo następowało to natomiast w ramach odrzucenia zasady podziału władzy oraz skupienia jej jednolicie w jednoosobowym albo wieloosobowym naczelnym organie państwa. Na tej podstawie należy wskazać, że przyjęcie ustroju autorytarnego w wersji nawiązującej do swojego autokratycznego wzorca²¹⁵¹, ustalonego na podstawie Konstytucji kwietniowej, prowadziło do okrojenia zakresu działalności zawodowej posłów i senatorów objętej nieodpowiedzialnością oraz dodatkowego wprowadzenia zabezpieczenia przed wywrotową działalnością poszczególnych parlamentarzystów we właściwej izbie w ramach możliwości pozbawienia ich mandatu w oparciu o nieostrą przesłankę wystąpień sprzecznych z obowiązkiem wierności wobec państwa polskiego. Odmienne natomiast założenia realnego socjalizmu, w swojej autorytarnej wizji państwa zakładającej nominalne skupienie władzy państwowej w organie przedstawicielskim²¹⁵², w pełni wykluczały dopuszczalność istnienia bezwzględnego i trwałego wyłączenia odpowiedzialności poszczególnych posłów w zakresie

²¹⁴⁹ O pojęciu parlamentaryzmu: *Ibidem*. s. 187–196.

²¹⁵⁰ Ciprian Negoiță wskazuje na występujące w okresie nowoczesnym łączenie pojęcia immunitetu parlamentarnego z ideami: wolności, wolności słowa, suwerenności, reprezentacji czy rozdzielenia władz. Autor ten ponadto zauważa, że na tej podstawie immunitet parlamentarny można wiązać z ideą rozwoju demokracji (C. Negoiță, *From...*, s. 59, 65, 68).

²¹⁵¹ *Ibidem*, s. 257–262.

²¹⁵² *Ibidem*, s. 156–157, 190–191, 259–262.

ich działalności zawodowej, co stanowiło gwarancję prawidłowego i niezakłóconego przebiegu rewolucji socjalistycznej zmierzającej do wywołania pożądanych przekształceń materialnej tkanki społecznej i ekonomicznej w okresie kształtowania się, pozbawionego wewnętrznych antagonizmów klasowych, narodu socjalistycznego. Dopiero w ramach funkcjonowania społeczeństwa jednolitego klasowo potencjalnie dopuszczano możliwość rozluźnienia rygorów wolności debaty politycznej, prowadzonej na gruncie powszechnego uznania podstawowych zasad ustroju socjalistycznego, w tym przede wszystkim zasady suwerenności ludu pracującego miast i wsi. W obu omówionych sytuacjach faktyczne znaczenie parlamentu sprowadzało ten organ, w najlepszym przypadku, do forum wyrażania opinii społecznych, nigdy natomiast areny nieskrępowanej debaty politycznej, esencjonalnej dla ustroju demokratycznego.

Nie występuje natomiast proste przełożenie ustalonego na danym etapie istnienia państwowości polskiej systemu rządów na okoliczność przyjęcia oraz treści parlamentarnego immunitetu materialnego. Każdorazowo dotyczy to jednak formalnych założeń ustrojowych, nie faktycznych relacji pomiędzy naczelnymi organami władzy. System rządów zgromadzenia, zgodnie z wzorcem wyznaczonym okresem funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego lat 1919–1922, powinien skłaniać do przyjęcia w ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej gwarancji niezależnego sprawowania mandatu przedstawicielskiego podobnych do nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego. Odmienne natomiast w tym okresie immunitet parlamentarny uległ ograniczeniu wyłącznie do parlamentarnego immunitetu formalnego oraz nietykalności poselskiej. Parlamentarny immunitet materialny obejmujący swoim zakresem działalność zawodową posła nie został w ogóle przyjęty. Silniejsza korelacja pomiędzy systemem rządów a kształtem parlamentarnego immunitetu materialnego występuje natomiast w ramach tendencji do wzmacniania ustrojowej pozycji Prezydenta w stosunku do pozostałych naczelnych organów władzy, co ujawnia się w szczególności na gruncie Konstytucji kwietniowej. W słabszym stopniu zauważalne jest to w ramach porównania kształtu parlamentarnego immunitetu materialnego przyjętego w Konstytucji marcowej oraz w Konstytucji RP z 1997 r. z tym określonym Ustawą konstytucyjną z 1992 r. Wśród wymienionych aktów konstytucyjnych, ta ostatnia opierając się na założeniach systemu mieszanego, określanego mianem parlamentarno-prezydenckiego albo prezydencko-parlamentarnego, ustalała prezydenturę silniejszą w porównaniu z tą przyjętą w dwóch pozostałych ustawach zasadniczych opartych na założeniach systemu parlamentarno-gabinetowego. Pewna tendencja w ramach korelacji pomiędzy parlamentarnym immunitetem materialnym a formą rządów jest wobec tego zauważalna, jednak brak jest podstaw do uznania

jej za w pełni specyficzną. Silniej taki związek ujawnia się na gruncie całościowych postulatów w dziedzinie określenia ustroju państwa w postaci poszczególnych projektów konstytucji przedkładanych w ramach prowadzonych prac ustrojodawczych. W tym zakresie, zauważalne jest powiązanie oparcia się przez wnioskodawców na systemie parlamentarnym z przyjęciem silniejszych gwarancji niezależności sprawowania mandatu przedstawicielskiego, podczas gdy czerpanie z wzorców systemu prezydenckiego, skłaniało wnioskodawców do ograniczenia parlamentarnego immunitetu materialnego.

Czwarta hipoteza szczegółowa została przyjęta w brzmieniu: W polskiej tradycji ustrojowej można zauważyć stosunek współwystępowania parlamentarnego immunitetu materialnego wraz z mandatem wolnym, przy braku zauważalnego stosunku wynikania pierwszej instytucji z drugiej, jak również braku istnienia jednolitości co do treści oraz zakresu parlamentarnego immunitetu materialnego wobec typu przyjętego mandatu przedstawicielskiego. Przeprowadzone badania w pełni potwierdzają założenia leżące u podstaw tej hipotezy.

Funkcją parlamentarnego immunitetu materialnego pozostaje zapewnienie parlamentarzysty niezależności w sprawowaniu mandatu przedstawicielskiego. Ujawnia to zewnątrz wobec stosunku przedstawicielstwa charakter parlamentarnego immunitetu materialnego. Nieodpowiedzialność parlamentarzysty dotyczy bowiem jego działalności na podstawie mandatu. Nie odnosi się ona natomiast do samego stosunku przedstawicielstwa jako podstawowego dla nabycia mandatu. Są to bowiem dwie odrębne sfery – relacja pomiędzy podmiotem udzielającym pełnomocnictw w ramach stosunku mandatu i podmiotem z niego uprawnionym oraz relacja wykonywania stosunku mandatu w ramach występowania z poruczenia mocodawcy w realizacji określonych działań w zakresie danej funkcji. Parlamentarny immunitet materialny nie ma więc na celu zagwarantowania niezależności parlamentarzysty wobec wyborców, czemu służy instytucja mandatu wolnego. Wynika z tego samoistny charakter parlamentarnego immunitetu materialnego wobec typu mandatu piastowanego przez parlamentarzystę. Na co zwrócono uwagę w podrozdziale 5.6. *Socjalistyczny mandat związany a gwarancje jego prawidłowego wykonywania*, sprawowanie mandatu związanego nawet w większym stopniu niż w przypadku sprawowania mandatu wolnego uzasadnia udzielenie posłom parlamentarnego immunitetu materialnego, a to z uwagi na konieczność wykonywania przez nich w swojej działalności woli cudzej, wyznaczającej treść przedsięwziętych przez nich czynności.

W rzeczywistości jednak, w okresie funkcjonowania instytucji głosu wolnego, a następnie parlamentarnego immunitetu materialnego, mandat związany nigdy nie przybrał treści, która skutkowałaby pełnym podporządkowaniem przedstawiciela swoim mocodawcom, a tym bardziej, aby następstwem naruszenia nałożonych na niego nakazów była nieskuteczność albo nieważność danej czynności podjętej na podstawie mandatu. Nawet w okresie I Rzeczypospolitej, skuteczność instrukcji wyborczych pozostawała względna. Faktyczna zdolność sejmiku do wywodzenia konsekwencji za ich niedotrzymanie lub naruszenie przez posła nie wykraczała poza te o charakterze politycznym. Tym bardziej socjalistyczny mandat związany nie odzwierciedlał w pełnym zakresie funkcji mandatu związanego. Za cechą specyficzną tego pierwszego uznawano przede wszystkim zdolność wyborców do odwołania swojego przedstawiciela, co w rzeczywistości nie musiało mieć charakteru wywodzenia wobec niego odpowiedzialności za naruszenie woli swoich mocodawców. Ci bowiem nie konstruowali ani w trakcie wyborów, ani następnie w toku kadencji Sejmu, jednolitych instrukcji czy nakazów dla swojego przedstawiciela, które ten byłby zobowiązany wdrożyć w ramach wykonywania mandatu. Ostatecznie także brak faktycznego stworzenia warunków proceduralnych urzeczywistnienia tej instytucji w ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, początkowo z uwagi na brak odpowiednich przepisów wykonawczych, a następnie ze względu na ich niefunkcjonalność, skutkowało pozbawieniem socjalistycznego mandatu związanego jego cechy charakterystycznej.

Także przyjęcie przez ustrojodawcę koncepcji mandatu wolnego nie warunkowało treści współwystępującego przy nim parlamentarnego immunitetu materialnego, którego kształt w podstawowym zakresie zależał od funkcjonującego w danym okresie ustroju państwa. Na skrajnych biegunach można bowiem postawić treść tej instytucji przyjętą w początkowym oraz schyłkowym okresie istnienia II Rzeczypospolitej. Podczas, gdy w latach 1919–1922 zakres parlamentarnego immunitetu materialnego pozostawał najszerszy w historii odrodzonego państwa polskiego, to w okresie obowiązywania Konstytucji kwietniowej – przybrał on zakres najwęższy. W pełni ujawnia to samoistny charakter parlamentarnego immunitetu materialnego pozostającego w wysokim stopniu niezależnym od typu sprawowanego przez parlamentarzystę mandatu przedstawicielskiego, z tendencją do współwystępowania tej instytucji przy mandacie wolnym jako charakterystycznej dla ustroju demokratycznego.

Ustalenia dokonane w toku przeprowadzonych badań dają podstawy dla weryfikacji w całej rozciągłości hipotezy piątej, którą ujęto w następujących dwóch zdaniach: Na gruncie polskiej

tradycji ustrojowej należy stwierdzić wykształcenie się, niezależnej od wpływów wzorców obcych, polskiej koncepcji parlamentarnego immunitetu materialnego. Specyfika polskiego rozwiązania polega na objęciu parlamentarnym immunitetem materialnym całości działalności posła lub senatora w zakresie sprawowanej funkcji przedstawicielskiej, z równoczesnym dopuszczeniem możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialnością sądowej w przypadku naruszenia tym działaniem praw osób prywatnych, co jednak wymaga uzyskania uprzedniej zgody właściwej izby.

Przyjęte założenia w ramach odpowiedzi na pytanie pomocnicze numer 5, dotyczące ustalenia istnienia oraz ewentualnej specyfiki polskiej koncepcji parlamentarnego immunitetu materialnego, należy uznać za prawidłowe. Przede wszystkim stwierdzenie, że parlamentarny immunitet materialny stanowi element polskiej tradycji ustrojowej w dziedzinie parlamentaryzmu, zakłada pewną stałość występowania tego rozwiązania oraz współkształtowanie go w toku doświadczeń historycznych polskiej wspólnoty narodowej. To samo w sobie nadaje tej instytucji pewne cechy szczególne, a to z uwagi na wyjątkowość losów dziejowych narodu polskiego.

Odnalezienie prototypu parlamentarnego immunitetu materialnego w instytucji głosu wolnego jako szczególnej, wykształconej na drodze zwyczaju, gwarancji wolności wypowiedzi politycznej, warunkuje wyjątkowe znaczenie oraz specyficzną treść rozważanej instytucji. Pozostawała ona charakterystycznym elementem ustroju Rzeczypospolitej szlacheckiej. Przedstawiciele narodu politycznego cieszyli się bowiem nie tylko nieograniczoną swobodą co do treści wystąpień, lecz każdorazowo posiadali prawo do zabierania głosu niepodlegającego limitacji przez współdyskutantów. U swojego zarania instytucja ta była absolutna, bowiem nie uznawano od niej jakichkolwiek wyjątków, także w sytuacji naruszenia głosem wolnym praw innych osób, chociaż już wówczas zagadnienie to bywało poddawane próbom pewnej modyfikacji, co ujawniło się w toku dyskusji na Sejmie Wielkim poprzedzającej przyjęcie Praw kardynalnych z dnia 8 stycznia 1791 r. fundujących głos wolny oraz Ustawy Rządowej z dnia 3 maja 1791 r. określającej prawa konstytucyjne państwa. Głos wolny kształtował się w ramach doświadczeń funkcjonowania polskiego parlamentaryzmu. Pomimo podobieństw tego systemu do systemu angielskiego, ten ostatni stanowił dla Polaków jedynie pewien wzorzec porównawczy, jednak występujące w nim instytucje nie miały bezpośredniego wpływu na kształt rodzimych instytucji ustrojowych gwarancji prawidłowego wykonywania mandatu przedstawicielskiego przez członków narodu politycznego na sejmach lub sejmikach. W okresie, gdy do tych porównań dochodziło, a to zwłaszcza na Sejmie Wielkim, instytucja

głosu wolnego była już w pełni wykształcona i utrwalona. A jej utrwalenie w kolejnych aktach normatywnych oraz określona w nich treść ujawnia odrębność i samoistność głosu wolnego od gwarancji wolności słowa w parlamencie angielskim.

Na odmiennych podstawach ufundowana została natomiast wolność słowa członków francuskich Stanów Generalnych, gdzie przywilej ten został określony dopiero w ramach sprzeciwu wobec Króla Ludwika XVI zmierzającego do zerwania Zgromadzenia Narodowego obradującego w postaci połączonych trzech stanów. Przyjęty wówczas immunitet parlamentarny nie posiadał swojej genezy w utrwaleniu zwyczaju, lecz pozostawał jednostkowym przejawem sprzeciwu rewolucyjnego ustrojodawcy zmierzającego do utrwalenia gwarancji niezależności oraz prawidłowego działania swoich członków. Francuski model immunitetu parlamentarnego został następnie przejęty do ustroju poszczególnych państw niemieckich. Dopiero w następstwie utrwalania praktyki oraz pod dalszym wpływem idei francuskich ten typ immunitetu parlamentarnego został przeniesiony na poziom ogólnoniemiecki – jedynie tymczasowo i w sposób prawnie niewiążący – w konstytucji frankfurckiej z 1848 r., aby kolejno zostać wyrażony w konstytucji Związku Północnoniemieckiego z 1867 r., a ostatecznie zostać utrwalony w konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 1871 r.

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., Sejm Ustawodawczy jako konstytuanta narodu polskiego, wyzwolonego spod jarzma zaborców po 123 latach niewoli, dostosował kształt gwarancji niezależności swoich członków do pełnionej przez nich funkcji, a to poprzez uznanie ich absolutnej nieodpowiedzialności w ramach działalności wchodzącej w zakres wykonywania mandatu przedstawicielskiego. Odrzucono wówczas przyjęty uprzednio przez Tymczasowego Naczelnika Państwa model wąskiego parlamentarnego immunitetu materialnego ograniczonego jedynie do określonych czynności deputowanych w izbie. Ten model parlamentarnego immunitetu materialnego niewątpliwie czerpał z wzorców francuskich, pozostając powieleniem odpowiedniej instytucji narzuconej przez państwa okupacyjne niemieckiego kręgu kulturowego – Niemcy i Austrię – w ramach określenia ustroju Królestwa Polskiego lat 1917–1918.

Wraz z ustaleniem ustroju państwa, posłom oraz senatorom jako przedstawicielom narodu została przypisana funkcja członków jednej z trzech podzielonych władz – legislatywy. Utracili oni wówczas przymiot członków organu zdolnego do bezpośredniego wyrażania woli narodu w zakresie nadania państwu ustroju, w którym została skupiona jednolita władza państwowa.

Równocześnie w ramach uwzględnienia postulatów środowisk prawicowych – konieczności zabezpieczenia praw osób prywatnych przed ich naruszeniem przez posłów i senatorów – dotychczas absolutny parlamentarny immunitet materialny obejmujący całość działalności wchodzącej w zakres wykonywania mandatu, tak we właściwej izbie, jak i poza nią, został uzupełniony instytucją dopuszczającą możliwość pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za naruszenie prawa osoby trzeciej, z zastrzeżeniem konieczności uzyskania na to zezwolenia właściwej izby. W ten sposób został ustalony wzór parlamentarnego immunitetu materialnego we współczesnych inkarnacjach państwa polskiego. Dalsze wariacje treści tej instytucji stanowiły odniesienie właśnie do tego wzorca. Dotyczyło to najpierw przekształceń autorytarnych ustroju poprzedzających uchwalenie Konstytucji kwietniowej, która niezależnie od ograniczenia zakresu parlamentarnego immunitetu materialnego utrzymała instytucję dopuszczającą na pociągnięcie posła lub senatora naruszającego swoją działalnością zawodową prawa osoby trzeciej do odpowiedzialności sądowej, warunkując to jednak uzyskaniem na to zezwolenia odpowiednio Sejmu lub Senatu.

Parlamentarny immunitet materialny opisany w art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej pozostawał także wzorcem wyjściowym dla całkowitego odrzucenia tej instytucji w Konstytucji PRL. To bowiem w ramach kształtowania się w powojennej Polsce ustroju ludowego, parlamentarny immunitet materialny, o treści nadanej mu w Konstytucji marcowej, został uznany za element specyficzny współczesnego burżuazyjnego wcielenia demokratycznego państwa narodu polskiego, stanowiąc równocześnie jedno z podstawowych założeń, na których została oparta pierwsza pełna konstytucja tego państwa.

Specyfika treści parlamentarnego immunitetu materialnego określonego w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. jako pierwszej ustawy konstytucyjnej współokreślającej kształt ustroju państwa polskiego w okresie transformacji ustrojowej, polegała na uznaniu szczególnej ochrony osób prywatnych przed naruszeniami ich praw przez posłów i senatorów. Wzorcową instytucję konieczności wyrażenia zezwolenia przez właściwą izbę na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność objętą parlamentarnym immunitetem materialnym, którą naruszał on prawa osób trzecich, zastąpiono wówczas wyłączeniem spod działania parlamentarnego immunitetu materialnego całości działalności posła lub senatora wynikającej z wykonywania mandatu, którą naruszał on dobra osobiste innych osób. Nie budzi wątpliwości, że wzorcem, na którym oparto się w pracach nad treścią art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. pozostawał art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej, co też wyraźnie wybrzmiało w ich trakcie. Kształt tej instytucji podlegał określeniu przez

środowiska centro-prawicowe, które tradycyjnie zmierzały do ograniczenia ochrony niezależności posłów i senatorów kosztem szerszego zabezpieczenia praw jednostki. Ograniczenie to zostało dokonane jednak w sposób niepełny, wobec posłużenia się przez ustrojodawcę odrębnym kryterium przedmiotowym wyłączenia danej działalności zawodowej posła lub senatora spod parlamentarnego immunitetu materialnego, a to wymogiem naruszenia dóbr osobistych, zamiast praw, aczkolwiek nie osób trzecich, lecz wszelkich innych osób. Niezależnie od tego utrzymano zasadę pełnej nieodpowiedzialności posłów i senatorów za całość ich działalności wynikającej z wykonywania mandatu, od czego wspomniane wyłączenie stanowiło wyjątek odnoszący się do naruszeń dóbr osobistych ściśle związanych z podmiotem poszkodowanym lub pokrzywdzonym działalnością zawodową członka parlamentu.

Krytyczna ocena modyfikacji pierwotnego wzorca parlamentarnego immunitetu materialnego, połączona z uzyskaniem przez ugrupowania lewicowe i ludowe (te drugie szczególnie doświadczone działalnością sanacji w II Rzeczypospolitej zmierzającej do radykalnego ograniczenia gwarancji niezależności posłów i senatorów) większości zdolnej do określenia kształtu ustabilizowanego ustroju III Rzeczypospolitej, skutkowało powrotem do pierwotnej treści tej instytucji opisanej w art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej, zmienionej w sposób zapewniający szersze gwarancje niezależności posłów i senatorów w sprawowaniu mandatu przedstawicielskiego. Pomimo tego ostatniego założenia nie zrezygnowano ze specyficznej instytucji umożliwiającej pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za naruszenie praw osób trzecich działalnością w zakresie sprawowania mandatu warunkowanej uzyskaniem na to uprzedniej zgody odpowiednio Sejmu lub Senatu. W ten sposób ustrojodawca zdecydował o przywróceniu specyficznie polskiej koncepcji parlamentarnego immunitetu materialnego, ponownie obejmując nieodpowiedzialnością posłów i senatorów całość ich działalności zawodowej w zakresie sprawowanej funkcji przedstawicielskiej, kreując wobec tego zasadę ich nieodpowiedzialności, od której wyjątek stanowi dopuszczalność pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej w przypadku naruszenia przez niego praw osób trzecich. Ta wyjątkowa instytucja, specyficznie polska, ma za zadanie zapewnić rozszerzoną ochronę praw podmiotów prywatnych, a to przede wszystkim w ramach dopuszczalności oddania przez właściwą izbę oceny konkretnego karygodnego zachowania posła lub senatora pod osąd organu władzy odrębnej i niezależnej od pozostałych władz, zapewniającego gwarancje uczciwego procesu, w ramach niezawisłości oraz bezstronności orzekających w nim sędziów.

Hipoteza oznaczona numerem 6 została przyjęta w następującym brzmieniu: Parlamentarny immunitet materialny stanowi jeden z podstawowych elementów warunkujących możliwość prawidłowego i niezależnego sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Ograniczenie, a nawet likwidacja parlamentarnego immunitetu materialnego wiąże się z tendencją do ograniczania pozycji ustrojowej parlamentarzystów oraz pozycji ustrojowej lub faktycznej roli parlamentu w systemie sprawowania władzy w państwie. W toku przeprowadzonych badań została ona zweryfikowana pozytywnie. Dla poczynienia w tym przedmiocie ustaleń podstawowe znaczenie przejawia analiza założeń ustrojowych określonych kolejno Konstytucją kwietniową i Konstytucją PRL, a także ich faktycznego urzeczywistnienia w życiu politycznym państwa. W tym drugim zakresie nie bez znaczenia pozostają także okresy bezpośrednio poprzedzające uchwalenie obu wskazanych konstytucji, a więc w pierwszym przypadku lata 1926–1935, a zwłaszcza lata 1930–1935, w drugim – lata 1944–1952, w tym zwłaszcza lata 1947–1952. W każdym z tych okresów następowało stopniowe przekształcanie ustroju państwa w stronę autorytaryzmu, czego finałem pozostawało uchwalenie odpowiednio Konstytucji kwietniowej albo Konstytucji PRL. Każdorazowo więc, wraz z ograniczaniem demokracji, ograniczeniu albo likwidacji podlegał parlamentarny immunitet materialny, co poprzedzało brak faktycznego respektowania w okresie przejściowym istniejących formalnych gwarancji prawidłowego i niezależnego sprawowania mandatu przedstawicielskiego²¹⁵³. Ujawnia to podstawowe znaczenie omawianej instytucji dla ustrojowej pozycji, tak parlamentu, jak i jego indywidualnych członków. Bez istnienia gwarancji wolności debaty politycznej w organie przedstawicielskim ten podlega degradacji przekształcając się ewentualnie w forum wymiany opinii społecznych, co do określonych rozwiązań prawnych lub zdarzeń faktycznych, bez rzeczywistego wpływu na treść podejmowanych decyzji prawodawczych oraz zdolności do skutecznego wykonywania kontroli prawidłowego funkcjonowania ustroju.

Hipotezy oznaczone kolejno numerami 7, 8 i 9, podobnie jak hipoteza siódma omówiona powyżej, podlegały podwójnej weryfikacji w ramach rozważań o charakterze teoretycznoprawnym, a następnie – analizy historycznoprawnej i dogmatycznej instytucji parlamentarnego immunitetu materialnego w polskiej tradycji ustrojowej. Hipoteza siódma

²¹⁵³ Podobną tezę stawia Krzysztof Grajewski, stwierdzając, że „na praktyczne funkcjonowanie instytucji immunitetu i nietykalności parlamentarnej ma wpływ praktyka funkcjonowania ustroju politycznego”. Jak bowiem dalej uzasadnia swoje stanowisko: „Wskazuje na to mała rola immunitetu w okresie obowiązywania Konstytucji kwietniowej, jak również całkowity brak ochrony parlamentarzystów, mimo posiadania szerokich przywilejów immunitetowych, w okresie Sejm Ustawodawczy w latach 1947–1952” (K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, s. 67).

została przyjęta w następującym brzmieniu: Istota parlamentarnego immunitetu materialnego polega na wyłączeniu możliwości wywodzenia przeciwko parlamentarzyste jakichkolwiek negatywnych konsekwencji prawnych na podstawie jego działalności w zakresie sprawowania mandatu. Twierdzenie to zostało pozytywnie zweryfikowane, wymaga jednak pewnego uzupełnienia. Powszechnie uważa się, że parlamentarny immunitet materialny, w toku swojego rozwoju historycznego, każdorazowo obejmował wszelkiego rodzaju sfery odpowiedzialności parlamentarzysty w zakresie czynów stanowiących przejawy wykonywania, a obecnie sprawowania, mandatu, chyba że coś innego wynikało wyraźnie z brzmienia odpowiedniego przepisu konstruującego tę instytucję. Pomimo braku sporu, co do dopuszczalności ponoszenia przez posła lub senatora odpowiedzialności odpowiednio przed Sejmem albo Senatem za jego działalność zawodową objętą nieodpowiedzialnością, biorąc pod uwagę wzorce historyczne, a zwłaszcza skrajnie demokratyczną zasadę równości szlacheckiej, dobrze się stało, że ustrojodawca zdecydował się na wyrażenie tej kompetencji właściwej izby wyraźnie w art. 105 ust. 1 zd. 2 cz. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

Odniesienie istoty parlamentarnego immunitetu materialnego do sfery odpowiedzialności parlamentarzysty nie wpływa natomiast na samą ocenę czynu, który nadal pozostaje bezprawny. W odmiennym przypadku, a więc gdyby instytucja ta skutkowała powstaniem w odpowiednim zakresie brakiem sprzeczności czynu posła lub senatora z inną normą prawną, wówczas wyłączona zostałaby możliwość rozważania zagadnienia jego odpowiedzialności jako pochodnej wobec bezprawności. Co należy już w tym miejscu podkreślić, biorąc pod uwagę wnioski oparte na weryfikacji hipotezy czwartej, ewentualna dopuszczalność odwołania przedstawiciela przez jego wyborców nie stanowi formy pociągania do odpowiedzialności, o której mowa powyżej, bowiem nie jest to warunkowane bezprawnością jego działania, lecz znajduje swoją podstawę w sferze kształtowania relacji przedstawicielstwa, zamiast wyciągania konsekwencji prawnych z zewnętrznych przejawów jej wykonywania. Parlamentarny immunitet materialny obejmuje swoim zakresem natomiast tę drugą sferę pochodną wobec zaistnienia stosunku podstawowego.

Istota parlamentarnego immunitetu materialnego polega na zerwaniu więzi pomiędzy normą sankcjonującą a normą sankcjonowaną, co każdorazowo wyłącza możliwość zastosowania tej pierwszej w odniesieniu do danego parlamentarzysty. W sferze relacji cywilnoprawnych parlamentarny immunitet materialny także wpływa na sferę praw i obowiązków stron danego stosunku prawnego wygaszając dopuszczalność wywodzenia w przypadku jego naruszenia jakichkolwiek negatywnych konsekwencji prawnych wobec posła lub senatora.

Skutkiem aktualizacji tej instytucji jest wygaszenie odpowiedzialności parlamentarzysty za określony dług jako że powszechnie uznaje się odrębność dwóch sfer – długu i odpowiedzialności. Oznacza to brak odpowiedzialności parlamentarzysty za naprawienie szkody lub krzywdy wyrządzonych danym czynem bezprawnym, co można przełożyć na brak w tym zakresie ponoszenia przez parlamentarzystę odpowiedzialności. Nie jest to bowiem niespotykany przypadek ponoszenia za dany czyn bezprawny odpowiedzialności w stosunku do poszkodowanego lub pokrzywdzonego przez podmiot inny niż sprawca. Ostatecznie to bowiem państwo, w oparciu o art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., ponosi odpowiedzialność za czyn bezprawny posła lub senatora, którego ten dopuścił się w zakresie sprawowania mandatu przedstawicielskiego, a za który nie odpowiada ze względu na aktualizację w odpowiednim zakresie parlamentarnego immunitetu materialnego. Odpowiedzialność ta ma charakter subsydiarny w ramach dopuszczalności wyrażenia przez Sejm lub Senat zgody na pociągnięcie odpowiednio posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą naruszył prawa osób trzecich. Brak bowiem takiej zgody wymaga, aby w odpowiednim zakresie odpowiedzialność tę przejęło na siebie państwo. Równocześnie materialnoprawny charakter parlamentarnego immunitetu materialnego jako odpowiednia norma prawna nie skutkuje wyłącznie odebraniem kauzy świadczenia odszkodowawczego za wyrządzoną szkodę czy odpowiednio – zadośćuczynienia za wyrządzoną krzywdę, lecz jako zakaz wywodzenia na tej podstawie jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec parlamentarzysty prowadzi do nieważności danej czynności prawnej stanowiącej podstawę takiego świadczenia, czyniąc to ostatnie bezpodstawnym.

Hipoteza ósma została przyjęta w postaci następującego zdania: Przesłanka dopuszczalności wyrażenia zgody przez Sejm albo Senat na pociągnięcie odpowiednio posła albo senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą naruszył prawa osób trzecich, nie skutkuje przekształceniem parlamentarnego immunitetu materialnego w odpowiednim zakresie w parlamentarny immunitet formalny, lecz stwarza możliwość aktualizacji przez właściwą izbę, w ramach wykonania swoich uprawnień w zakresie zwierzchnictwa nad posłem albo senatorem, dopuszczalności wywodzenia konsekwencji prawnych przeciwko posłowi albo senatorowi przed sądem jako organem charakteryzującym się szczególnymi gwarancjami w zakresie niezależności i niezawisłości. Na podstawie przeprowadzonych badań, uwzględniając wnioski płynące z weryfikacji hipotezy oznaczonej numerem 7, powyższe założenie wstępne należy uznać za prawidłowe.

Parlamentarny immunitet materialny ma za zadanie zagwarantować warunki do prawidłowego i niezależnego sprawowania przez posła albo senatora mandatu w interesie abstrakcyjnego podmiotu władzy zwierzchniej, którego każdy z nich pozostaje samodzielnym przedstawicielem. Powstanie stosunku przedstawicielstwa następuje poprzez określony akt konwencyonalny stanowiący wybór danej osoby na posła albo senatora. Podmioty uczestniczące w tym akcie nie uzyskują z tego powodu jakichkolwiek szczególnych uprawnień wobec wybranego przez siebie przedstawiciela. W tym zakresie zgromadzenie wyborcze posiada bowiem kompetencje wyłącznie do dokonania wyboru danej osoby na posła (senatora) wyrażając w ten sposób wolę zbiorową niepodlegającą redukcji do poszczególnych jednostek zdolnych do wykonywania czynnego prawa wyborczego. Stosunek przedstawicielstwa zostaje określony i zarazem zamknięty w momencie wyboru. Żaden podmiot nie jest zdolny w dalszym okresie modyfikować treści stosunku przedstawicielstwa, co skutkuje pożytywaniem każdej pojedynczej jednostki, jak i ich zgromadzeń, za zewnętrzne wobec nawiązanego stosunku podstawowego. Przekłada się to na odniesienie parlamentarnego immunitetu materialnego do wszelkich relacji zewnętrznych wobec tego stosunku, zarówno tych nawiązywanych z podmiotami publicznymi, jak i prywatnymi. Instytucja ta chroni wobec tego posła lub senatora przed wywieraniem na niego wpływu, tak przez inne organy władzy publicznej, jak i podmioty prywatne.

Uznanie w polskiej tradycji ustrojowej szerokiej ochrony praw i interesów osób prywatnych w ramach możliwości ich naruszenia przez posłów lub senatorów, przekłada się na przyznanie właściwej izbie kompetencji do wyrażenia zgody na pociągnięcie swojego członka do odpowiedzialności sądowej, w przypadku naruszenia przez niego swoją działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu praw osób trzecich. Z okoliczności ponoszenia w tym zakresie przez państwo subsydiarnej odpowiedzialności za czyn bezprawny posła lub senatora, możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności sądowej przez osobę bezpośrednio zainteresowaną należy uznać za mającą spełniać przede wszystkim funkcję zaspokojenia poczucia sprawiedliwości poszkodowanego (pokrzywdzonego) przybliżając charakter tej instytucji do swego rodzaju retorsji. W odmiennym przypadku poseł lub senator za swoją działalność ponosiłby odpowiedzialność przed właściwą izbą. Nieodpowiedzialność posłów i senatorów nie miałaby na tej podstawie nigdy charakteru absolutnego.

Dopuszczalność pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą narusza prawa osób trzecich warunkowana jest koniecznością uzyskania na to zgody odpowiednio Sejmu lub Senatu, co

ujawnia publicznoprawny charakter parlamentarnego immunitetu materialnego. To bowiem w sferze swobodnego uznania właściwej izby spoczywa dokonanie ważenia interesu prywatnego i interesu publicznego w aktualizacji tej możliwości, w sytuacji spełnienia ku temu przesłanek, a to naruszenia praw osób trzecich działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, czyli działalnością zawodową posła lub senatora. Oznacza to, że o charakterze danego czynu decyduje wyłącznie jego wejście w zakres sprawowania mandatu, bez względu na materialną treść danego czynu, który może także wyczerpywać znamiona czynu bezprawnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, kompetencja właściwej izby do wyrażenia zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą narusza prawa osób trzecich, polega wyłącznie na zmianie forum przed których do tego dochodzi, a nie powstaniem możliwości wywodzenia na tej podstawie wszelkiego rodzaju konsekwencji w stosunku do posła albo senatora. Równocześnie zgoda ta stanowi warunek *sine qua non* aktualizacji możliwości wywodzenia określonego typu odpowiedzialności – odpowiedzialności sądowej – w danym zakresie. Istota tej instytucji polega bowiem na oddaniu rozsądzenia sporu pomiędzy posłem albo senatorem a poszkodowanym (pokrzywdzonym) w procedurze zapewniającej wszelkie gwarancje uczciwego procesu przez organ władzy pozostającej odrębną i niezależną od innych władz, cechujący się szczególną niezależnością, w którym orzekają niezawisli sędziowie, co – w założeniu – ma zapewniać najwyższy poziom ich bezstronności. Warunków takich niewątpliwie nie mogłaby zapewnić właściwa izba, której członkiem pozostaje dany poseł albo senator, zarówno w ramach procedury kontradiktoryjnego sporu pomiędzy bezpośrednio zainteresowanymi, jak i w ramach wywodzenia wobec posła lub senatora odpowiedzialności dyscyplinarnej (regulaminowej) w ramach posiadanych uprawnień zwierzchnich. Biorąc to pod uwagę, omawianej instytucji nie mogłoby zastąpić rozpatrzenie sprawy przez sąd honorowy lub inny organ podobny.

Z uwagi na publicznoprawny charakter parlamentarnego immunitetu materialnego oraz działalności, którą on obejmuje, nie jest możliwe oddanie takiego sporu do rozstrzygnięcia w drodze arbitrażu lub innych form sądownictwa prywatnego, którego ukonstytuowanie zależy od umowy stron sporu. Tym bardziej wykluczone jest samodzielne uregulowanie swoich praw i obowiązków bezpośrednio przez zainteresowane strony w drodze czynności prawnej z pominięciem właściwej procedury sądowej. Sąd jako organ zobowiązany do kierowania się w swojej działalności wyłącznie prawem pozostaje bowiem równocześnie gwarantem zabezpieczenia interesu publicznego, czego wymaga charakter czynu stanowiącego podstawę

odpowiedzialności posła lub senatora, a który dalej wchodzi w zakres działalności polegającej na sprawowaniu mandatu przedstawicielskiego. Poseł lub senator nie może w tym zakresie samodzielnie wyrazić zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności sądowej. Ma to swoje źródło zarówno w przełamaniu w ten sposób zasady podziału władzy w ramach dopuszczalności oceny przez sądy – trzecią władzę – działalności posła lub senatora wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, pochodnej do niej zasady autonomii parlamentu, jak i konieczności zabezpieczenia posła lub senatora przed wpływami zewnętrznymi polegającymi na żądaniu, aby ten zrezygnował z przynależnej mu gwarancji prawidłowego i niezależnego sprawowania mandatu²¹⁵⁴. Interes publiczny oraz wspomniane zasady podziału władzy i autonomii parlamentu, wykluczają taką dopuszczalność, co nie ma tożsamego przełożenia na uprawnienie posła lub senatora do wyrażenia zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej za działalność niewchodzącą w zakres sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Nie sposób jednak nie zauważyć, że w tym zakresie spełniły się obawy możliwości wykorzystania tego uprawnienia posła lub senatora, w ramach wywierania na niego wpływów, a to poprzez wręcz żądanie, aby ten zgodził się na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, w przypadku każdorazowego skierowania przeciwko niemu jakiegokolwiek zarzutu popełnienia przestępstwa²¹⁵⁵. W tym przypadku nie dochodzi jednak do bezpośredniego naruszenia niezależności posła lub senatora w sprawowaniu mandatu, jako że jego ewentualna zgoda rozciąga się wyłącznie na działalność niewchodzącą w zakres sprawowania mandatu. Odmienne natomiast, gdyby taką zgodę poseł lub senator mógł wyrazić wobec działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, którą naruszył prawa osób trzecich, wówczas nadużycia związane z żądaniem poddania się przez niego odpowiedzialności godziłyby bezpośrednio w jego niezależność w wykonywaniu funkcji przedstawicielskiej, a obecnie taki skutek pośrednio mogą wywołać naciski wywierane na odpowiednią izbę, aby ta wyraziła zgodę na pociągnięcia w tym zakresie posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej.

Charakter parlamentarnego immunitetu materialnego dotyczący określonego czynu posła lub senatora nie ulega modyfikacji ze względu na możliwość wyrażenia przez Sejm lub Senat

²¹⁵⁴ S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 144–145; C. Negoită, *From...*, s. 65–68.

²¹⁵⁵ Należy w tym miejscu zauważyć, że odmiennie niż w przypadku sędziów, którym, na podstawie art. 181 Konstytucji RP z 1997 r., przysługuje odpowiedni do parlamentarnego – immunitet formalny oraz nietykalność, sąd w ramach decydowania o wyrażeniu zgody na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej nie podlega tożsamej co Sejm lub Senat presji społecznej. W przypadku organów przedstawicielskich nie można bowiem nie zauważyć, że wpływ opinii publicznej na podejmowane przez nie decyzje ma istotne znaczenia z punktu widzenia kadencyjności tych organów oraz wyboru ich składu w głosowaniu powszechnym, co nie ma zastosowania do sędziów powoływanych dożywotnio przez Prezydenta w oparciu przede wszystkim o kryterium merytoryczne.

zgody na pociągnięcie odpowiednio posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za naruszenie przez niego praw osób trzecich działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu. Nie dochodzi tutaj do przekształcenia określonej w art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. instytucji w parlamentarny immunitet formalny, co wyklucza odpowiednie przenoszenie *per analogiam* wniosków go dotyczących na zagadnienie nieodpowiedzialności poselskiej lub senatorskiej za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu. Dany czyn pozostaje dalej objęty parlamentarnym immunitet materialnym w zakresie wykraczającym poza przedmiot wyrażonej zgody na pociągnięcie posła lub senatora za konkretny czyn do odpowiedzialności sądowej danego rodzaju. Oznacza, to że w takim przypadku możliwe jest pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności wyłącznie w ramach odpowiedniej procedury sądowej, na której przeprowadzenie wyraził zgodę odpowiednio Sejm lub Senat. Charakter odpowiedzialności posła (senatora) w ramach omówionej instytucji polega bowiem wyłącznie na stworzeniu możliwości jej aktualizacji w toku postępowania sądowego, nie na umożliwieniu wywodzenia wobec posła (senatora) jakichkolwiek konsekwencji prawnych pozostających w zakresie danej sfery jego odpowiedzialności prawnej. Na gruncie art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., Sejm lub Senat nie wyraża wobec tego zgody na pociągnięcie odpowiednio posła lub senatora do odpowiedzialności na przykład karnej lub cywilnej na podstawie danego czynu wchodzącego w zakres sprawowanego mandatu, którym naruszone zostały prawa osób trzecich, lecz na wywodzenie wobec takiego posła lub senatora odpowiedzialności przed sądem w ramach określonej procedury za popełniony przez niego indywidualny czyn bezprawny. Odmienną konstrukcją ustrojodawca posłużył się na gruncie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku, gdyby dany czyn posła (senatora) wynikający z wykonywania mandatu godził w dobra osobiste innych osób, wówczas nie był on w ogóle objęty parlamentarnym immunitetem materialnym, co skutkowało poddaniem tego czynu pod ogólne zasady odpowiedzialności prawnej.

Ostatnia z hipotez szczegółowych, oznaczona numerem 9, została przyjęta w następującym brzmieniu: Z istoty oraz funkcji przesłanki określającej kompetencję Sejmu albo Senatu do wyrażenia zgody na pociągnięcie odpowiednio posła albo senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą naruszył prawa osób trzecich, wynika powinność odniesienia pojęcia osób trzecich wyłącznie do podmiotów prywatnych, które pozostają poza zakresem konstytucyjnie określonych funkcji oraz kompetencji odpowiednio Sejmu albo Senatu lub posła albo senatora. Wyłącza to spod zakresu

pojęcia osób trzecich przede wszystkich pozostałych posłów albo senatorów, jak również piastunów innych organów władzy publicznej lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, wobec których Sejm albo Senat swoje uprawnienia wywodzi bezpośrednio z konstytucji. Także i ona została zweryfikowana pozytywnie. Dotychczas doktryna oraz judykatura nie przywiązywały większej uwagi do analizy znaczenia poszczególnych pojęć jakimi posłużył się ustrojodawca do skonstruowania brzmienia art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. Okoliczność tę należy uznać za niepożądaną wobec przyjęcia założenia o szerokim wykorzystaniu w tekście ustawy zasadniczej pojęć zastanych oraz uznania dla koncepcji autonomii pojęć konstytucyjnych, których treść pozostaje specyficzna na gruncie tego aktu normatywnego, a nie podlega redukcji do ich słownikowego znaczenia albo ich rozumienia na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, chociażby to z nich czerpały swoje źródło. To zaniechanie w odniesieniu do wykładni przesłanki dopuszczalności wyrażenia przez Sejm lub Senat zgody na pociągnięcie odpowiednio posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą narusza prawa osób trzecich, niesie za sobą poważne konsekwencje co do określenia zakresu sytuacji w których kompetencja ta może podlegać aktualizacji. Pojęcie osób trzecich wyznacza bowiem zakres podmiotów naruszenie praw których, daje możliwość przełamania zasad podziału władzy oraz autonomii parlamentu, jak również przedłożenia interesu partykularnego jednostki nad interes publiczny w zabezpieczeniu niezależności organu przedstawicielskiego oraz jego członków.

Użyte przez ustrojodawcę w art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. pojęcie osób trzecich nawiązuje do brzmienia art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej, a pośrednio także i art. 41 ust. 4 Konstytucji kwietniowej, pozostaje zarazem odmienne od tego którym ustrojodawca posłużył się na gruncie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Z samej istoty pojęcia osób trzecich wynika, że są to podmioty pozostające na zewnątrz określonej relacji, która stanowi punkt odniesienia przy ustalaniu zakresu tego pojęcia. Słusznie już na gruncie art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej zauważano, że pojęcie to odnosi się do podmiotów pozostających poza Sejmem czy odpowiednio poza Senatem²¹⁵⁶. Uwzględniając jednak funkcję parlamentarnego immunitetu materialnego, w tym zwłaszcza jego publicznoprawne odniesienie, oraz cel któremu miała służyć instytucja dopuszczalności zezwolenia przez Sejm lub Senat na pociągnięcie odpowiednio posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za naruszenie

²¹⁵⁶ M. Rataj, *Walka...*, s. 3; J. Ciągwa, *Immunitet...*, s. 98

prawa osoby trzeciej działalnością wchodzącą w zakres wykonywania mandatu, wydaje się, że taka wykładni pozostaje jednak zbyt wąska.

Odmienne konstrukcję w ramach gwarancji ochrony praw osób prywatnych przed możliwością ich naruszenia przez posła lub senatora wykonującego swoją funkcję przedstawicielską przyjął ustrojodawca na gruncie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r. Posłużył się on także odmienną nomenklaturą, zarówno co do przedmiotu: „dóbr osobistych” oraz podmiotu: „innych osób”, warunkując wyłączenie danego czynu spod zakresu parlamentarnego immunitetu materialnego. W tym przypadku inna osoba, to każda osoba inna niż naruszyciel. Ta wykładnia ma swoje podstawy w brzmieniu art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., zgodnie z którym omawiana instytucja została skonstruowana jako zaprzeczenie przesłanki, którą jest nieodpowiedzialność posła (senatora) za działania wynikające z wykonywania mandatu. Skutkuje to zarówno ograniczeniem zakresu parlamentarnego immunitetu materialnego, jak i odniesieniem pojęcia innych osób do podmiotu którym jest poseł (senator). Odmienne konstrukcję ustrojodawca przyjął na gruncie art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej, art. 41 ust. 4 Konstytucji kwietniowej oraz art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. Każdorazowo kompetencja Sejmu (Senatu) do wyrażenia zezwolenia albo zgody na pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności sądowej nie stanowi zaprzeczenia przesłanki w ramach tego samego zdania, lecz pozostaje, określoną w odrębnym zdaniu, instytucją modyfikującą przyjętą zasadę nieodpowiedzialności posła (senatora) za jego działalność zawodową. To odrębne zdanie prowadzi do odniesienia całości kreowanej w niej instytucji do parlamentarnego immunitetu materialnego. Oznacza, że na gruncie art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. kompetencja Sejmu (Senatu) do wyrażenia zgody na pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą narusza on prawa osób trzecich, dotyczy jego nieodpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres sprawowanego mandatu. To właśnie ta działalność wyznacza zakres relacji, do której należy odnieść pojęcie osób trzecich jako podmiotów wobec niej zewnętrznych – pozostających na zewnątrz tej relacji. Mając to na uwadze, podkreślając powinność wykładni zakresu parlamentarnego immunitetu materialnego opisanego w art. 105 ust. 1 Konstytucji RP wyłącznie w ramach konstytucyjnych funkcji i kompetencji Sejmu oraz Senatu, a także odpowiednio posłów i senatorów, spod pojęcia osób trzecich należy wyłączyć wszelkie podmioty, wobec których poseł wykonuje bezpośrednio swoje konstytucyjne kompetencje pozostające w zakresie sprawowanego mandatu samodzielnie lub jako członek Sejmu, co znajduje odpowiednie zastosowanie także do

senatorów²¹⁵⁷. Należy w tym miejscu podkreślić jednak, że zakres pojęcia osób trzecich, tak samo jak zakres parlamentarnego immunitetu materialnego, pozostaje na tej podstawie różny w odniesieniu do posłów i senatorów, co wynika z odmiennego zakresu konstytucyjnych kompetencji zarówno deputowanych, jak i właściwych izb, których pozostają oni członkami.

Ustalenia dokonane w ramach weryfikacji kolejnych hipotez szczegółowych dają podstawę do stwierdzenia istotnego znaczenia parlamentarnego immunitetu materialnego w polskiej tradycji ustrojowej jako współkształtującego pozycję ustrojową członków parlamentu oraz stwarzającego im warunki niezależnego i prawidłowego sprawowania piastowanych przez nich mandatów przedstawicielskich. Instytucja ta wykazuje silny związek z przyjętym typem ustroju oraz pewną korelację z ustaloną formą rządów, w tym drugim zakresie podlegając wzmocnieniu w ramach systemów parlamentarnych i osłabieniu w przypadku zbudowania relacji pomiędzy naczelnymi organami władzy na założeniach silnej prezydentury. Prowadzi to do uznania za pozytywnie zweryfikowaną w przeważającej części hipotezę podstawową przyjętą w następującym zdaniu: Parlamentarny immunitet materialny przejawia istotne znaczenie w polskiej tradycji ustrojowej pozostając jednym z elementów współkształtującym pozycję ustrojową członków parlamentu, wykazując związek zarówno z typem ustroju, jak i formą rządów przyjętych na danym etapie istnienia państwowości polskiej, w istotnym stopniu warunkując niezależność sprawowania mandatu przez członków wieloosobowego organu przedstawicielskiego. W pozostałym zakresie hipoteza ta podlega częściowej modyfikacji, zgodnie z ustaleniami poczynionymi w ramach weryfikacji hipotezy oznaczonej numerem 3.

Stwierdzenie, że parlamentarny immunitet materialny przejawia istotne znaczenie w polskiej tradycji ustrojowej pozostając jednym z elementów współkształtującym pozycję ustrojową członków parlamentu, znajduje swoje uzasadnienie przede wszystkim w okoliczności trwałego występowania tej instytucji w dziejach polskiego parlamentaryzmu w istotnym stopniu warunkując realizację zasady zwierzchnictwa narodu. Okoliczność współkształtowania przez tę instytucję pozycji ustrojowej członków parlamentu wynika z funkcji jaką pełni przynależny im parlamentarny immunitet materialny jako gwarancja prawidłowego i niezależnego wykonywania przez posłów i senatorów ich funkcji przedstawicielskiej. Wolność debaty

²¹⁵⁷ Podobnie Leszek Garlicki: „Zakres podmiotowy tego pojęcia [osoby trzecie – przyp. JG] obejmuje wszelkiego rodzaju osoby, a więc zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne prawa prywatnego. Nie wydaje się, by pojęcie «osoby trzeciej» można było w tym kontekście odnieść do organów państwowych i innych podobnych jednostek nie mających osobowości prawnej, ani też do publicznych osób prawnych, np. jednostek samorządu terytorialnego. Istotą konstrukcji przyjętej w art. 105 ust. 1 zd. 2 jest bowiem ochrona praw podmiotowych pozostających na zewnątrz systemu organizacyjnego władzy publicznej” (L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 12).

politycznej, pozostająca fundamentem ustroju demokratycznego, wymaga szczególnej ochrony w wieloosobowym organie przedstawicielskim. To, że ustroj Rzeczypospolitej powinien być zbudowany na zasadach suwerenności narodu i wolności słowa politycznego zostało już ustalone w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej. Wówczas uznano, że utrzymanie tych zasad wymaga istnienia szczególnych gwarancji niezależności posłów co znajdowało urzeczywistnienie w przysługującym im głosie wolnym. Także współcześnie uznaje się, że wyłącznie w ramach w pełni nieskrępowanej dyskusji politycznej możliwe jest wypracowanie najlepszych rozwiązań, bowiem poddanych próbie wszelkiej krytyki. Znaczenie gwarancji nieskrępowanej krytyki przejawia jeszcze większe znaczenie w ramach wykonywania przez przedstawicieli narodu kontroli funkcjonowania ustroju we wszelkich jego przejawach. Tylko bowiem w warunkach pełnej wolności możliwe jest wyrażanie poglądów niepodlegających modyfikacji ze względu na jakiegokolwiek wpływy zewnętrzne. To samo ma zastosowanie do wszystkich innych czynności podejmowanych w ramach działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu. Pełna wolność wykonywania funkcji przedstawicielskiej znajduje na tej podstawie swoje uzasadnienie w interesie publicznym, a więc i w interesie suwerena – narodu, którego samodzielnym przedstawicielem pozostaje każdy poseł i senator²¹⁵⁸.

Powyższe ustalenia nakazują krytycznie odnieść się do sytuacji przyjęcia różnego rodzaju bezpieczników dopuszczających możliwość ingerencji w działalność zawodową posła lub senatora, podważających jego zdolność do w pełni nieskrępowanego wypełniania sprawowanego mandatu przedstawicielskiego. Zauważając te zagrożenia ustrojodawca postanowił odejść od konstrukcji parlamentarnego immunitetu materialnego przyjętego na gruncie art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., a zamiast tego nawiązać do pierwotnego określonego art. 21 ust. 1 Konstytucji marcowej. Robiąc to równocześnie zdecydował się usunąć zidentyfikowane luki tej instytucji, a to poprzez objęcie nieodpowiedzialnością działalności posła lub senatora wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, zamiast działalności wchodzącej wyłącznie w zakres jego wykonywania, jak również posłużyć się zamiast pojęciem: „zezwoleń”, to pojęciem: „zgody”. W ten sposób ustrojodawca zmierzał tak do rozszerzenia zakresu parlamentarnego immunitetu materialnego, jak i wzmocnienia wynikających z niego gwarancji. Pozostawiając dopuszczalność pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej w przypadku naruszenia przez niego praw osób trzecich swoją działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, wyraźnie zaznaczono

²¹⁵⁸ S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 144–145; C. Negoită, *From...*, s. 66–68.

konieczność uzależnienia realizacji tej możliwości od uzyskania na to uprzedniej zgody właściwej izby. W tym kontekście uważam, że błędem było oddanie do decyzji ustawodawcy zwykłego, w oparciu o art. 105 ust. 6 Konstytucji RP z 1997 r., decyzji o wysokości wymaganej większości jaką należy osiągnąć w danej izbie w celu wyrażenia takiej zgody. Przyjęcie przez ustawodawcę zwykłego wymogu uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowej liczby posłów należy bowiem uznać za gwarancję zbyt słabą, aby w wystarczającym stopniu zabezpieczać zarówno interes publiczny w nieskrępowanej działalności posłów i senatorów w zakresie sprawowanej funkcji przedstawicielskiej, jak i uniemożliwiać wykorzystanie tej instytucji do rozgrywek politycznych. Dopuszczalność rozstrzygania sporu przez organy należące do innej władzy – sądy – w przypadku naruszenia interesu jednostki przez posła lub senatora działającego w zakresie sprawowanej funkcji przedstawicielskiej powinna mieć charakter wyjątkowy i odnosić się wyłącznie do sytuacji wyraźnego nadużycia mandatu. W takim przypadku uzyskanie większości kwalifikowanej, przewyższającej tą jaką powinien cieszyć się rząd dla sprawnego realizowania swojej polityki, nie powinno nastręczyć większych problemów, tym bardziej, że w takiej sytuacji cały skład organu przedstawicielskiego, a nie wyłącznie członkowie koalicji rządzącej, pozostawałby pod kontrolą opinii publicznej. Skoro instytucja wyrażenia zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu dotyczy bezpośrednio wykonywania przez niego funkcji przedstawicielskiej, brak jest podstaw, aby aktualizacja odpowiedzialności przed organem trzeciej władzy zależała wyłącznie od zgody możliwej do wyrażenia przez większość członków danej izby, co nadaje tej decyzji ściśle polityczny wymiar. Mając to na uwadze pożądanoby, aby zgodę na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności za naruszenie praw osób trzecich działalnością w zakresie sprawowania mandatu właściwa izba wyrażała większością równą $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby posłów lub senatorów, co odpowiada większości jaką Sejm pociąga do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów za naruszenie Konstytucji RP z 1997 r. lub ustaw albo za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Brak jest uzasadnienia, aby możliwość pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu miała być prostsza niż realizacja odpowiedzialności członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu za ich działalność zawodową w ramach sprawowanej funkcji.

Równocześnie, aby ograniczyć możliwość wykorzystania omawianej instytucji w ramach rozgrywek politycznych, w tym aby zabezpieczyć ją przed możliwością wykorzystania jako

populistycznego argumentu w ramach kolejnych wyborów do organu przedstawicielskiego, należałoby jednoznacznie zastrzec, że zgodę na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za naruszenie przez niego praw osób trzecich działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, może wyrazić wyłącznie odpowiednio Sejm lub Senat tej kadencji, w trakcie której popełniono dany czyn. W ramach możliwej do poniesienia przeciwko temu postulatowi krytyki ponownie pokreślę, że w przypadku braku możliwości realizacji odpowiedzialności posła lub senatora w drodze postępowania sądowego, to państwo pozostaje zobowiązane do naprawienia szkody lub zadośćuczynienia krzywdzie jaka wynikła z bezprawnego działania posła lub senatora w ramach sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Dążąc do zachowania pełnych gwarancji praw osób prywatnych, należałoby jednak dodatkowo jednoznacznie postanowić, że w okresie kadencji Sejmu albo Senatu w trakcie której popełniono dany czyn bezprawny albo do czasu podjęcia w tym przypadku przez Sejm albo Senat decyzji w przedmiocie zgody na pociągnięcie posła albo senatora do odpowiedzialności sądowej, w zależności co nastąpi wcześniej, termin przedawnienia nie rozpoczyna swojego biegu. W ten sposób pełnego zabezpieczenia doznawałyby zarówno interes prywatny, jak i interes publiczny. Pierwszy w ramach uzyskanego naprawienia szkody lub zadośćuczynienia krzywdzie, drugi – poprzez ochronę niezależności posła lub senatora w zakresie sprawowanej funkcji przedstawicielskiej, a w ślad za tym i zagwarantowania prawidłowego działania parlamentu. W oparciu o ten sam argument potencjalnie można byłoby wyrazić w tym miejscu także dalej idący postulat całkowitej likwidacji możliwości wyrażenia przez Sejm lub Senat zgody na pociągnięcie odpowiednio posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą naruszył prawa osób trzecich. Takie rozwiązanie stanowiłoby jednak istotny wyłom w ustalonej w tym zakresie polskiej tradycji ustrojowej konstrukcji parlamentarnego immunitetu materialnego, jak i nie wydaje się, aby miałyby szanse na uzyskanie szerszego poparcia urastającego do tego, które umożliwiłoby dokonanie odpowiedniej zmiany art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

Rozważając zagadnienie pożądanых gwarancji niezależności posłów i senatorów w sprawowaniu mandatu przedstawicielskiego nie sposób nie zauważyć stanowiska posła Piotra Ikonowicza, który w trakcie debaty w KKZN nad zagadnieniem konstrukcji immunitetu parlamentarnego w przygotowywanym projekcie Konstytucji RP z 1997 r., słusznie uznał parlamentarny immunitet formalny za konieczne uzupełnienie parlamentarnego immunitetu

materialnego²¹⁵⁹. Biorąc pod uwagę wnioski wynikające z krytycznej analizy w podrozdziale 5.4 *Przywrócenie parlamentarnego immunitetu materialnego w pierwszej konstytucji (?) III Rzeczypospolitej Polskiej* stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 16 lutego 1994 r.²¹⁶⁰ w przedmiocie wykładni parlamentarnego immunitetu materialnego opisanego w art. 7 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., należy podzielić wątpliwość posła Piotra Ikonowicza, co do zasadności pozostawienia władzy sądowniczej pełni kompetencji oceny objęcia danego czynu parlamentarnym immunitetem materialnym jako dotyczącym działalności posła lub senatora wchodzącej w zakres sprawowania mandatu. Na tej podstawie uważam za zasadne oddanie tej decyzji do rozstrzygnięcia w pierwszej kolejności przez Sejm albo Senat, co oczywiście nie zwalnia sądu od obowiązku weryfikacji podjętej w tym zakresie decyzji właściwej izby na dalszym etapie toczącego się przed nim postępowania. Sądy jako organy orzekające wyłącznie w oparciu o prawo są bowiem także zobowiązane do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP z 1997 r. W przypadku stwierdzenia, że dany czyn pozostaje objęty parlamentarnym immunitetem materialnym zobowiązane są każdorazowo uwzględnić to w ramach podejmowanych przez siebie decyzji procesowych. Objęcie działalności posłów i senatorów parlamentarnym immunitetem formalnym w zakresie wychodzącym poza parlamentarny immunitet materialny pozostaje dodatkowo zgodne z zasadą podziału władzy, pozostawiając kompetencje do decydowania o charakterze działalności posłów lub senatorów właściwej izbie w ramach przynależnej jej autonomii. Uznanie tego poglądu na gruncie odpowiedzialności karnej posłów i senatorów w świetle poczynionych ustaleń nie jest jednak wystarczające. Parlamentarnym immunitetem formalnym należałoby objąć także pozostałe sfery odpowiedzialności sądowej posłów i senatorów, zwłaszcza ich odpowiedzialność cywilną, za naruszenie działalnością niewchodzącą w zakres sprawowanego mandatu praw wszelkich innych niż sprawca podmiotów, a to z uwagi na możliwość wywołania w ten sposób daleko idących negatywnych konsekwencji dla posła lub senatora, w ramach procedury nie zapewniającej tożsamych gwarancji pozwanemu jak to ma miejsce w odniesieniu do oskarżonego na gruncie procesu karnego. Biorąc jednak pod uwagę zakres ewentualnej odpowiedzialności deliktowej w prawie cywilnym, zakres przedmiotowy tego immunitetu formalnego należałoby ograniczyć do czynów godzących w dobra osobiste poszkodowanych

²¹⁵⁹ „Biuletyn KKZN”, nr XLVI (1998), s. 27. Podobne stanowisko miał zająć już Mirabeau w dyskusji w Zgromadzeniu Narodowym w przedmiocie wykładni deklaracji z dnia 13 czerwca 1789 r. i pytania o objęcia nią także działalności pozazawodowej deputowanych. Miał on bowiem stwierdzić, że „niewątpliwe wszyscy obywatele muszą być chronieni przed arbitralnym uwięzieniem; niemniej deputowani są jedynymi którzy nie mogą być ścigani podczas sesji, nawet w przypadku gdyby obywateli się to w pełni legalnie” (S. Hardt, *Parliamentary...*, s. 146)

²¹⁶⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., I KZP 40/93, LEX nr 20648.

lub pokrzywdzonych, a nie ich wszelkie dobra prawne. W tym zakresie wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności właściwa izba powinna udzielać bezwzględnej większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów, czyli taką samą jaką wymagana jest obecnie do wyrażenia zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej. W odniesieniu do innych niż karna rodzajów odpowiedzialności sądowej, właściwa izba nie powinna mieć kompetencji do żądania zawieszenia postępowania do czasu wygaśnięcia mandatu, gdyż wskazana instytucja ma służyć wyłącznie zabezpieczeniu prawidłowego sprawowania mandatu przedstawicielskiego przez posła lub senatora, a nie chronić posłów lub senatorów przed możliwością pociągnięcia ich do odpowiedzialności określonego rodzaju. Słusznie natomiast można wskazać, że po wygaśnięciu mandatu decyzja w przedmiocie określenia czy dany czyn wchodzi w zakres sprawowania mandatu poselskiego lub senatorskiego będzie powracać znowu do sądów, niemniej jednak wówczas możliwość pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej nie będzie mogła bezpośrednio służyć jako narzędzie wywarcia na niego wpływu w zakresie sprawowanej funkcji przedstawicielskiej. Stanowi to niewątpliwie mankament zaproponowanej konstrukcji, aczkolwiek jawi się jako jedyna racjonalna opcja, dopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, a zarazem zgodna z funkcją immunitetu parlamentarnego. Idą tym tokiem rozumowania, uwzględniając wnioski płynące z weryfikacji hipotezy dziewiątej, uważam za zasadne także rozciągnięcie zakresu uprawnienia posła lub senatora do samodzielnego wyrażenia zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności sądowej na całość rozszerzonego, zgodnie z powyższymi postulatami, immunitetu formalnego. Równocześnie w odniesieniu do całości przysługującego posłom i senatorom parlamentarnego immunitetu formalnego należałoby jednoznacznie postanowić, że do czasu wygaśnięcia mandatu albo do dnia wyrażenia przez Sejm albo Senat zgody na pociągnięcie w tym zakresie posła albo senatora do odpowiedzialności, bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się.

Ostatecznie na gruncie wniosków płynących z dokonanej w podrozdziale 5.4 *Przywrócenie parlamentarnego immunitetu materialnego w pierwszej konstytucji (?) III Rzeczypospolitej Polskiej* krytyki wskazanej powyżej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r.²¹⁶¹, a zwłaszcza wyrażonego w niej stanowiska o powinności uzależnienia uznania danego czynu za wynikającego z wykonywania mandatu od spełnienia przesłanki „godziwych metod postępowania”, należy sformułować w tym miejscu także postulat *de lege ferenda* odniesiony do brzmienia art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Przede wszystkim

²¹⁶¹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., I KZP 40/93, LEX nr 20648.

należałoby wyraźnie zaznaczyć, że zawarte w tym przepisie wyliczenie konkretnych czynności zawierających się w pojęciu działalność wchodzącej w zakres sprawowania mandatu jest przykładowe, a to poprzez poprzedzenie tego wyliczenia sformułowaniem „w szczególności”. Równocześnie, aby dostosować brzmienie uzupełnienia tego wyliczenia do wniosków dotyczących wykładni Konstytucji RP z 1997 r. płynących z weryfikacji hipotezy oznaczonej numerem 6 oraz podkreślić otwarty charakter katalogu wymienionych czynności, formułę: „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” należałoby zastąpić sformułowaniem: „a także inną działalność stanowiącą wykonanie kompetencji posła lub senatora wynikających bezpośrednio z Konstytucji, przysługujących mu indywidualnie lub jako członkowi Sejmu lub Senatu”.

Mając powyższe na uwadze należałoby sformułować następujące postulaty *de lege fundamentalis ferenda*:

- 1) dodania do art. 105 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. następujących zdań: „Zgodę, o której mowa w zdaniu poprzedzającym może wyrazić wyłącznie Sejm kadencji, w trakcie której został popełniony czyn stanowiący podstawę odpowiedzialności posła. Sejm wyraża tę zgodę większością 3/5 ustawowej liczby posłów. Do czasu upływu kadencji Sejmu albo podjęcia przez Sejm decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej, w zależności od tego co nastąpiło wcześniej, termin przedawnienia nie rozpoczyna swojego biegu”;
- 2) dodania do art. 105 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. następujących zdań: „W tym samym okresie poseł nie może być bez zgody Sejmu pociągnięty do innego rodzaju odpowiedzialności sądowej za swój czyn niewchodzący w zakres sprawowania mandatu poselskiego popełniony w okresie sprawowania mandatu poselskiego którym naruszył prawa innych, godząc w ich dobra osobiste. Sejm wyraża zgodę, o której mowa w niniejszym ustępie bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów. W okresie od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu albo do dnia wyrażenia zgody, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, w zależności od tego co nastąpiło wcześniej, bieg terminu przedawnienia dotyczący czynów, o których mowa w niniejszym ustępie nie rozpoczyna się”;
- 3) dodania do art. 105 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. następującego zdania: „Wybór osoby na posła nie ma wpływu na tok innych postępowań wszczętych wobec niej przed tym dniem, a Sejm nie może żądać ich zawieszenia”;

- 4) nadania art. 105 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. następującego brzmienia: „Poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności, o której mowa w ust. 2. W takim przypadku nie stosuje się przepisów ust. 2 i 3”.

Mając na uwadze trudności związane ze zmianą Konstytucji RP z 1997 r., powyższe postulaty mogą znaleźć jedynie częściowe uwzględnienie w ramach samodzielnej zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Taka zmiana byłaby każdorazowo konieczna w przypadku dokonania postulowanych zmian Konstytucji RP z 1997 r. w ramach dostosowania przepisów ustawowych do nowej regulacji konstytucyjnej. Odpowiedniej zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wymagałoby uwzględnienie, niezależnego od wniosków *de lege fundamentalis ferenda*, postulatu *de lege ferenda* mającego za swój przedmiot brzmienie art. 6 ust. 2 tej ustawy. W sytuacji zamiaru zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, bez poprzedzenia jej wprowadzeniem postulowanych zmian art. 105 ust. 1–3 Konstytucji RP z 1997 r. uważam, że nie byłoby możliwe dokonanie postulowanego rozszerzenia zakresu parlamentarnego immunitetu formalnego, gdyż skutkowałoby to naruszeniem konstytucyjnych zasad równości wobec prawa i dostępu do sądu. Z uwagi na występujący w doktrynie spór co do trwałości immunitetu w zakresie działalności posła lub senatora wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, którą narusza on prawa osób trzecich, oraz braku aprobaty dla stanowiska o wygaśnięciu wraz z upływem kadencji Sejmu i Senatu możliwości wyrażenia w tym przedmiocie zgody przez właściwą izbę kolejnej kadencji²¹⁶², nie powiełę w tym miejscu postulatu wprowadzenia tego rozwiązania w drodze samoistnej zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Uwzględniając całość dotychczasowych rozważań, jako dopuszczalne natomiast jawi się wprowadzenie w ten sposób zmiany wymogu uzyskania we właściwej izbie większości 3/5 głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów dla wyrażenia zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za jego działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, którą narusza prawa osób trzecich²¹⁶³. Mając powyższe na uwadze, odpowiednie postulaty *de lege ferenda* brzmią następująco:

²¹⁶² W tym zakresie: K. Grajewski, *Artykuł 6a...*, s. 109–111.

²¹⁶³ Pogląd o dopuszczalności przyjęcia nawet bardziej rygorystycznych wymogów w przedmiocie większości, którą Sejm (Senat) wyraża zgodę na pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności karnej albo jego zatrzymanie lub aresztowanie, równej 2/3 głosów przy kworum wynoszącym co najmniej połowę ogólnej liczby posłów, wyraził Leszek Garlicki. Autor ten dodawał, że w jego ocenie takie rozwiązanie pełni dodatkową gwarancję ochrony praw opozycji parlamentarnej (L. Garlicki, *Artykuł 105...*, s. 21). Nie wydaje się jednak, aby dopuszczalne było przyjęcie w drodze ustawy wymogu większości 2/3 ustawowej liczby posłów lub senatorów dla wyrażenia zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej lub wyrażenia zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej za naruszenie praw osób trzecich działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu. Wymóg osiągnięcia takiej większości ustrojodawca przewidział

- 1) nadania art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora następującego brzmienia: „Działalność, o której mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności: 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 stanowiącą wykonanie kompetencji posła lub senatora wynikających bezpośrednio z Konstytucji, przysługujących mu indywidualnie lub jako członkowi Sejmu lub Senatu”;
- 2) nadania art. 7c ust. 7 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora następującego brzmienia: „Przepisy ust. 1-5 oraz art. 10a stosuje się odpowiednio do rozpatrzenia wniosku, w sprawach o których mowa w art. 6a”;
- 3) dodania do art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora ust. 8 w następującym brzmieniu: „Sejm lub Senat wyraża zgodę na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej w sprawach, o których mowa w art. 6a, w drodze uchwały podjętej większością 3/5 głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej w sprawach, o których mowa w art. 6a”.

bowiem wyłącznie dla pociągnięcia Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Uwzględniając także inne przypadki określenia przez ustrojodawcę wymogu osiągnięcia większości 2/3 ustawowej liczby członków organu przedstawicielskiego, wydaje się, że pozostaje on zarezerwowany dla aktów o fundamentalnym znaczeniu dla ustroju państwa. Biorąc to pod uwagę, także wymóg osiągnięcia większości 2/3 głosów przy kworum wynoszącym co najmniej połowę ogólnej liczby posłów lub senatorów wydaje się budzić pewne wątpliwości konstytucyjne. W przypadku pociągania Prezydenta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, to Zgromadzenie Narodowe z przełamaniem zasady podziału władzy podejmuje decyzję skutkującą zawieszeniem sprawowania urzędu przez Prezydenta. W tym okresie jego obowiązki wykonuje Marszałek Sejmu, a gdy ten nie może tego zrobić – Marszałek Senatu, co prowadzi do przejęcia przez przewodniczącego jednego z organów należących do władzy ustawodawczej kompetencji do wykonywania obowiązków Prezydenta zaliczanego przez Konstytucję RP z 1997 r. do władzy wykonawczej. Innym przypadkiem, w którym Konstytucja RP z 1997 r. wymaga podjęcia decyzji większością 2/3 ustawowej liczby posłów jest skrócenie kadencji Sejmu. Konsekwencje pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności nie pozostają natomiast nawet zbliżone do powyższych.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych:

Akty konstytucyjne:

- 1) Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. Pr. Kr. P. z 1918 r. Nr 1, poz. 1).
- 2) Dekret Naczelnika Państwa z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. Pr. P. P. z 1918 r., Nr 17, poz. 41).
- 3) Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 19, poz. 226).
- 4) Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca status organiczny Województwa Śląskiego (Dz. U. z 1920 r. Nr 73, poz. 497).
- 5) Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).
- 6) Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442).
- 7) Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).
- 8) Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71).
- 9) Ustawa konstytucyjna z dnia 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej (Dz. U. z 1951 r. Nr 33, poz. 255).
- 10) Ustawa konstytucyjna z dnia 15 grudnia 1951 r. o zmianie terminu opracowania projektu Konstytucji i przedłużenia kadencji Sejmu Ustawodawczego (Dz. U. z 1951 r. Nr 1, poz. 1).
- 11) Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).
- 12) Ustawa konstytucyjna z dnia 22 lipca 1952 r. Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 233).
- 13) Ustawa konstytucyjna z dnia 22 grudnia 1971 r. o upływie kadencji Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1971 r. Nr 36, poz. 311).
- 14) Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1976 r. Nr 5, poz. 29).
- 15) Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 83).

- 16) Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U z 1983 r. Nr 39, poz. 175).
- 17) Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 19 poz. 101).
- 18) Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444).
- 19) Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. Nr 67 poz. 336).
- 20) Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426).
- 21) Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1994 r. Nr 61, poz. 251).
- 22) Ustawa konstytucyjna z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1995 r. Nr 38, poz. 184).
- 23) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Umowy międzynarodowe:

- 1) Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
- 2) Porozumienie ogólne w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy sporządzone w Paryżu dnia 2 września 1949 r. oraz Protokół dodatkowy do Porozumienia ogólnego sporządzonego w Strasburgu dnia 6 listopada 1952 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 23, poz. 270).

Ustawy, dekrety, rozporządzenia, uchwały:

- 1) Ustawa z dnia 4 lutego 1918 r. o Radzie Stanu Królestwa Polskiego (Dz. Pr. Kr. P. z 1918 r. Nr 2, poz. 2).
- 2) Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 31, poz. 263).

- 3) Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. z 1922 r. Nr 66, poz. 590).
- 4) Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. z 1935 r., Nr 47, poz. 319).
- 5) Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 1936 r. Nr 56, poz. 403).
- 6) Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. Prawa o ustroju adwokatury (Dz. U. z 1938 r. Nr 33, poz. 289).
- 7) Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. z 1944 r. Nr 5, poz. 22).
- 8) Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. z 1944 r. Nr 1, poz. 1).
- 9) Ustawa z dnia 23 lipca 1945 r. o prawie odwoływania posłów do Krajowej Rady Narodowej (Dz. U. z 1945 r. Nr 30, poz. 178).
- 10) Ustawa z dnia 22 września 1946 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (Dz. U. 1946 r. Nr 48 poz. 274).
- 11) Ustawa z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury (Dz. U. z 1950 r. Nr 30, poz. 275).
- 12) Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1952 r. Nr 35, poz. 246).
- 13) Ustawa z dnia 24 października 1956 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1956 r. Nr 47, poz. 210)
- 14) Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury (Dz. U. z 1963 r. Nr 57, poz. 309).
- 15) Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1967 r. Nr 13, poz. 55).
- 16) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (test jednolity, Dz. U. z 2024 r. poz. 1061).
- 17) Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 94).
- 18) Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych (Dz. U. z 1976 r. Nr 2, poz. 15).
- 19) Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 1982 r. Nr 16, poz. 124).
- 20) Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1985 r. Nr 22, poz. 98).
- 21) Ustawa z dnia 29 maja 1985 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1985 r. Nr 26, poz. 112).
- 22) Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1985 r. Nr 37, poz. 173).

- 23) Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (Dz. U. z 1989 r. Nr 19 poz. 102).
- 24) Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 19 poz. 103).
- 25) Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1991 r. Nr 11 poz. 36).
- 26) Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. z 1995 r. Nr 99, poz. 487).
- 27) Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 1996 r. Nr 73, poz. 350).

Dekrety i rozporządzenia z mocą ustawy:

- 1) Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r. (Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 40).
- 2) Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 18, poz. 46).
- 3) Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 14, poz. 178).
- 4) Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1939 r. o powołaniu Rady Narodowej (Dz. U. z 1939 r. Nr 104, poz. 1008).
- 5) Dekret Rady Państwa z dnia 12 czerwca 1989 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (Dz. U. z 1989 r. Nr 36 poz. 198).
- 6) Dekret Rady Państwa z dnia 1 lipca 1989 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 42 poz. 230).
- 7) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1932 r. Nr 60, poz. 571).

Uchwały i zarządzenia:

- 1) Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o wyborach do Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 18, poz. 47).
- 2) Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 października 1933 r. w sprawie zwołania Sejmu na sesję zwyczajną (M. P. z 1933 r. Nr 250, poz. 265).

- 3) Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 lutego 1940 r. o zatwierdzeniu Regulaminu Rady Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1940 r. Nr 44, poz. 17).
- 4) Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej mianujące Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych gen. br. Edwarda Śmigłego-Rydza Marszałkiem Polski (M. P. 1936 r. Nr 262, poz. 462).
- 5) Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r. w sprawie okręgów wyborczych dla wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz liczby, numerów i przeznaczenia mandatów w tych okręgach (Dz. U. z 1989 r. Nr 21 poz. 111).
- 6) Uchwała z dnia 21 kwietnia 1989 r. o zmianie uchwały w sprawie okręgów wyborczych dla wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz liczby, numerów i przeznaczenia mandatów w tych okręgach (Dz. U. z 1989 r. Nr 22, poz. 116).
- 7) Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 5 lipca 1989 r. w sprawie zatwierdzenia dekretów Rady Państwa z dnia 12 czerwca 1989 r. i 1 lipca 1989 r. (M. P. z 1989 r. Nr 22, poz. 158).
- 8) Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M. P. z 1991 r. Nr 2, poz. 11).
- 9) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 1995 r. w sprawie niewyrażenia zgody na pociągnięcia do odpowiedzialności karnej posła Zbigniewa Mierzwę (M. P. z 1995 r. Nr 46, poz. 517).
- 10) Zarządzenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 1990 r. w sprawie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1990 r. Nr 68, poz. 399).
- 11) Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 1991 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1991 r. Nr 60 poz. 254).
- 12) Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 maja 1993 r. w sprawie rozwiązania Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1993 r. Nr 27, poz. 285).
- 13) Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 31, poz. 174).

Akty prawa wewnętrznego:

- 1) Okólnik Ministra Sprawiedliwości No 699/III. N./23. w przedmiocie postępowania w sprawach przewidzianych w art. 21 Konstytucji (Dz. Urz. Min. Spr. z 1923 r., Nr 11).
- 2) Okólnik Ministra Sprawiedliwości No 1000 N. P./25 o postępowaniu w sprawach przewidzianych w art. 21 Konstytucji (Dz. Urz. Min. Spr. z 1925 r., Nr 5).

- 3) Okólnik Ministra Sprawiedliwości Nr. 1427/N.P./28 w sprawie przesyłania wniosków o zezwolenie na ściganie karno-sądowe posłów i senatorów (art. 21 konstytucji) (Dz. Urz. Min. Spr. z 1928 r., Nr 21).
- 4) Okólnik Ministra Sprawiedliwości Nr 1602/NP/31 w sprawie wniosków o zezwolenie na ściganie posłów i senatorów (Dz. Urz. Min. Spr. z 1931 r., Nr 6).
- 5) Pismo okólne Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1936 r. (M. P. z 1936 r. Nr 163).
- 6) Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. z 1957 r. Nr 19, poz. 145).
- 7) Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1972 r. Nr 21, poz. 127).
- 8) Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 listopada 1985 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. z 1985 r. Nr 33, poz. 220).
- 9) Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. z 1986 r. Nr 21, poz. 151).
- 10) Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Tymczasowy regulamin Senatu (M. P. 1991 Nr 2, poz. 11).
- 11) Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1991 w sprawie zmiany Tymczasowego regulaminu Senatu (M. P. z 1991 r. Nr 43, poz. 299).
- 12) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 marca 1992 r. w sprawie zmiany Tymczasowego regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1992 r. Nr 8, poz. 55).
- 13) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1992 r. Nr 2, poz. 185).
- 14) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 października 1992 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1992 r. Nr 34, poz. 239).
- 15) Uchwała Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 18 stycznia 1994 r. Regulamin Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (M. P. z 1994 r. Nr 7, poz. 62).
- 16) Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 22 września 1994 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1994 r. Nr 54, poz. 453)
- 17) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1995 r. Nr 23, poz. 271).

Wykaz literatury:

- 1) Ajnenkiel A., *Dwaj prezydenci*, w: *Prezydenci Polski*, red. nauk. A. Ajnenkiej, Warszawa 1991.
- 2) Ajnenkiel A., *Historia Sejmu polskiego. Tom II. Część II. II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989.
- 3) Ajnenkiel A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1978.
- 4) Ajnenkiel A., *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. I. Zarys stosunków politycznych*, w: *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976.
- 5) Ajnenkiel A., *Polska po przewrocie majowym: Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*, Warszawa 1980.
- 6) Ajnenkiel A., *Post scriptum*, w: *Prezydenci Polski*, red. nauk. A. Ajnenkiej, Warszawa 1991.
- 7) Ajnenkiel A., *Sejmy i konstytucje w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1968.
- 8) Akritidis L. (tłum.), Akritidis P. (tłum.), *Konstytucja Republiki Cypryjskiej*, Warszawa 2013.
- 9) Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010.
- 10) Andrych-Brzezińska I., *Ciężar dowodu w prawie i procesie cywilnym*, Warszawa 2015.
- 11) Antonowicz L., *Tożsamość państwa polskiego w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 9.
- 12) Antoszewski A., *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, w: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2002.
- 13) Anusz A., *Słowa człowieka władzy*, w: A. Anusz, W. Pobóg-Malinowski, 1926–1929: *przemówienia, wywiady, artykuły*, Warszawa 1930.
- 14) Balicki R., *Immunitet parlamentarny w Niemczech*, w: *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, red. nauk. S. Grabowska, J. Juchniewicz, Rzeszów 2017.
- 15) Balicki R., Ławniczak A., *Instytucjonalne aspekty PRL jako kolejnego wcielenia państwowości polskiej*, w: *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi. Tom 2. Studia historyczno-prawne i ustrojowo-porównawcze*, red. nauk. M. Grzybowski, B. Naleziński, Kraków 2014.
- 16) Balicki R., Ławniczak A., *Polska Ludowa jako przypadek prawno-polityczny*, w: *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga Jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiątą rocznicę Urodzin Profesora Mariana Kallasa*, red. nauk. D. Makilla przy współpr. M. Wilczek-Karczewskiej, Warszawa 2018.

- 17) Balicki R., Ławniczak A., *Tradycja monarchiczna w ustroju politycznym RP*, w: *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2012.
- 18) Bałaban A., *Aktualne problemy legislacji w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1977, Sectio G, Ius, t. XXIV.
- 19) Bałaban A., *Funkcje konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. nauk. J. Trzciniński, Warszawa 1997.
- 20) Banaszak B., *Aktywizm orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4.
- 21) Banaszak B., *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 4.
- 22) Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- 23) Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- 24) Banaszak B., *Prezydencki projekt Karty Praw i Wolności*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- 25) Banaszak B.M., *Konstytucyjne założenia podstawowych praw, wolności i obowiązków obywatelskich i ich realizacja w praktyce w: Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985.
- 26) Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993.
- 27) Banaszkiwicz A., *Poglądy i zapatrywania różniące wyborców w kampanii prezydenckiej 1990 r.*, w: *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90 (Analiza polityczna i socjologiczna)*, red. S. Gebethner, K. Jasiewicz, Warszawa 1993.
- 28) Bardach J., *Monarchia stanowa*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- 29) Bardach J., *Prawo sądowe polskiego średniowiecza*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- 30) Bardach J., *Rzeczpospolita szlachecka*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- 31) Bardach J., *Zagadnienia wstępne*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- 32) Baszkiewicz J., *Historia Francji*, Wrocław 1999.
- 33) Beccaria C., *O przestępstwach i karach*, Łódź 2014.
- 34) Bednarski S., *Konstytucja rozważania i refleksje*, Warszawa 1976.
- 35) Bełcikowska A., *Stronnictwa i Związki Polityczne w Polsce*, Warszawa 1925.

- 36) Bień-Kacała A., *Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, t. VII.
- 37) Biskupski K., *Przedmowa*, w: *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór tekstów*, oprac. J. Zakrzewska, Warszawa 1952.
- 38) Biskupski K., Sobolewski M., Stembrowicz J., Zawadzki S., *System przedstawicielski w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r. Tom II*, Warszawa 1954.
- 39) Biskupski K., Kornałowski W. i Wendel A., *Ordynacja Wyborcza do Sejmu Ustawodawczego*, w: *Ordynacja Wyborcza do Sejmu Ustawodawczego ze wstępem i objaśnieniami*, Warszawa 1946.
- 40) Bobrzyński M., *Wskrzeszenie Państwa Polskiego. Szkic historyczny. Tom II. 1918–1923*, Kraków 1925.
- 41) Bojarski T., *Funkcje pojęcia społecznej szkodliwości czynu*, w: *Współzależność prawa karnego materialnego i procesowego w świetle kodyfikacji karnych z 1997 r. i propozycji ich zmian*, red. Z. Ćwiąkański, G. Artymiak, Warszawa 2009.
- 42) Bojm L., w: *Dyskusja łączna nad referatami o systemie organów państwowych i o systemie przedstawicielskim w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r. Tom II*, Warszawa 1954.
- 43) Bonusiak W., *Historia Polski (1944–1989)*, Rzeszów 2007.
- 44) Boziewicz W., *Polski kodeks honorowy*, Warszawa–Kraków 1919.
- 45) Bradley, K.D. Ewing A.W., *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2007.
- 46) Bralczyk J., Mrozowski M., *Prezydencka kampania wyborcza w telewizji. Konstruowanie (auto)portretów kandydatów*, w: *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90 (Analiza polityczna i socjologiczna)*, red. S. Gebethner, K. Jasiewicz, Warszawa 1993.
- 47) Braun J., *Kilka myśli o Konstytucji kwietniowej*, Warszawa 1937.
- 48) Buczkowski J., *Sejm – Senat – Zgromadzenie Narodowe*, w: *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, red. J. Buczkowski, Rzeszów–Przemyśl 2013.
- 49) Bues A., *Historia Niemiec XVI–XVIII wieku*, tłum. I. Kąkolewski, Warszawa 1998.
- 50) Bukowiecki S., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I.*, Warszawa 1931.
- 51) Burda A., *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983.
- 52) Burda A., *Niektóre zagadnienia regulaminu sejmowego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 6.

- 53) Burda A., *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Manifest Lipcowy*, w: *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976.
- 54) Burda A., *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. III. Podstawy prawne systemu organów państwowych w okresie Krajowej Rady Narodowej*, w: *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976.
- 55) Burda A., *Podsumowanie dorobku Krajowej Rady Narodowej. IV. Historyczne dziedzictwo Krajowej Rady Narodowej*, w: *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976.
- 56) Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1976.
- 57) Burda A., *Przedmowa*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975.
- 58) Burda A., *Rozwój i rola polityczno-ustrojowa najwyższego organu przedstawicielskiego w państwie socjalistycznym*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975.
- 59) Burda A., *Rozwój podstawowych praw, wolności i obowiązków obywatelskich w Polsce Ludowej*, w: *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, red. M. Szczepaniak, Warszawa 1974.
- 60) Brzozowski W., *Immunitet parlamentarny we Francji*, w: *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, red. nauk. S. Grabowska, J. Juchniewicz, Rzeszów 2017.
- 61) Car S., *Czynnik równowagi w nowej konstytucji: przemówienie wygłoszona na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu dnia 14 grudnia 1934 r.*, Warszawa 1935.
- 62) Car S., *Józef Piłsudski a państwo polskie: odczyt wygłoszony w dniu 8 listopada 1930 r. w Wilnie*, Warszawa 1930.
- 63) Car S., *Na drodze do nowej konstytucji*, Warszawa 1934.
- 64) Car S., *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935.
- 65) Car S., *Referat wstępny o projekcie rewizji konstytucji wygłoszony w Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 17.III.1931*, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I.*, Warszawa 1931.
- 66) Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 105, 106, 107, 108*, Warszawa 2020.
- 67) Ciągwa J., *Immunitet parlamentarny posłów Sejmu Śląskiego w latach 1922–1939. Regulacja prawna i praktyka*, Katowice 1992.
- 68) Cichoracki P., *Dokumenty dotyczące pozbawienia wolności polityków opozycyjnych w wojskowym więzieniu w Brześciu nad Bugiem latem i jesienią 1930 r.*, „Dzieje Najnowsze” 2008, nr 4.

- 69) Cieleń A., *Immunitet*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- 70) Ciemniewski J., *Zasady organizacji i funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław 1977.
- 71) Cieślak M., *Ochrona czci a wolność krytyki (O pracy prof. dr Jerzego Sawickiego)*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 7–8.
- 72) Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1990.
- 73) Cieślak M., *Zagadnienie immunitetu adwokackiego*, „Palestra” 1963. nr 7–8.
- 74) Codogni P., *Wybory czerwcowe 1989 roku u progu przemiany ustrojowej*, Warszawa 2012.
- 75) Complak K., *Humberto Nogueira Alcalá, El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano. Serie de Documentos Nr 8, Santiago 1992, s. 127*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- 76) Complak K., Preisner A., *Problematyka Konstytucji PRL w polskiej literaturze prawniczej*, w: *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985.
- 77) Cybichowski Z., *Międzynarodowe prawo karne: kompetencja sądów do ścigania przestępstw zagranicznych*, Warszawa 1927.
- 78) Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. I*, Warszawa 1925.
- 79) Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II*, Warszawa 1927.
- 80) Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom trzeci*, Warszawa 1933.
- 81) Cybichowski Z., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II*, Warszawa 1931.
- 82) Czajkowski J., *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- 83) Czapiński K., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. oraz projekt Związku Polskich Posłów Socjalistycznych opracowany przez posła M. Niedziałkowskiego*, Warszawa 1921.
- 84) Czapiński W., *Posel sejmowy*, w: Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego). Tom drugi: państwo związkowe – źródła lecznicze*, Warszawa 1930.
- 85) Czapiński W., *Ideologia polityczna „Satyr” Krzysztofa Opalińskiego*, „Przegląd Historyczny” 1956, nr 1.
- 86) Czapiński W., Galos A., Korta W., *Historia Niemiec*, Wrocław 1990.

- 87) Czarny P., *Mała konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5.
- 88) Czarny P., *Sejm i Senat*, w: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999.
- 89) Czarny P., *Sejm i Senat*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1995.
- 90) Czarny P., Naleziński B., *Glosa do uchwały z 16 II 1994, I KZP 40/93*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9.
- 91) Czarny P., Naleziński B., *Kilka uwag na temat konstrukcji immunitetu parlamentarnego w małej konstytucji*, w: *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych (Materiały XXXVI Ogólnopolskiej Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego)*. Jachranka, 9–11 czerwca 1994 r., red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997.
- 92) Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- 93) Czuma I., *Konstytucja kwietniowa a pojmowanie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1935, z. 4.
- 94) Dankowski M.Z., *Liberum veto. Chłuba czy przekleństwo. Zrywanie sejmów w ocenach społeczeństwa drugiej połowy XVII wieku*, Gdynia 2018.
- 95) Daszkiewicz W., *Proces karny. Część ogólna. Tom I*, Toruń 1985.
- 96) Dehnel-Szyc M., *Lewica postpezetperowska*, w: M. Dehnel-Szyc, J. Stachura, *Gry polityczne. Orientacje na dziś*, Warszawa 1991.
- 97) Dehnel-Szyc M., *Orientacja demokratyczna*, w: M. Dehnel-Szyc, J. Stachura, *Gry polityczne. Orientacje na dziś*, Warszawa 1991.
- 98) Deryng A., *Akty rządowe głowy państwa: rozważania ustrojowe*, Lwów 1934.
- 99) Deryng A., *Zasady nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, nr 1.
- 100) Dmowski R., *Myśli nowoczesnego Polaka*, Warszawa 2013.
- 101) Dobrowolski M., *Ustrój państwa w porozumieniach Okrągłego Stołu*, „Przegląd Sejmowy 2009”, nr 3.
- 102) Drzycimski A., *Lech Wałęsa*, w: *Prezydenci Polski*, red. nauk. A. Ajnenkiej, Warszawa 1991.
- 103) Dubanowicz E., *Konstytucja 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1921.
- 104) Dubanowicz E., *Rewizja konstytucyi*, Poznań 1926.
- 105) Dubanowicz E., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I.*, Warszawa 1931.
- 106) Dubiński K., *Magdalena. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczyk–Wałęsa*, Warszawa 1990.

- 107) Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- 108) Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–1995. Zarys historii politycznej Polski*, Kraków 1997.
- 109) Dunin-Borkowski P., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I.*, Warszawa 1931.
- 110) Dynowski K., *Kodeks honorowy a sąd karny (sprawa p. Z. Karnickiego-Smoleńskiego)*, Warszawa 1927.
- 111) Dziadzio A., *Polski model „rządów prawa” a europejska wizja „państwa prawa” z XIX wieku*, w: *Państwo prawne i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom I*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
- 112) Dziadzio A., *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2012.
- 113) Dziadzio A., *Wolność słowa a mowa nienawiści – dawniej i dziś*, „Forum Prawnicze” 2015, nr 4.
- 114) Działocha K., *Funkcje Sejmu Ustawodawczego*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław 1977.
- 115) Działocha K., *Geneza Konstytucji PRL*, w: *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985.
- 116) Działocha K., *Organa ustawodawcze w latach 1944–1952*, w: J. Bardach, S. Grodziski, A. Gwiżdż, A. Jankiewicz, K. Działocha, R. Kraczkowski, D. Jarosz, *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1993.
- 117) Działocha K., *Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- 118) Działocha K., *Sejm Ustawodawczy jako organ zwierzchniej władzy narodu*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław 1977.
- 119) Działocha K., *Stanowisko nauki prawa w sprawie obowiązywania Konstytucji marcowej*, w: Działocha K., J. Trzcíński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- 120) Działocha K., *System źródeł prawa w Konstytucji PRL po 20 latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 12.
- 121) Działocha K., *Wstęp*, w: K. Działocha, J. Trzcíński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- 122) Działocha K., *Zagadnienie Konstytucji marcowej w obradach Krajowej Rady Narodowej i Sejmu Ustawodawczego*, w: K. Działocha, J. Trzcíński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.

- 123) Działocha K., *Zakończenie*, w: K. Działocha, J. Trzcinski, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*, Wrocław 1977.
- 124) Działocha K., *Źródła prawa dotyczące Sejmu Ustawodawczego*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław 1977.
- 125) Ehrlich L., w: S. Bukowiecki, Z. Cybichowski, L. Ehrlich, S. Głabiński, W. Komarnicki, L. Kulczycki, J. Makowski, A. Peretiatkowicz, S. Starzyński, *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, z. 2.
- 126) *Encyklopedia podręczna prawa karnego (prawo karne materialne i formalne, karne skarbowe i administracyjne; socjologia i psychologia kryminalna; medycyna i psychiatria sądowa; kryminalistyka i więziennictwo). Tom II*, red. W. Makowski, Warszawa 1934–1936.
- 127) Engels F., *Wstęp F. Engelsa*, w: K. Marks, *Walki klasowe we Francji od 1848 r. do 1850 r.*, w: Marks K., Engels F., *Dzieła wybrane w dwóch tomach. Tom I*, Warszawa 1949.
- 128) Engels F., *Wstęp F. Engelsa*, w: K. Marks, *Wojna domowa we Francji*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła wybrane w dwóch tomach. Tom I*, Warszawa 1949.
- 129) Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921.
- 130) Estreicher S., *Przewodnia myśl konstytucji polskiej w porównaniu do konstytucyj obcych*, w: *Nasza konstytucja: cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922.
- 131) Estreicher S., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II.*, Warszawa 1931.
- 132) Estreicher S., *Zasada zwierzchnictwa narodu*, w: *Nasza konstytucja: cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922.
- 133) Fallon R.H., Jr., *A Constructivist Coherence Theory of Constitutional Interpretation*, „Harvard Law Review” 1987, nr 6.
- 134) Fitzsimmons M.P., *Privilege and the Polity in France, 1786–1791*, „The American Historical Review” 1987, nr 2.
- 135) Fuess C.M., *Congressional Immunity and Privilege*, „Massachusetts Historical Society” 1950, nr 70.
- 136) Gałka J., *Freedom of Political Speech of Deputies to the Chamber of Deputies of the Duchy of Warsaw*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 4.
- 137) Gałka J., *Obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej w tradycji ustrojowej i pracach nad Konstytucją RP*, Warszawa 2021.

- 138) Gałka J., *Pozaprawna istota pojęcia narodu w konstytucjonalizmie Polski najnowszej*, „Przegląd Legislacyjny” 2023, nr 1.
- 139) Gardocka T., *Immunitet adwokacki w prawie o adwokaturze z 1982 roku*, „Palestra” 1984, nr 3–4.
- 140) Gardocki L., *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, Państwo i Prawo” 1993, z. 3.
- 141) Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2015.
- 142) Gardocki L., *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990.
- 143) Gargas A., Wojciechowski M., *Partie polityczne w Polsce*, Gdańsk 1991.
- 144) Garlicki L. (oprac.), *Włoski Trybunał Konstytucyjny – Wyrok z dnia 9(23) maja 1985 r., nr 154/1985*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- 145) Garlicki L., *Art. 10. Wolność wyrażania opinii*, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18. Tom I*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- 146) Garlicki L., *Artykuł 105*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. II*, red. nauk. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- 147) Garlicki L., *Artykuł 7*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 2*, red. nauk. L. Garlicki, Warszawa 1996.
- 148) Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- 149) Garlicki L., *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4.
- 150) Garlicki L., *Sejm a Sąd Najwyższy (Uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 8–9.
- 151) Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne. Wykłady*, Warszawa 1996.
- 152) Gdulewicz E., *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Annales UMCS” 1974, Sectio G, t. XXI.
- 153) Gdulewicz E., Grant M., Skrzydło W., *Zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- 154) Gdulewicz E., Orłowski W., *Sejm i Senat*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. nauk. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- 155) Gebethner S., *Geneza i tło polityczno-ustrojowe wyborów prezydenckich 1990 r.*, w: *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90 (Analiza polityczna i socjologiczna)*, red. S. Gebethner, K. Jasiewicz, Warszawa 1993.

- 156) Gebethner S., *Posłowie pisane w 1993 r.*, w: *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90 (Analiza polityczna i socjologiczna)*, red. S. Gebethner, K. Jasiewicz, Warszawa 1993.
- 157) Gebethner S., *Skrócenie lub przedłużenie pełnomocnictw Sejmu PRL (Rozważania de lege lata i de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 2.
- 158) Gierach E., *Art. 105*, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- 159) Gierach E., *Zasada autonomii parlamentu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.
- 160) Giezek J., *Nauka o przestępstwie*, w: *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. nauk. M. Bojarski, Warszawa 2020.
- 161) Giezek J., *Wiadomości wstępne. Nauka o ustawie karnej*, w: *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. nauk. M. Bojarski, Warszawa 2020.
- 162) Given-Wilson Ch., *Henry IV*, New Heaven–Londyn 2016.
- 163) Głajcar R., *Demokratyczny reżim polityczny. Relację między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Katowice 2015.
- 164) Gładkiewicz W., w: *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, red. K.A. Paszkiewicz, Wrocław 2004.
- 165) Głąbiński S., *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Narodowy” 1920, nr 3.
- 166) Głąbiński S., w: S. Bukowiecki, Z. Cybichowski, L. Ehrlich, S. Głąbiński, W. Komarnicki, L. Kulczycki, J. Makowski, A. Peretiatkowicz, S. Starzyński, *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, z. 2.
- 167) Głąbiński S., *Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939.
- 168) Gomułka W., *Aby wygrać bitwę z wrogiem. Przemówienie wygłoszone na wiecu przedwyborczym w Sosnowcu 15 grudnia 1946 r.*, „Głos Ludu” 1946, nr 345, w: W. Gomułka, *Artykuły i przemówienia. Tom II: styczeń 1946 – kwiecień 1948*, Warszawa 1964.
- 169) Gomułka W., *Obóz demokratyczny buduje Polskę z woli narodu. Przemówienie na akademii pierwszomajowej w Warszawie 30 kwietnia 1946 r.*, „Głos Ludu” 1946, nr 119, w:

- W. Gomułka, *Artykuły i przemówienia. Tom II: styczeń 1946 – kwiecień 1948*, Warszawa 1964.
- 170) Gomułka W., *Obóz demokratyczny odniósł zwycięstwo w referendum. Przemówienie wygłoszone w Warszawie na zebraniu aktywy PPR i PPS 6 lipca 1946 r.*, „Głos Ludu” 1946, nr 185, w: W. Gomułka, *Artykuły i przemówienia. Tom II: styczeń 1946 – kwiecień 1948*, Warszawa 1964.
- 171) Gomułka W., *Położyliśmy mocne fundament pod gmach Polski Ludowej. Przemówienie na manifestacji pierwszomajowej w Katowicach 1 maja 1946 r.*, „Trybuna Robotnicza” 1946, nr 119, w: W. Gomułka, *Artykuły i przemówienia. Tom II: styczeń 1946 – kwiecień 1948*, Warszawa 1964.
- 172) Gomułka W., *Trzy pytania referendum stanowią jedną całość. Kto głosuje „NIE”, pomaga Niemcom przeciw Polsce. Artykuł zamieszczony w „Głosie Ludu” 30 czerwca 1946 r.*, „Głos Ludu” 1946, nr 178, w: W. Gomułka, *Artykuły i przemówienia. Tom II: styczeń 1946 – kwiecień 1948*, Warszawa 1964.
- 173) Gomułka W., *Walka o demokrację – to walka o pokój światowy. Przemówienie na konferencji rad zakładowych w Sosnowcu 15 grudnia 1946 r.*, „Głos Ludu” 1946, nr 345 w: W. Gomułka, *Artykuły i przemówienia. Tom II: styczeń 1946 – kwiecień 1948*, Warszawa 1964.
- 174) Goodman A., *John od Gaunt: The Exercise of Princely Power in Fourteenth-Century Europe*, Nowy Jork–Londyn 2013.
- 175) Goray S.M., *Nowy kodeks honorowy*, Poznań 1930.
- 176) Góra W., *Powstanie władzy ludowej w Polsce*, Warszawa 1972.
- 177) Góralski Z., *Pierwsza Rzesza Niemiecka*, Warszawa 1975.
- 178) Górecki D., *Ewolucja immunitetu parlamentarnego w Polsce w latach 1919–1939*, w: *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, red. nauk. M. Domagała, Łódź 1994.
- 179) Górecki D., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- 180) Górski K., *Wychowanie personalistyczne*, Poznań 1936.
- 181) Grajewska I., *Komuna Paryska 1871 roku jako ludowy organ przedstawicielski*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 5–6.
- 182) Grajewska I., *Zagadnienie odpowiedzialności deputowanego wobec wyborców we Francji*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11.

- 183) Grajewski K., *Artykuł 6a*, w: K. Grajewski, J. Szmit, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. nauk. K. Grajewski, Warszawa 2023.
- 184) Grajewski K., *Immunitet materialny członka parlamentu w świetle uregulowań Małej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 5.
- 185) Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001.
- 186) Grajewski K., *O pojęciu i rodzajach immunitetu w świetle Konstytucji RP (parlamentarny immunitet materialny i procesowy, przywilej nietykalności oraz szczególny immunitet głowy państwa)*, w: *Immunitet parlamentarny i immunitet głowy państwa z perspektywy konstytucyjnej i karnoprocesowej*, red. nauk. M. Kłopocka-Jasińska, M. Filipowska-Tuthill, Warszawa 2018.
- 187) Grajewski K., *Przedmiotowy zakres ochrony działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego (art. 105 ust. 1 Konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 1.
- 188) Grajewski K., *Status prawny członka Sejmu Republiki Litewskiej (zagadnienia wybrane)*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1.
- 189) Grajewski K., *Zakres polskiego immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3.
- 190) Grajewski K., Uziębło P., *Status prawny parlamentarzysty w Republice Czeskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.
- 191) Groszyk H., w: *Dyskusja łączna nad referatami o systemie organów państwowych i o systemie przedstawicielskim w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r. Tom II*, Warszawa 1954.
- 192) Grzegorzczak T., *Zezwolenie na ściganie*, w: *System Prawa Karnego Procesowego. Dopuszczalność procesu. Tom IV*, red. nauk. M. Jeż-Ludwichowska, A. Lach, Warszawa 2015.
- 193) Grześkowiak-Krwawicz A., *Dyskusje o wolność słowa w czasach stanisławowskich*, „Kwartalnik Historyczny” 1995, nr 1.
- 194) Grzybowski K., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II.*, Warszawa 1931.
- 195) Grzybowski K., *„Stalinizm” w socjalistycznym prawie konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 6.
- 196) Grzybowski K., *Immunitet poselski a Wielka Rewolucja Mieszczańska*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 4.
- 197) Grzybowski K., *Mit państwa*, „Czas” 1932, nr 295.

- 198) Grzybowski K., *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, Kraków 1948.
- 199) Grzybowski K., *Zasady konstytucji kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I. ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937.
- 200) Gumiński J., *Powszechny kodeks honorowy*, 1930.
- 201) Gumiński J., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II.*, Warszawa 1931.
- 202) Gwiżdż A., *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 1921 roku w praktyce*, Warszawa 1956.
- 203) Gwiżdż A., *O zmianach w regulaminie Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 10.
- 204) Gwiżdż A., *Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław 1977.
- 205) Gwiżdż A., *Organizacja i zasady funkcjonowania*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975.
- 206) Gwiżdż A., *Parlamentaryzm i systemy partyjne*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- 207) Gwiżdż A., *Prawo interpelacji posła na Sejm PRL*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 11.
- 208) Gwiżdż A., *W sprawie wykładni niektórych postanowień regulaminu Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 8–9.
- 209) Gwiżdż A., w: *Dyskusja łączna nad referatami o systemie organów państwowych i o systemie przedstawicielskim w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r. Tom II*, Warszawa 1954.
- 210) Gwiżdż A., *Z zagadnień procedury ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 1.
- 211) Handelsman M., *Konstytucje polskie 1791–1921*, Warszawa 1926.
- 212) Handelsman M., *Trzy konstytucje (1791, 1807, 1815)*, Kraków 1905.
- 213) Hardt S., *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*, Maastricht 2013.
- 214) Heinberg J.G., *History of the Majority Principle*, „The American Political Science Review” 1926, nr 1.
- 215) Holmes Jr. O.W., *Privilege, malice, and intent*, „Harvard Law Review” 1894, nr 1.
- 216) Holmes S.T., *O metodzie zmian konstytucji w państwach Europy Wschodniej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8.

- 217) Hulme H., *The Winning of Freedom of Speech by the House of Commons*, „The American Historical Review” 1956, nr 4.
- 218) Hyps S., *Poglądy Juliusza Makarewicza na przestępstwo*, w: *Prawo karne w poglądach profesora Juliusza Makarewicza*, red. A. Grześkowiak, Lublin 2005.
- 219) Jabłoński M., Hałub-Kowalczyk U., *Status prawny parlamentarzystów*, w: R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopocka-Jasińska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- 220) Jackiewicz Z., *O prawie wyborczym regulującym wybory do Sejmu RP I kadencji*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 5.
- 221) Janiszewska B., *Art. 6 [Onus probandi]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55⁴)*, red. nauk. J. Gudowski, Warszawa 2021.
- 222) Janusz-Pohl B., *Immunitet w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009.
- 223) Jarosz D., *Sejm i Senat w latach 1989–1993*, w: J. Bardach, S. Grodziski, A. Gwiżdż, A. Jankiewicz, K. Działocha, R. Kraczkowski, D. Jarosz, *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1993.
- 224) Jarosz Z., *Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- 225) Jarosz Z., *Naczelne organy administracji*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- 226) Jarosz Z., *Rada Państwa*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- 227) Jarosz Z., *Rozwój ustroju państwowego Polski Ludowej w latach 1944–1952*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- 228) Jarosz Z., *Sądy i prokuratura*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- 229) Jarosz Z., *System organów państwa – zagadnienia ogólne*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- 230) Jarosz Z., *System wyborczy*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- 231) Jarosz Z., *Zasada odwołalności w systemie przedstawicielskim PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 3.
- 232) Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne i nauka prawa konstytucyjnego*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.

- 233) Jasiewicz K., *Polski wyborca – w dziesięć lat po sierpniu*, w: *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90 (Analiza polityczna i socjologiczna)*, red. S. Gebethner, K. Jasiewicz, Warszawa 1993.
- 234) Jaworski I., *Powszechna historia państwa i prawa od początku w. XVI do r. 1871*, Wrocław 1951.
- 235) Jaworski W.L., *Prawa państwa polskiego. Zeszyt II A.: Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921.
- 236) Jaworski W.L., *Stosunek Konstytucji do ustaw z nią sprzecznych*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- 237) Jaworski W.L., *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji*, Kraków 1921.
- 238) Jellinek J., *Prawo mniejszości*, tłum. S. Posner, Warszawa 1901.
- 239) Kaczmarek T., *O próbach reinterpretacji pojęcia społecznej szkodliwości czynu w okresie zmian ustrojowych (na marginesie książki Roberta Zawłockiego)*, w: *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Markowi*, red. V. Konarska-Wrzonek, J. Lachowski, J. Wójcikiewicz, Warszawa 2010.
- 240) Kaczorowski R., *Przedmowa*, w: W. Rostocki, *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.
- 241) Kaftal A., Wernerowa A., *O immunitacie sędziowskim*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 11.
- 242) Kallas M., „Mała konstytucja” w praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.
- 243) Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006.
- 244) Kallas M., *Mała konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993.
- 245) Kania L., *O pojedynkach, kodeksie Bożewicza i ludziach honoru. Szkic prawno-historyczny*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2.
- 246) Kański L., *Sądownictwo konstytucyjne w Jugosławii i Czechosłowacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, z. 3.
- 247) Karabowicz A., *Szlachecka wolność słowa: fikcja czy rzeczywistość? Cenzura państwowa w XVI-wiecznej Polsce*, „Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej UJ” 2006, z. 96.
- 248) Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014
- 249) Kelsen H., *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936.
- 250) Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Warszawa 1987.

- 251) Kędzia Z., *Parlament socjalistyczny. Ustrój wewnętrzny. Studium porównawcze z zakresu europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1975.
- 252) Kielmiński Z., *Programy wyborcze w kampanii prezydenckiej w Polsce w 1990 r.*, w: *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90 (Analiza polityczna i socjologiczna)*, red. S. Gebethner, K. Jasiewicz, Warszawa 1993.
- 253) Klein E., *Historia ustroju Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki od XVI do końca XX wieku*, Wrocław 1998.
- 254) Klein E., *Historia ustroju państw niemieckich i Rosji od XVIII do XX wieku*, Wrocław 1999.
- 255) Klein E., *Historia ustroju Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki od XVI do końca XX wieku*, Wrocław 1998
- 256) Klein E., *Powszechna historia państwa i prawa*, Wrocław 2004.
- 257) Klementowski M., *Powszechna historia ustroju*, Warszawa 2012.
- 258) Klementowski M.L., *Kształtowanie się gwarancji ochrony wolności osobistej w średniowiecznej i wczesnonowożytnej Europie*, „TEKA Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2008, t. 1.
- 259) Kliszko Z., *O Ordynacji Wyborczej (z referatu na XI Sesji Krajowej Rady Narodowej)*, w: *Ordynacja Wyborcza do Sejmu Ustawodawczego ze wstępem i objaśnieniami*, Warszawa 1946.
- 260) Kmiecik R., *Immunitet czy kontratyp bezwzględny (W związku z problematyką materialnego immunitetu parlamentarnego)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 10.
- 261) Knoppek K., *Dowody i postępowanie dowodowe*, w: *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom II. Część 2. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, red. nauk. T. Wiśniewski, Warszawa 2016.
- 262) Koksanowicz G., *Prawnoustrojowa pozycja Marszała Sejmu w okresie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
- 263) Komarnicki W., w: S. Bukowiecki, Z. Cybichowski, L. Ehrlich, S. Głabiński, W. Komarnicki, L. Kulczycki, J. Makowski, A. Peretiatkowicz, S. Starzyński, *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, z. 2.
- 264) Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008.
- 265) Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej: geneza i system*, Wilno 1937.
- 266) Komarnicki W., *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, r. VII.

- 267) Komarnicki W., *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923.
- 268) Konarski S., *O skutecznym rad sposobie albo o utrzymywaniu ordynaryjnych seymów. Część druga*, Warszawa 1761.
- 269) Konopczyński W., *Anglia a Polska w XVIII wieku*, „Pamiętniki Biblioteki Kórnickiej” 1947, z. 4.
- 270) Konopczyński W., *Dzieje parlamentaryzmu angielskiego*, Warszawa 1922.
- 271) Konopczyński W., *Dzieje Polski nowożytnej. Tom pierwszy: 1506–1648*, Warszawa 1936.
- 272) Konopczyński W., *Dzieje Polski nowożytnej. Tom drugi: 1648–1795*, Warszawa 1936.
- 273) Konopczyński W., *Geneza „liberum veto”*, „Przegląd Historyczny” 1905, nr 2.
- 274) Konopczyński W., *Geneza „liberum veto”. (Dokończenie)*, „Przegląd Historyczny” 1905, nr 3.
- 275) Konopczyński W., *Liberum veto. Studium porównawczo-historyczne*, Kraków 1918.
- 276) Konopczyński W., *Sejm 1922–1927 bez obsłonek*, Kraków 1928.
- 277) Koperska T., *Regulamin Sejmu Ustawodawczego z dnia 25 czerwca 1948 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2.
- 278) Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa. Od Rewolucji Francuskiej do Rewolucji Październikowej*, Warszawa–Łódź 1962.
- 279) Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa. Tom czwarty*, Warszawa 1967.
- 280) Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa. Tom II. Średniowiecze. Część I*, Warszawa 1963.
- 281) Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa. Tom trzeci*, Warszawa 1966.
- 282) Kordik A., Prusak F., Świda Z., *Prawo karne procesowe. Część ogólna*, Wrocław–Szczecin 1994.
- 283) Korfanty W., *Odezwa Wojciecha Korfantego do ludu śląskiego*, Katowice 1927.
- 284) Korzon T., *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794). Badania historyczne ze stanowiska ekonomicznego i administracyjnego. Tom IV*, Kraków–Warszawa 1897.
- 285) Kowal P., *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–1989*, Warszawa 2015.
- 286) Kraczkowski R., *Sejm w okresie PRL*, w: J. Bardach, S. Grodziski, A. Gwiżdż, A. Jankiewicz, K. Działocha, R. Kraczkowski, D. Jarosz, *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1993.
- 287) Krajewski L., *Rząd według Konstytucji kwietniowej*, Warszawa 1937.

- 288) Krasowski K., *Francja* w: K. Krasowski, B. Lesiński, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Powszechna historia państwa i prawa*, Poznań 1993.
- 289) Krasuski J., *Historia Niemiec*, Wrocław 2008.
- 290) Kręcisz W., *Prawo konstytucyjne w okresie Sejmu Ustawodawczego (1947–1952)*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- 291) Kręcisz W., *Status prawny posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2000.
- 292) Kręcisz W., *Wolność słowa i wolność od aresztowania w brytyjskiej Izbie Gmin*, „Przegląd Sejmowy” 1997.
- 293) Kriegseisen W., *Sejm Rzeczypospolitej szlacheckiej (do 1763 roku). Geneza i kryzys władzy ustawodawczej*, Warszawa 1995.
- 294) Kriegseisen W., *Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*, Warszawa 1991.
- 295) Kruk M., *Mała konstytucja czyli Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r.*, Warszawa 1992.
- 296) Kruk M., *Wstęp. Między konstytucją a konstytucją*, w: „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- 297) Kruk M., *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. nauk. M. Zubik, Warszawa 2006.
- 298) Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- 299) Kryszeń G., *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008.
- 300) Kryszeń G., *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020.
- 301) Kudej M., *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. nauk. A. Gwiżdż, Warszawa 1997.
- 302) Kulczycki L., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II.*, Warszawa 1931.
- 303) Kulesza W.T., *Państwa autorytarne międzywojennej Europy, jako zbiór. Uwagi wstępne*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3.
- 304) Kulesza W.T., *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- 305) Kulig A., *Kształtowanie formy rządów w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2.
- 306) Kulik M., *Prawo karne materialne. Część ogólna*, red. nauk. M. Mozgawa, Warszawa 2020.

- 307) Kulka G., *Immunitet a zdolność honorowa posła (oficera) w II RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- 308) Kumaniecki K.W., *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935.
- 309) Kumaniecki K.W., *Trzy konstytucje*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- 310) Kumaniecki K.W., *Ustrój polityczny Polski. Konstytucja kwietniowa i system wyborczy (sejmowy, senacki, prezydencki): tekst i studjum*, Kraków 1937.
- 311) Kumaniecki K.W., *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego (odezwy, memoriały, proklamacje, oświadczenia, deklaracje, rozkazy, manifesty i orędzia, noty, projekty ustawodawcze, uchwały, rozporządzenia, dekrety, ustawy na tle rozwoju historycznego wypadków 1912–1919 r.)*, Kraków–Warszawa 1920.
- 312) Kutrzeba S., *Sejm walny dawnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1922.
- 313) Kutrzeba S., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. III.*, Warszawa 1931.
- 314) Landis J.M., *Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation*, „Harvard Law Review” 1926, nr 2.
- 315) Lassalle F., *O istocie konstytucji*, Warszawa 1960.
- 316) Lenin W., *Referat o prawie odwoływania wygłoszony na posiedzeniu Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego Rad 21 listopada (4 grudnia) 1917 r.*, w: W. Lenin, *Dziela wszystkie. Tom 35: październik 1917–marzec 1918*, Warszawa 1988.
- 317) Lenin W.I., *O niektórych właściwościach rozwoju marksizmu*, w: W.I. Lenin, *Dziela wybrane w dwóch tomach. Tom I*, Warszawa 1949.
- 318) Lenin W.I., *O złudzeniach konstytucyjnych*, w: *Dziela tom 25. Czerwiec–wrzesień 1917*, Warszawa 1951.
- 319) Lenin W.I., *Państwo a rewolucja: nauka marksizmu o państwie a zadania proletariatu w czasie rewolucji*, w: *Dziela tom 25. Czerwiec–wrzesień 1917*, Warszawa 1951.
- 320) Lenin W.I., *Projekt dekretu o prawie odwoływania*, w: W.I. Lenin, *Dziela Tom 26. Wrzesień 1917 – luty 1918*, Warszawa 1953.
- 321) Lenin W.I., *Przemówienie w sprawie rozwiązania Zgromadzenia Ustawodawczego wygłoszone na posiedzeniu WCIK 6 (19) stycznia 1918 r.*, w: W.I. Lenin, *Dziela Tom 26. Wrzesień 1917 – Luty 1918*, Warszawa 1953.
- 322) Lenin W.I., *Referat o prawie odwoływania wygłoszony na posiedzeniu WCIK 21 listopada (4 grudnia) 1917 r.*, w: W.I. Lenin, *Dziela Tom 26. Wrzesień 1917 – luty 1918*, Warszawa 1953.

- 323) Leszczyński L., McClellan Marshall J., *Precedens w procesie orzekania. Perspektywa sędziowska w ujęciu porównawczym*, Lublin 2019.
- 324) Leśnodorski B., *Początki monarchii konstytucyjnej*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- 325) Lipczyńska M., *Teoretyczne i praktyczne aspekty immunitetu adwokackiego a kodyfikacja prawa karnego z 1969 roku*, „Palestra” 1973, nr 1.
- 326) Lipiński A.W., *Plebiscyt i odmowa. Studium terenowe reakcji wyborczej 1989 roku*, Warszawa 1990.
- 327) Lis-Staranowicz D., *Glosa do orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie A. Cordova przeciwko Włochom, nr skargi 45649/99*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- 328) Lityński A., *Samorząd szlachecki w Polsce XVII–XVIII wieku*, „Kwartalnik Historyczny” 1992, nr 4.
- 329) Lityński A., *Sejmiki ziemskie 1764–1793. Dzieje reformy*, Katowice 1988.
- 330) Lowell A.L., *The Government of England. Volume I*, Nowy Jork 1908.
- 331) Łaszewski R., *Instrukcje poselskie w drugiej połowie XVIII wieku*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo” 1973, z. 56.
- 332) Ławniczak A., *Ewolucja pojęcia „naród” w polskich konstytucjach*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CC” 1992, nr 1290.
- 333) Ławniczak A., *Geneza konstytucji*, Wrocław 2015.
- 334) Ławniczak A., *Istota władzy państwowej i jej formy*, Wrocław 2010.
- 335) Ławniczak A., *Immunitet parlamentarny w Norwegii*, w: *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, red. nauk. S. Grabowska, J. Juchniewicz, Rzeszów 2017.
- 336) Ławniczak A., *Jedność i podział władzy*, Wrocław 2021.
- 337) Ławniczak A., *Widziana z III RP prawnopolityczna tożsamość Polski Ludowej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021, nr 3.
- 338) Łopatka A., *Wzrost roli państwa i prawa w życiu narodu polskiego*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 10.
- 339) Łoś S., *Reforma Konstytucji*, „Przegląd Współczesny” 1931, t. 37.
- 340) Łyczywek R., *Immunitet adwokata w prawie polskim*, „Palestra” 1974, nr 6.
- 341) Mackiewicz S., *Czterdzieści jeden posiedzeń Komisji Konstytucyjnej*, „Przegląd Współczesny” 1931, t. 37.
- 342) Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932.

- 343) Makiła D., *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2013.
- 344) Makowski R., *Różnice i podobieństwa elektoratów w kampanii prezydenckiej 1990 r.*, w: *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90 (Analiza polityczna i socjologiczna)*, red. S. Gebethner, K. Jasiewicz, Warszawa 1993.
- 345) Makowski W., *Kodeks karny 1932: komentarz*, Warszawa 1933.
- 346) Makowski W., *Państwo społeczne*, Warszawa 1936.
- 347) Makowski W., *Rzeczpospolita. Co każdy obywatel o Państwie i Konstytucji wiedzieć powinien*, Warszawa 1935.
- 348) Makowski W., *Wspólne dobro wszystkich obywateli*, „Pion” 1935, nr 15.
- 349) Marek A., Konarska-Wrżosek V., *Prawo karne*, Warszawa 2019.
- 350) Marks K., *Burżuazja i kontrrewolucja*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła wybrane w dwóch tomach. Tom I*, Warszawa 1949.
- 351) Marks K., *Osiemnasty brumaire’a Ludwika Bonaparte*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła wybrane w dwóch tomach. Tom I*, Warszawa 1949.
- 352) Marks K., *Walki klasowe we Francji od 1848 r. do 1850 r.*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła wybrane w dwóch tomach. Tom I*, Warszawa 1949.
- 353) Marks K., *Wojna domowa we Francji*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła wybrane w dwóch tomach. Tom I*, Warszawa 1949.
- 354) Marks K., Engels F., *Manifest komunistyczny*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła wybrane w dwóch tomach. Tom I*, Warszawa 1949.
- 355) Maroń G., *Oryginalizm Antonina Scalii jako teoria wykładni prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010.
- 356) Marszał K., *Prawo karne procesowe*, Warszawa 1988.
- 357) Marszał K., *Przesłanki procesu karnego*, w: *Proces karny*, red. nauk. J. Zagrodnik, Warszawa 2019.
- 358) Matuszewski I., *Prawda o Konstytucji kwietniowej*, Nowy Jork 1945.
- 359) Matuszewski I., *Próby syntez*, Warszawa 1937.
- 360) Michalski J., *Z problematyki republikańskiego nurtu w polskiej reformatorskiej myśli politycznej w XVIII wieku*, „Kwartalnik Historyczny”, 1983, nr 2.
- 361) Michalski W., *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970.
- 362) Miklaszewski W., *Sejmowładztwo. Sejm Ustawodawczy 1919–1922*, Warszawa 1931.
- 363) Mojak R., *Ewolucja polskiego konstytucjonalizmu w okresie II Rzeczypospolitej*, w: *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, red. A. Korobowicz, Lublin 1996.

- 364) Mojak R., Sobczak J., *Ewolucja polskiego prawa konstytucyjnego w latach 1918-1945*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- 365) Mojak R., Sobczak J., *Zgromadzenie Narodowe*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- 366) Morawski L., *Czy sądy mogą się angażować politycznie?*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 3.
- 367) Mordwiłko J., *Immunitet parlamentarny (Analiza krytyczna instytucji)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 6.
- 368) Mordwiłko J., *Krąg podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej przez Sejm*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1.
- 369) Mordwiłko J., *Możliwość powtórnego rozpatrywania przez Sejm wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła w przypadku, gdy po niewyrażeniu zgody przez Sejm uległy zmianie istotne okoliczności sprawy lub zwróci się o to sam zainteresowany*, „Przegląd Sejmowy” 1996.
- 370) Mordwiłko J., *O pozycji polityczno-prawnej posła na Sejm PRL*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 4.
- 371) Mordwiłko J., *Opinia w sprawie uczestnictwa posła jako obserwatora w posiedzeniach komisji konkursowej wylaniającej kandydata na dyrektora przedsiębiorstwa, którego organem założycielskim jest organ administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2.
- 372) Mordwiłko J., *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle „małej konstytucji”*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 6.
- 373) Murzynowski A., *Kilka uwag o immunitecie parlamentarnym w świetle Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 4.
- 374) Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17. III. 1921 r.)*, Kraków 1947.
- 375) Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (na drodze ku nowej konstytucji). II.*, Kraków 1948.
- 376) Mycielski A., *Rola jednostki w polskim systemie konstytucyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1939, z. 3.
- 377) Naworski Z., *Wolność słowa w Rzeczypospolitej szlacheckiej i jej prawne ograniczenia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2006, t. XV.
- 378) Naworski Z., *Wolności szlacheckie w Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, w: *Wolność słowa, myśli i wyznania*, red. A. Pasek, Wrocław 2022.
- 379) Negoită C., *From the concept to the practice of parliamentary immunity*, „Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny” 2014, nr 2.

- 380) Nita-Światłowska B., *Podsądność sprawy polskim sądom karnym*, w: *System Prawa Karnego Procesowego. Dopuszczalność procesu. Tom IV*, red. nauk. M. Jeż-Ludwichowska, A. Lach, Warszawa 2015.
- 381) Niżyński J., *Streszczenie historii Polski: omówienie Konstytucji z 17 marca 1921 r. i jej zmian z r. 1926 i najżywotniejszych instytucyj ustrojowych*, Lwów 1930.
- 382) Nowak E.K., *Funkcja rządzenia partii i ugrupowań politycznych w Polsce (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 6.
- 383) Nowak J., Pelczar R., *Ustrój naczelných organów administracji państwowej według Konstytucji PRL i praktyki*, w: *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985.
- 384) Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.
- 385) Nowikowska M., *Geneza i rozwój prawa do krytyki prasowej*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna” 2011, nr 7.
- 386) Okulicki L., *Ostatni Rozkaz Dzienny Dowódcy Armii Krajowej*, „Biuletyn Informacyjny” 1945, nr 3.
- 387) Olszewski H., *Sejm w dawnej Rzeczypospolitej. Ustrój i idee. Tom I. Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii (1652-1763), Prawo – praktyka – teoria – programy*, Poznań 2002.
- 388) Opalek K., *Problem ograniczeń podstawowych praw o wolności obywatelskich przez ustawy*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- 389) Orłowski W., *Prawo konstytucyjne w okresie Krajowej Rady Narodowej 1944–1947*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- 390) Orłowski W., *Status prawny posła i senatora*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. nauk. W. Skrzydło, Lublin 2002.
- 391) Osiński J., *Konstytucja Królestwa Norwegii uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne w Eidsvold 17 maja 1814 r., z późniejszymi zmianami, ostatnia z 19 czerwca 1992 r.*, Warszawa 1996.
- 392) Paluszyński T., *Historia Niemiec i państw niemieckich. Zarys dziejów politycznych*, Poznań 2005.
- 393) Paradowska J., *Kandydaci*, w: *Prezydenci Polski*, red. nauk. A. Ajnenkiej, Warszawa 1991.
- 394) Paradowska J., *Otwieranie drogi do elekcji*, w: *Prezydenci Polski*, red. nauk. A. Ajnenkiej, Warszawa 1991.

- 395) Paradowska J., *Wybory 1990*, w: *Prezydenci Polski*, red. nauk. A. Ajnenkiej, Warszawa 1991.
- 396) Paszkiewicz K.A., w: *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, red. K.A. Paszkiewicz, Wrocław 2004.
- 397) Paszkudzki A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921: tekst*, Lwów–Warszawa 1926.
- 398) Paszkudzki A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926*, Lwów–Warszawa 1927.
- 399) Paszkudzki A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku*, Lwów–Warszawa 1935.
- 400) Patrzalek A., *Prawo wyborcze w 30-leciu obowiązywania Konstytucji PRL*, w: *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985.
- 401) Pawłowicz J., *Krajowa Rada Narodowa w okresie okupacji*, w: *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976.
- 402) Peeters P., Alen A., *Władza ustawodawcza*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- 403) Peretiatkowicz A., *Cezaryzm demokratyczny a Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, z 4.
- 404) Peretiatkowicz A., *Kryzys parlamentaryzmu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1923, z. 2.
- 405) Peretiatkowicz A., *Polska deklaracja konstytucyjna z 1935 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, z. 4, s. 272–273
- 406) Peretiatkowicz A., *Reforma Konstytucji Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, z. 2.
- 407) Peretiatkowicz A., *Studia prawnicze*, Poznań 1938.
- 408) Pędowski K., *Obrona a odwaga zawodowa adwokatów*, „Palestra” 1984, nr 5–6.
- 409) Piasecki A., *Zagadnienie senatu Polski współczesnej: materiały i opinie*, Warszawa 1931.
- 410) Piasecki A., *Zasady nowej konstytucji*, Kraków 1934.
- 411) Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- 412) Pietrzak M., *Druga Rzeczpospolita*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- 413) Piłsudski J., *I wywiad Miedzińskiego*, w: *Pisma zbiorowe: wydanie prac dotychczasowych drukiem ogłoszonych. Tom IX*, red. K. Świtalski, Warszawa 1937.

- 414) Piłsudski J., *O dniach przełomu i o sytuacji przed Zgromadzeniem Narodowym*, w: A. Anusz, Pobóg-Malinowski W., 1926–1929: *przemówienia, wywiady, artykuły*, Warszawa 1930.
- 415) Piłsudski J., *O rządach sejmowych*, w: A. Anusz, W. Pobóg-Malinowski, 1926–1929: *przemówienia, wywiady, artykuły*, Warszawa 1930.
- 416) Piłsudski J., *O prawicy i lewicy w Polsce*, w: A. Anusz, W. Pobóg-Malinowski, 1926–1929: *przemówienia, wywiady, artykuły*, Warszawa 1930.
- 417) Piłsudski J., *Pismo do Marszałka Sejmu o nieprzyjęciu wyboru na Prezydenta Rzeczypospolitej*, w: *Pisma zbiorowe: wydanie prac dotychczasowych drukiem ogłoszonych. Tom IX*, red. K. Świtalski, Warszawa 1937.
- 418) Piniński L., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. III.*, Warszawa 1931.
- 419) Piotrowski A., *Konstytucja polska z dnia 17. marca 1921.*, Poznań 1921.
- 420) Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski 1864-1945. Tom drugi. Część pierwsza*, Warszawa 1990.
- 421) Pragier A., *Sąd nad Korfantom*, „Wiadomości” 1962, nr 13.
- 422) *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny. Tom 14: homotetia–japs*, red. H. Zgólkowa, Poznań 1998.
- 423) Preisner A., *Immunitet parlamentarny*, w: *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001.
- 424) Preisner A., *Indemnitet*, w: *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001.
- 425) Preisner A., *Nietykalność (Zasada nietykalności)*, w: *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001.
- 426) Ptak Ł., *Wolność wypowiedzi a naruszenie dóbr osobistych/zniesławienie przez publikacje prasowe – ewolucja stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2012, z. 3.
- 427) Ptak M.J., Kinstler M., *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1999.
- 428) Pułło A., „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- 429) Pułło A., *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 6.

- 430) Radajewski M., *Zakres immunitetu parlamentarnego w sprawach cywilnych. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 19.06.2018 r., I CSK 506/17*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 9.
- 431) Radwański Z., Zieliński M., *Stosowanie i wykładnia prawa cywilnego*, w: *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna. Tom 1*, red. M. Safjan, Warszawa 2012.
- 432) Radziewicz P., *Art. 105*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- 433) Rafacz J., *Dawne Polskie Prawo Karne. Część Ogólna*, Warszawa 1932.
- 434) Rakowska-Trela A., *Sejm i Senat*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. nauk. D. Górecki, Warszawa 2019.
- 435) Rakowski M.F., *Jak to się stało*, Warszawa 1991.
- 436) Rataj M., *Walka o nietykalność*, „Kurjer Warszawski” 1930, nr 353.
- 437) Reddaway W.F., *Great Britain and Poland 1762–72*, „The Cambridge Historical Journal” 1934, nr 3.
- 438) Reddy K., Schularick M., Skreta V., *Immunity*, „International Economic Review” 2020, nr 2.
- 439) Redelbach A., *Leninowska koncepcja narodu i jej znaczenie w budownictwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980, z. 4.
- 440) Reeve J., *The Arguments in King’s Bench in 1629 concerning the Imprisonment of John Selden and Other Members of the House of Commons*, „Journal of British Studies” 1986, nr 3.
- 441) Reinhold J., *Uwięzienie posła a Konstytucja*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- 442) Repel J., *Naczelne organy władzy państwowej de lege lata i de lege fundamentalis ferenda*, w: *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985.
- 443) Rogowski S., *Małe konstytucje (1919–1947–1992)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2.
- 444) Rogoż S., *Nowa Konstytucja i demokracja*, „Pion” 1935, nr 15.
- 445) Ronski W., *Dodatek do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku w brzmieniu ustalonem ustawą z dnia 2 sierpnia 1926, zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 roku*, Tarnów 1932.
- 446) Ronski W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku*, Tarnów 1926.
- 447) Rosenfeld M., *The Identity of the Constitutional Subject*, „Cardozo Law Review” 1995, nr 3–4.

- 448) Rost A., Suchocka H., *Status prawny posła na Sejm PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, z. 3.
- 449) Rostocki W., *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.
- 450) Rostocki W., *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Lublin 1988.
- 451) Rostworowski K.H., *Przedmowa*, w: S.M. Goray, *Nowy kodeks honorowy*, Poznań 1930.
- 452) Rostworowski M., *Wytyczne konstytucji polskiej*, Kraków 1919.
- 453) Rostworowski M., *Zagadnienia ogólne*, w: *Nasza konstytucja: cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922.
- 454) Rot H., *Nowelizacja*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 10.
- 455) Rozmaryn S., *Dwa systemy wyborcze*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 5–6.
- 456) Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967.
- 457) Rozmaryn S., *O zmianach w prawie wyborczym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 12.
- 458) Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.
- 459) Rozmaryn S., *Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 8.
- 460) Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.
- 461) Rozmaryn S., *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 r.*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 3.
- 462) Rozmaryn S., *W poszukiwaniu pojęcia „Rządów Zgromadzenia”*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- 463) Rybicki M., *Front Jedności Narodu w ustroju PRL*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 2.
- 464) Rybicki M., *Sytuacja polityczna przed wyborami i w początkach kadencji Sejmu ustawodawczego*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław 1977.
- 465) Rybicki T., *Zwalczanie pojedynków*, Warszawa 1930.
- 466) Rykowski Z., *Funkcje Sejmu Ustawodawczego. 4. Funkcja kontrolna*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław 1977.

- 467) Rykowski Z., *Pozycja Sejmu Ustawodawczego w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław 1977.
- 468) Ryszka F., *Ideowo-polityczne podstawy przemian*, w: *Polska Ludowa 1944–1950. Przemiany społeczne*, red. F. Ryszka, Wrocław 1974.
- 469) Rzepecki T., Rzepecki K., *Sejm i senat 1928–1933. Podręcznik zawierający wyniki wyborów w województwach, okręgach i powiatach, podobizny posłów sejmowych i senatorów, statystyki i mapy poglądowe*, Poznań 1928.
- 470) Sarnecki P., *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.
- 471) Sarnecki P., *Głowa państwa w obu polskich konstytucjach kwietniowych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- 472) Sarnecki P., *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1995.
- 473) Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995.
- 474) Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.
- 475) Sawicka B., w: *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, red. K.A. Paszkiewicz, Wrocław 2004.
- 476) Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, K. Sójka-Zielińska (oprac.), M. Wąsowicz (oprac.) Warszawa 2022.
- 477) Siemieński F., *Kontrola Sejmu nad rozporządzeniami z mocą ustawy*, w: „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- 478) Siemieński F., *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 4.
- 479) Siemieński F., *Pojęcie zwierzchnictwa ludu w prawie konstytucyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1960, Sectio G, t. 7.
- 480) Siemieński F., *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, z. 4.
- 481) Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976.
- 482) Siemieński F., *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 4.
- 483) Siemieński F., *Przedstawicielska forma sprawowania władzy ludu pracującego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1964, Sectio G, t. XI.

- 484) Siemieński F., *Z problematyki określenia podmiotu władzy w konstytucjach socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 2.
- 485) Siemieński J., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. III.*, Warszawa 1931.
- 486) Sienkiewicz Z., *Nauka o karze, środkach karnych i zasadach wymiaru*, w: *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. nauk. M. Bojarski, Warszawa 2020.
- 487) Sikorska-Dzięgielewska K., *Niemcy w XIX i XX wieku*, w: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002.
- 488) Sikorska-Dzięgielewska K., *Zagadnienia ogólne*, w: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002.
- 489) Skorupka J., *Warunki dopuszczalności procesu*, w: *Proces karny*, red. nauk. J. Skorupka, Warszawa 2022.
- 490) Skotnicki K., *Immunitet parlamentarny w Czechach*, w: *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, red. nauk. S. Grabowska, J. Juchniewicz, Rzeszów 2017.
- 491) Skórzyński J., *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009.
- 492) Skórzyński J., *Uгода i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995.
- 493) Skrzydło W., *Kierownicza rola PZPR w stosunku do Sejmu*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975.
- 494) Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- 495) Skrzydło W., *Problem recepcji zasad ustrojowych na przykładzie Francji i Polski międzywojennej*, w: *Polska w Europie: studia historyczne*, red. H. Zins, Lublin 1968.
- 496) Skrzydło W., *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- 497) Skrzydło W., *System wyborczy do Sejmu*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975.
- 498) Skrzydło W., Zakrzewski W., *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3.
- 499) Sławek W., *Własnym wysiłkiem pójdzie naród ku odrodzeniu*, „Pion” 1935, nr 15.
- 500) Smarzewski M., *O społecznej szkodliwości czynu w polskim prawie karnym*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2013, nr 3.
- 501) *Słownik języka polskiego. Tom III: H-K.* red. nacz. W. Doroszewski, Warszawa 1964.

- 502) *Słownik wyrazów obcych PWN z przykładami i poradami*, oprac. L. Drabik, Warszawa 2009.
- 503) *Słownik wyrazów obcych*, red. I. Kamińska-Szmaj, Wrocław 2001.
- 504) Smoliński T., *Ordynacje wyborcze do Sejmu X kadencji i Senatu PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny” 1989, z. 4.
- 505) Sobolewska B., *Dyktatura, demokracja i historia w rozprawach i pracach Konstantego Grzybowskiego*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- 506) Sobolewski M., *O pojęciu suwerenności ludu*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- 507) Sobolewski M., w: *Dyskusja łączna nad referatami o systemie organów państwowych i o systemie przedstawicielskim w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r. Tom II*, Warszawa 1954.
- 508) Sobolewski M., *Z problematyki parlamentaryzmu socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 12.
- 509) Sokolewicz W., *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978.
- 510) Sokolewicz W., *O osobliwościach wykładni przepisów konstytucyjnych*, w: *Państwo prawne i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom I*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
- 511) Sokolewicz W., *Rozdzielone lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- 512) Sosin S., *Reforma sejmików na sejmie 4-letnim*, w: *Korpus Kadetów Nr. 2 w dziesiątą rocznicę istnienia 1919/20–1929/30*, Chełmno 1930.
- 513) Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006.
- 514) Stachura J., *Ugrupowania postsolidarnościowe*, w: M. Dehnel-Szyc, J. Stachura, *Gry polityczne. Orientacje na dziś*, Warszawa 1991.
- 515) Stalin J., *Przemówienie wygłoszona na przedwyborczym zebraniu wyborców stalinowskiego okręgu wyborczego m. Moskwy. 11 grudnia 1937 roku w Teatrze Wielkim*, w: W.I. Lenin, *Dzieła wybrane w dwóch tomach. Tom I*, Warszawa 1949.
- 516) Stalin J.W., *Marksizm a kwestia narodowa*, w: J.W. Stalin, *Dzieła Tom 2: 1907–1913*, Warszawa 1949.
- 517) Starzewski M., *Kilka dalszych zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 3.

- 518) Starzewski M., *Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*, Kraków 1926.
- 519) Starzewski M., *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych (20 lutego 1919 – 10 stycznia 1934)*, Kraków 1934.
- 520) Starzewski M., *Stanowisko Senatu w Konstytucji 23 kwietnia 1935 r.*, Warszawa 1936.
- 521) Starzewski M., *Uwagi prawno-polityczne nad projektem konstytucji Wicemarszałka Cara*, Kraków 1934.
- 522) Starzewski M., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. III.*, Warszawa 1931.
- 523) Starzewski M., *Z zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, nr 3.
- 524) Starzyński S., *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, rok VIII.
- 525) Starzyński S., *Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- 526) Starzyński S., *Konstytucja państwa polskiego*, Lwów 1921.
- 527) Starzyński S., *Ustawy, które nie obowiązują*, „Gazeta Warszawska” 1922, nr 22.
- 528) Starzyński S., *Ustawy, które nie obowiązują II*, „Gazeta Warszawska” 1922, nr 23.
- 529) Starzyński S., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I.*, Warszawa 1931.
- 530) Starzyński S., w: S. Bukowiecki, Z. Cybichowski, L. Ehrlich, S. Głębiński, W. Komarnicki, L. Kulczycki, J. Makowski, A. Peretiatkowicz, S. Starzyński, *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, z. 2.
- 531) Staszic S., *Przestrogi dla Polski*, oprac. S. Czarnowski, Kraków 1926.
- 532) Stawecki T., *Koncepcja autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych: od praktyki do teorii*, w: *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. nauk. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014.
- 533) Stefaniuk M.E., *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009.
- 534) Stefański R.A., *Immunitet parlamentarny w świetle ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 10.
- 535) Stefański R.A., *Postępowanie w przedmiocie uchylenia immunitetu parlamentarnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1994, nr 2.
- 536) Stelmach A., *Kierunki ewolucji prawa wyborczego w Polsce a demokracja partycypacyjna*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4.
- 537) Stembrowicz J., *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968.

- 538) Stępień J., *Druga po amerykańskiej?*, w: *Państwo prawne i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom I*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
- 539) Studnicki W., w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. II.*, Warszawa 1931.
- 540) Suarez X.L., *Congressional Immunity: A Criticism of Existing Distinctions and a Proposal for a New Definitional Approach*, „Villanova Law Review” 1974, nr 1.
- 541) Surówka-Pasek A., *Immunitet parlamentarny w Słowacji*, w: *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, red. nauk. S. Grabowska, J. Juchniewicz, Rzeszów 2017.
- 542) Szczepaniec J., *Sejm Wielki wobec zagadnień cenzury i wolności słowa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prace Literackie” 1991, t. XXXI.
- 543) Szepietowska B., *W sprawie odpowiedzialności posła za naruszenie dyscypliny budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2.
- 544) Szerer M., *Pojęcie Narodu w Konstytucji z 17-go Marca*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- 545) Śliwiński S., *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1948.
- 546) Śliwiński S., *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1961.
- 547) Tackett T., *Nobles and Third Estate in the Revolutionary Dynamic of the National Assembly, 1789–1790*, „The American Historical Review” 1989, nr 2.
- 548) Tetmajer W., *Trzy konstytucje*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- 549) Thiers A., *History of the French Revolution*, tłum. T.W. Redhead, Londyn–Edynburg–Dublin 1845.
- 550) Trembicka K., *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003.
- 551) Trojnar A., *Wojciech Korfanty w życiu politycznym II Rzeczypospolitej* w: *Śląskie Miscellanea. Tom 7*, red. J. Malicki, K. Heska-Kwaśniewicz, Katowice 1994.
- 552) Trzeciński J., *Konstytucja PRL na tle tendencji rozwojowych konstytucjonalizmu socjalistycznego*, w: *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985.
- 553) Trzeciński J., *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego (na tle Konstytucji PRL)*, Wrocław 1974.

- 554) Trzcíński J., *Stanowisko partii politycznych w sprawie obowiązywania Konstytucji marcowej*, w: K. Działocha, J. Trzcíński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- 555) Trzcíński J., *Wpływ Konstytucji marcowej na ustawodawstwo Polski Ludowej*, w: K. Działocha, Trzcíński J., *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- 556) Tuleja P., *Interpretacja konstytucji*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcíński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.
- 557) Tuleja P., *Źródła polskiego prawa konstytucyjnego*, w: *Prawo konstytucyjne*, red P. Tuleja, Warszawa 1995.
- 558) Turlejewska M., *Spór o Polskę. Szkice historyczne*, Warszawa 1972, s. 328;.
- 559) Tylman J., *Warunki dopuszczalności postępowania karnego*, Warszawa 2005.
- 560) Uhlig A., *Wizerunki kandydatów na Prezydenta RP propagowane w toku kampanii wyborczej 1990 r.*, w: *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90 (Analiza polityczna i socjologiczna)*, red. S. Gebethner, K. Jasiewicz, Warszawa 1993.
- 561) *Uniwersalny słownik języka polskiego. Tom 2: H–N*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003.
- 562) Uruszczak W., *Historia państwa i prawa polskiego. Tom I (966–1795)*, Warszawa 2015.
- 563) Veeder V.V., *Absolute Immunity in Defamation: Judicial Proceeding*, „Columbia Law Review” 1909. nr 6.
- 564) Veeder V.V., *Absolute Immunity in Defamation: Legislative and Executive Proceedings*, „Columbia Law Review” 1910, nr 2.
- 565) Walachowicz J., *Między antykiem a feudalizmem*, w: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002.
- 566) Walachowicz J., *Państwo feudalne*, w: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002.
- 567) Walczak S., w: *Dyskusja łączna nad referatami o systemie organów państwowych i o systemie przedstawicielskim w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r. Tom II*, Warszawa 1954.
- 568) Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018.
- 569) Wawrykowa M., *Dzieje Niemiec 1789–1871*, Warszawa 1980.
- 570) Wawrykowa M., *Między Pierwszą a Drugą Rzeszą*, Warszawa 1972.
- 571) Wąsicki J., *Rzesza i państwa niemieckie 1789–1815*, Poznań 1982.

- 572) Wąsicki J., *Związek Niemiecki i Druga Rzesza Niemiecka 1848–1914*, Poznań 1989.
- 573) Wąsicki J., *Związek Niemiecki i państwa niemieckie 1815–1848*, Poznań 1986.
- 574) Weinfurter S., *Niemcy w średniowieczu 500–1500*, tłum. A. Gadzała, Warszawa 2013.
- 575) Wejrocha M., *Aneks*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975.
- 576) Wiak K., *Ustawa karna i jej obowiązywanie*, w: *Prawo karne*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2020.
- 577) Wiatr J.J., *Naród, patriotyzm, internacjonalizm*, Warszawa 1968.
- 578) Wiatr J.J., *Spółeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1968.
- 579) Witkowski W. (oprac.), *Pierwsze konstytucje nowożytne*, Lublin 1996.
- 580) Wordliczek Ł., *Zasada podziału władzy w USA: między literą a duchem konstytucji*, w: *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, red. R. Kłosowicz, B. Kosowska-Gąstoł, G.M. Kowalski, T. Wieciech, Ł. Jakubiak, Kraków 2016.
- 581) *Wielki słownik wyrazów obcych PWN*, red. M. Bańko, Warszawa 2003.
- 582) *Wielki słownik wyrazów obcych*, red. A. Latusek, Kraków 2008.
- 583) Winiarski B., *O Sejm dwuizbowy*, „Przegląd Narodowy” 1919, nr 5.
- 584) Wiśniewski T., *Immunitet parlamentarny z punktu widzenia przepisów kodeksu postępowania cywilnego* w: *Aurea praxis aurea theoria. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego. Tom I*, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011.
- 585) Witkowski Z., *Zagadnienie zgodności aktów Sejmu z Konstytucją PRL w świetle doktryny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1981, z. 1.
- 586) Wojtaszczyk K.A., *Partie polityczne w państwie demokratycznym*, Warszawa 1998.
- 587) Wójtowicz K., *Konstytucyjne zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości w PRL*, w: *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985.
- 588) Wróblewska I., *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2013.
- 589) Wróblewski J., *Ideologia związanej decyzji sędziowskiej*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- 590) Wróblewski J., w: *Dyskusja łączna nad referatami o systemie organów państwowych i o systemie przedstawicielskim w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r. Tom II*, Warszawa 1954.

- 591) Zakrzewska J., *Krajowa Rada Narodowa jako organ przedstawicielski*, w: *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976.
- 592) Zakrzewska J., *Organizacja i funkcjonowanie Krajowej Rady Narodowej. V. Stanowisko posła*, w: *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976.
- 593) Zakrzewska J., *Parlament Trzeciej Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8.
- 594) Zakrzewska J., *Podsumowanie dorobku Krajowej Rady Narodowej. II. Kształtowanie ludowego systemu organów państwa*, w: *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976.
- 595) Zakrzewska J., Sobolewski M., *Instytucja kontroli konstytucyjności ustaw we współczesnych państwach Europy zachodniej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 1.
- 596) Zakrzewski A.B., *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI-XVIII w. Ustrój i funkcjonowanie: sejmik trocki*, Warszawa 2000.
- 597) Zakrzewski K., *Państwo liberalne – państwo całkowite – Państwo Polskie*, „Pion” 1935, nr 15.
- 598) Zakrzewski W., *Aktywność i funkcje Sejmu*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975.
- 599) Zakrzewski W., *Konstytucja a doktryny polityczne*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- 600) Zakrzewski W., *Podsumowanie dyskusji nad referatem o systemie organów państwowych w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r. Tom II*, Warszawa 1954.
- 601) Zakrzewski W., *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975.
- 602) Zakrzewski W., *Zagadnienie rewizji Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 4–5.
- 603) Zakrzewski W., Burda A., Klimowiecki R., *System organów państwowych w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Zagadnienia prawa Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r. Tom II*, Warszawa 1954.
- 604) Zamkowski W., *Podmiotowy aspekt suwerenności na tle ustroju państwowego PRL*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.

- 605) Zamkowski W., *Pojęcie ludu pracującego w Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 2.
- 606) Zawadzka B., *Socjalistyczny mandat przedstawicielski*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 12.
- 607) Zawadzki S., *Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywatelskie*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- 608) Zawadzki S., *Podstawowe zasady ustroju politycznego*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- 609) Zawadzki S., *Rady narodowe i terenowe organy władzy i administracji państwowej*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- 610) Zawadzki S., *Sejm PRL*, w: Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- 611) Zedler F., *Postępowanie cywilne – odrzucenie pozwu – przeszkoda w rozpoznaniu sprawy cywilnej ze względu na immunitet pozwanego parlamentarzysty. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 2 grudnia 2009 r., I CSK 140/09*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011, nr 9.
- 612) Zieliński A., *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. nauk. M. Zubik, Warszawa 2006.
- 613) Zientek J., *Karygodność i wina jako przesłanki odpowiedzialności w nowym kodeksie karnym* *Prokuratura i Prawo*” 1998, nr 6.
- 614) Zięba A., *Z zagadnień instytucjonalizacji partii w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9.
- 615) Zoll A., *Materialne określenie przestępstwa*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 2.
- 616) Zoll A., *O normie prawnej z punktu widzenia prawa karnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1990, r. XXIII.
- 617) Zubik M., *Immunitet parlamenty w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 9.
- 618) Zubik M., *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. nauk. M. Zubik, Warszawa 2006.
- 619) Zubik M., *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacją Konstytucji RP*, w: *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2006.

- 620) Żukowski T., *Wyniki głosowania: mapa polityczna Polski jesienią 1990 r.*, w: *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90 (Analiza polityczna i socjologiczna)*, red S. Gebethner, K. Jasiewicz, Warszawa 1993.
- 621) Żywczyński M., *Historia powszechna 1789–1870*, Warszawa 1975.

Orzecznictwo:

- 1) Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 1921 r., LEX nr 1674571,
- 2) Wyrok Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z 16 lutego 1921 r. Nr Z. S. 69/23, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1924, nr 16.
- 3) Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 1922 r., 2407/1922, LEX nr 943300.
- 4) Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1925 r., ZS 24/25, LEX nr 1669679.
- 5) Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1925 r., KR 392/25, LEX nr 1630794.
- 6) Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 1932 r., II K 107/32, LEX nr 390607.
- 7) Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 15 września 1932 r., II K 492/32, LEX nr 1627811.
- 8) Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1936 r., III K 1666/36, LEX nr 364655.
- 9) Postanowienie Sądu Najwyższego (7 sędziów) z dnia 16 lutego 1956 r., II KO 25/55, LEX nr 118609.
- 10) Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., I KZP 40/93, LEX nr 20648.
- 11) Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1997 r., III SW 435/97, Dz. U. 1997 Nr 79, poz. 490.
- 12) Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2009 r., I CSK 140/09, LEX nr 558832.
- 13) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1989 r., K 3/88, LEX nr 25153.
- 14) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 1991 r., K 13/90, LEX nr 25368.
- 15) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, LEX nr 25275.
- 16) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, LEX nr 25343.
- 17) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1992 r., U 14/92, LEX nr 25223.
- 18) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r., U 10/92, LEX nr 25133.
- 19) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., K 5/93, LEX nr 25420.
- 20) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, LEX nr 25218.
- 21) Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, LEX nr 25547.
- 22) Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r., SK 5/01, LEX nr 50269.

- 23) Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2005 r., SK 8/04, LEX nr 149974.
- 24) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03, LEX nr 107954.
- 25) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 czerwca 1986 r., *Lingens v. Austria*, skarga numer 9815/82.
- 26) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 września 1990 r., *Fayed v. Wielka Brytania*, skarga numer 17101/90.
- 27) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 maja 1991 r., *Oberschlick v. Austria*, skarga numer 11662/85.
- 28) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 kwietnia 1992 r., *Castells v. Hiszpania*, skarga numer 11798/85.
- 29) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 września 1994 r., *Jersild v. Dania*, skarga numer 15890/89.
- 30) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 stycznia 1998 r., *United Communist Party of Turkey i inni v. Turcja*, skarga numer 19392/92.
- 31) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 czerwca 1998 r., *Incal v. Turcja*, skarga numer 22678/93.
- 32) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 sierpnia 1998 r., *Hertel v. Szwajcaria*, skarga numer 25181/94.
- 33) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 stycznia 1999 r., *Fressoz i Roire v. Francja*, skarga numer 29183/95.
- 34) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 stycznia 1999 r., *Janowski v. Polska*, skarga numer 25716/94.
- 35) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 lipca 1999 r., *Sürek v. Turcja*, skarga numer 26682/95.
- 36) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 września 1999 r., *Dalban v. Rumunia*, skarga numer 28114/95.
- 37) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 27 lutego 2001 r., *Jerusalem v. Austria*, skarga numer 26958/95.
- 38) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2001 r., *Thoma v. Luksemburg*, skarga numer 38432/97.
- 39) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 listopada 2001 r., *McElhinney v. Irlandia*, skarga numer 31253/96.

- 40) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 listopada 2001 r., *Fogarty v. Wielka Brytania*, skarga numer 37112/97.
- 41) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 grudnia 2002 r., *A. v. Wielka Brytania*, skarga numer 35373/97.
- 42) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 marca 2004 r., *Radio France i inni v. Francja*, skarga numer 53984/00.
- 43) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 grudnia 2004 r., *Pedersen i Baadsgaard v. Dania*, skarga numer 49017/99.
- 44) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 grudnia 2004 r., *Busuioc v. Mołdawia*, skarga nr 61513/00.
- 45) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r., *Mamère v. Francja*, skarga numer 12697/03.
- 46) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 grudnia 2006 r., *Dąbrowski v. Polska*, skarga numer 18235/02.
- 47) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 grudnia 2009 r., *Kart v. Turcja*, skarga numer 8917/05.
- 48) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 lutego 2010 r., *Syngelidis v. Grecja*, skarga numer 24895/07.
- 49) Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 maja 2016 r., *Karácsony i inni v. Węgry*, skargi numer 42461/13 oraz 44357/13.
- 50) Orzeczenie Sądu Najwyższego stanu Massachusetts z dnia 1 marca 1808 r., *Coffin v. Coffin*, 4 Mass. 1 (1808).
- 51) Orzeczenie Sądu Najwyższego Dystryktu Kolumbii z dnia 28 lutego 1881 r., *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1880).
- 52) Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 21 maja 1951 r., *Tenney v. Brandhove*, 341 U.S. 367 (1951).
- 53) Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 czerwca 1957 r., *Watkins v. United States*, 354 U.S. 178 (1957).
- 54) Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 24 lutego 1966 r., *United States v. Johnson*, 383 U.S. 169 (1966).
- 55) Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 29 czerwca 1972 r., *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606 (1972).
- 56) Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 29 czerwca 1972 r., *United States v. Brewster*, 408 U.S. 501 (1972).

57) Orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 24 lipca 1974, *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974).

58) Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 17 stycznia 1996 r., *Stephen Young v. Irlandia*, numer skargi 25646/94.

Sprawozdania stenograficzne:

Sejm Ustawodawczy II Rzeczypospolitej Polskiej

- 1) *Sprawozdanie stenograficzne z 28. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8 kwietnia 1919 r.*
- 2) *Sprawozdanie stenograficzne ze 160 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8 lipca 1920 r.*
- 3) *Sprawozdanie stenograficzne z 168 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 września 1920 r.*
- 4) *Sprawozdanie stenograficzne z 176 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 21 października 1920 r..*
- 5) *Sprawozdanie stenograficzne z 216 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8 marca 1921 r.*
- 6) *Sprawozdanie stenograficzne z 217 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 marca 1921 r.*

Sejm Śląski II Rzeczypospolitej Polskiej

- 1) *Sprawozdanie stenograficzne z 37. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 13 maja 1919 r.*
- 2) *Sprawozdanie stenograficzne z 13-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 24-go listopada 1931 r.*
- 3) *Sprawozdanie stenograficzne z 35-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 12-go grudnia 1933 r.*
- 4) *Sprawozdanie stenograficzne z 46-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego w dniu 15-go stycznia 1935 r.*

Sejm Ustawodawczy Polski Ludowej

- 1) *Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 18 lutego 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja nadzwyczajna I r. 1947, Warszawa 1947.
- 2) *Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 19 lutego 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja nadzwyczajna I r. 1947, Warszawa 1947.
- 3) *Sprawozdanie Stenograficzne z 8 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 22 lutego 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja nadzwyczajna I r. 1947, Warszawa 1947.
- 4) *Sprawozdanie Stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 24 czerwca 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna r. 1947, Warszawa 1947.
- 5) *Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 25 czerwca 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna r. 1947, Warszawa 1947.
- 6) *Sprawozdanie Stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 27 czerwca 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna r. 1947, Warszawa 1947.
- 7) *Sprawozdanie Stenograficzne z 28 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 29 października 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna r. 1947, Warszawa 1947.
- 8) *Sprawozdanie Stenograficzne z 31 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 15 listopada 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna r. 1947, Warszawa 1947.
- 9) *Sprawozdanie Stenograficzne z 96 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 26 maja 1951 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna wiosenna 1951 r., Warszawa 1951.
- 10) *Sprawozdanie Stenograficzne z 99 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 15 grudnia 1951 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna jesienna 1951 r., Warszawa 1951.

- 11) *Sprawozdanie Stenograficzne z 105 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 9 czerwca 1952 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna wiosenna 1952 r., Warszawa 1952.
- 12) *Sprawozdanie Stenograficzne z 107 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniach 18, 19, 21 i 22 lipca 1952 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna wiosenna 1952 r., Warszawa 1952.
- 13) *Sprawozdanie Stenograficzne z 108 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniach 31 lipca i 1 sierpnia 1952 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna wiosenna 1952 r., Warszawa 1952.

Sejm, Senat i Zgromadzenie Narodowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

- 1) *Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 1 marca 1957 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja II – Sesja I, Warszawa 1957.
- 2) *Sprawozdanie Stenograficzne z 15 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 25 lutego 1958 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja II – Sesja II, Warszawa 1958.
- 3) *Sprawozdanie Stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 29 marca 1972 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja VI – Sesja I, Warszawa 1972.
- 4) *Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 8 października 1980 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja VIII – Sesja II, Warszawa 1980.
- 5) *Sprawozdanie Stenograficzne z 45 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 22 i 23 marca 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja IX – Sesja VII, Warszawa 1989.
- 6) *Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 7 kwietnia 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja IX – Sesja VII, Warszawa 1989.
- 7) *Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 29 i 30 maja 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja IX – Sesja VII, Warszawa 1989.

- 8) *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 4 i 5 lipca 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja X, Warszawa 1989.
- 9) *Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 23 i 24 sierpnia 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja X, Warszawa 1989.
- 10) *Sprawozdanie Stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 30 listopada i 1 grudnia 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja X, Warszawa 1989.
- 11) *Sprawozdanie Stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 27, 28, 29 grudnia 1989 r.*, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja X, Warszawa 1989.
- 12) *Sprawozdanie Stenograficzne z 15 posiedzenia Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 7 i 8 grudnia 1989 r.*, Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, I kadencja, Warszawa 1989.
- 13) *Sprawozdanie Stenograficzne z uroczystego posiedzenia Sejmu i Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 10 lipca 1989 r.*, Sejm i Senat Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1989.
- 14) *Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 lipca 1989 r.*, Zgromadzenie Narodowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1989.

Sejm, Senat, Zgromadzenie Narodowe III Rzeczypospolitej Polskiej

- 1) *Sprawozdanie Stenograficzne z 32 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 7 i 8 czerwca 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990.
- 2) *Sprawozdanie Stenograficzne z 34 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5 i 6 lipca 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990.
- 3) *Sprawozdanie Stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 20 i 21 września 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990.
- 4) *Sprawozdanie Stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 27, 28 i 29 września 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990.
- 5) *Sprawozdanie Stenograficzne z 41 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 11, 12 i 13 października 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990.

- 6) *Sprawozdanie Stenograficzne z 42 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 25 i 26 października 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1990.
- 7) *Sprawozdanie Stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 19, 20, 21 i 22 grudnia 1990 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991.
- 8) *Sprawozdanie Stenograficzne z 48 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 4 i 5 stycznia 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991.
- 9) *Sprawozdanie Stenograficzne z 53 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 7, 8 i 9 marca 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991.
- 10) *Sprawozdanie Stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21, 22 i 23 marca 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991.
- 11) *Sprawozdanie Stenograficzne z 55 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 4 i 5 kwietnia 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991.
- 12) *Sprawozdanie Stenograficzne z 56 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 18, 19, 20 kwietnia 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991.
- 13) *Sprawozdanie Stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 9 i 10 maja 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991.
- 14) *Sprawozdanie Stenograficzne z 63 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 13, 14 i 15 czerwca 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991.
- 15) *Sprawozdanie Stenograficzne z 64 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 czerwca 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991.
- 16) *Sprawozdanie Stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 27 i 28 czerwca 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja X, Warszawa 1991.
- 17) *Sprawozdanie Stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 29, 30 i 31 sierpnia 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja X, Warszawa 1991.
- 18) *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 25 i 26 listopada oraz 5 i 6 grudnia 1991 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1991.
- 19) *Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 3 i 4 stycznia 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992.
- 20) *Sprawozdanie Stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 30 i 31 stycznia oraz 1 lutego 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992.

- 21) *Sprawozdanie Stenograficzne z 11 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 19 i 20 marca 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992.
- 22) *Sprawozdanie Stenograficzne z 12 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 2, 3 i 4 kwietnia 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992.
- 23) *Sprawozdanie Stenograficzne z 13 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 23, 24 i 25 kwietnia 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992.
- 24) *Sprawozdanie Stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 6, 7, 8 i 9 maja 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992.
- 25) *Sprawozdanie Stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 29, 30 i 31 lipca oraz 1 sierpnia 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992.
- 26) *Sprawozdanie Stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 15, 16 i 17 października 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992.
- 27) *Sprawozdanie Stenograficzne z 35 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21, 22 i 23 stycznia oraz 3 i 4 lutego 1993 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1993.
- 28) *Sprawozdanie Stenograficzne z 33 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 października 1994 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja II, Warszawa 1994.
- 29) *Sprawozdanie Stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 24, 25 i 26 maja 1995 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja II, Warszawa 1995.
- 30) *Sprawozdanie Stenograficzne z 57. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 24 i 25 sierpnia 1995 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja II, Warszawa 1995.
- 31) *Sprawozdanie Stenograficzne z 75 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 13, 14 i 15 marca 1996 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja II, Warszawa 1996.
- 32) *Sprawozdanie Stenograficzne z 79 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 8, 9 i 10 maja 1996 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja II, Warszawa 1996.
- 33) *Sprawozdanie Stenograficzne z 100 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 5, 6 i 7 lutego 1997 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja II, Warszawa 1997.
- 34) *Sprawozdanie Stenograficzne z 29 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 26 i 27 lipca 1990 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, I kadencja, Warszawa 1990.
- 35) *Sprawozdanie Stenograficzne z 35 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 listopada 1990 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, I kadencja, Warszawa 1990.

- 36) *Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 10, 11, 12 września 1992 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, II kadencja, Warszawa 1992.
- 37) *Sprawozdanie Stenograficzne z 35. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 7, 8 i 9 grudnia 1994 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej III kadencja, Warszawa 1995.
- 38) *Sprawozdanie Stenograficzne z 70. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 kwietnia 1996 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja, Warszawa 1996.
- 39) *Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21 i 22 grudnia 1990 r.*, Zgromadzenie Narodowe Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1990.
- 40) *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 21, 22 i 23 września 1994 r.*, Zgromadzenie Narodowe, Warszawa 1994.
- 41) *Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 24, 25, 26, 27 i 28 lutego 1997 r.: część I*, Zgromadzenia Narodowe, Warszawa 1997.
- 42) *Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 21 i 22 marca 1997 r.: część II*, Zgromadzenia Narodowe, Warszawa 1997.
- 43) *Sprawozdanie Stenograficzne z 4 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 2 kwietnia 1997 r.*, Zgromadzenia Narodowe, Warszawa 1997.

Biuletyny z posiedzeń komisji:

- 1) „Biuletyn KKZN”, nr I (1993).
- 2) „Biuletyn KKZN”, nr III (1993).
- 3) „Biuletyn KKZN”, nr VII (1993).
- 4) „Biuletyn KKZN”, nr VIII (1993).
- 5) „Biuletyn KKZN”, nr IX (1993).
- 6) „Biuletyn KKZN”, Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1993).
- 7) „Biuletyn KKZN”, nr I–II (1994).
- 8) „Biuletyn KKZN”, nr III–IV (1994).
- 9) „Biuletyn KKZN”, nr V (1994).
- 10) „Biuletyn KKZN”, nr VI (1994).
- 11) „Biuletyn KKZN”, nr VII (1994).
- 12) „Biuletyn KKZN”, nr VIII (1994).
- 13) „Biuletyn KKZN”, nr IX (1995).
- 14) „Biuletyn KKZN”, nr X (1995).
- 15) „Biuletyn KKZN”, nr XI (1995).

- 16) „Biuletyn KKZN”, nr XII (1995).
- 17) „Biuletyn KKZN”, nr XVIII (1995).
- 18) „Biuletyn KKZN”, nr XIX (1995).
- 19) „Biuletyn KKZN”, nr XX (1996).
- 20) „Biuletyn KKZN”, nr XXV (1996).
- 21) „Biuletyn KKZN”, nr XXVI (1996).
- 22) „Biuletyn KKZN”, nr XXVIII (1996).
- 23) „Biuletyn KKZN”, nr XXX (1996).
- 24) „Biuletyn KKZN”, nr XXXIII (1996).
- 25) „Biuletyn KKZN”, nr XXXVII (1997).
- 26) „Biuletyn KKZN”, nr XXXVIII (1997).
- 27) „Biuletyn KKZN”, nr XXXIX (1997).
- 28) „Biuletyn KKZN”, nr XL (1997).
- 29) „Biuletyn KKZN”, nr XLI (1997).
- 30) „Biuletyn KKZN”, nr XLIII (1997).
- 31) „Biuletyn KKZN”, nr XLIV (1997).
- 32) „Biuletyn KKZN”, nr XLV (1997).
- 33) „Biuletyn KKZN”, nr XLVI (1997).
- 34) *Biuletyn nr 2056/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 126 oraz Komisji Ustawodawczej nr 584 z dnia 22 listopada 1995 r.*
- 35) *Biuletyn nr 2540/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 159 oraz Komisji Ustawodawczej nr 733 z dnia 25 kwietnia 1996 r.*
- 36) *Biuletyn nr 2975/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 178 z dnia 09 października 1996 r.*
- 37) *Biuletyn nr 2978/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 179a z dnia 10 października 1996 r.*
- 38) *Biuletyn nr 3012/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 180 z dnia 22 października 1996 r.*
- 39) *Biuletyn nr 3425/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 201 oraz Komisji Ustawodawczej nr 1013 z dnia 05 marca 1997 r.*
- 40) *Biuletyn nr 3550/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 203 oraz Komisji Ustawodawczej nr 1076 z dnia 06 maja 1997 r.*
- 41) *Biuletyn nr 3918/II z posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nr 212 oraz Komisji Ustawodawczej nr 1273 z dnia 20 sierpnia 1997 r.*

Pozostałe źródła:

- 1) 1942, [luty–marzec], Warszawa – Artykuł dotyczący założeń programowych i organizacyjnych PPR oraz jej stosunku do Międzynarodówki Komunistycznej, w: *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. M. Malinowski, Warszawa 1984.
- 2) 1942, styczeń [ok.10], Warszawa – Pierwsza odezwa programowa PPR, w: *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942–1948*, red. M. Malinowski, Warszawa 1984.
- 3) Chruściak R., *Informacja o projektach nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: „Biuletyn KKZN”, VI (1994).
- 4) *Deklaracja Sejmu Ustawodawczego w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich uchwalona dnia 22 lutego 1947 r.*, w: *Mała konstytucja wraz z deklaracją praw i wolności obywatelskich, Manifestem P.K.W.N. i przepisami związkowymi*, Warszawa 1947.
- 5) Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Report on the scope and lifting of parliamentary immunities*, Study No. 714/2013, Strasburg 2014.
- 6) Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Report on the regime of parliamentary immunity*, Strasburg 1996.
- 7) Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Report on the role of the opposition in a democratic parliament*, Study no. 497/2008, Strasburg 2010.
- 8) *Journals of the House of Lords Volume 12: 11 December 1667*, w: *Journal of House of Lords: Volume 12, 1666–1675*, Londyn 1767–1830.
- 9) *Konstytucja (ustawa zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Rad*, Moskwa 1939.
- 10) *Konstytucja 3 maja 1791 r.*, w: J. Kowecki (oprac.), *Konstytucja 3 maja 1791. Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji*, Warszawa 1991.
- 11) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt obywatelski NSZZ „Solidarność”*, Warszawa–Gdańsk 1994.
- 12) *Konstytucje Grodzieńskie z r. 1793 dotyczące ustroju państwa wraz z ustawą „Miasta wolne Rzeczypospolitej*, Poznań 1949.
- 13) *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, w: *Pierwsze dokumenty odrodzonej Polski*, Kraków 1945,
- 14) *Nakaz dla posłów socjaldemokratycznych III Dumy Państwowej, uchwalony na zebraniu pełnomocników z ramienia Kurii Robotniczej w m. Baku 22 września 1907 roku*, w: J.W. Stalin, *Dzieła Tom 2: 1907–1913*, Warszawa 1949.

- 15) *Nakaz robotników petersburskich dla swego posła robotniczego*, w: J.W. Stalin, *Dzieła Tom 2: 1907–1913*, Warszawa 1949.
- 16) *Nasze cele*. w: J.W. Stalin, *Dzieła Tom 2: 1907–1913*, Warszawa 1949.
- 17) *Nowa Konstytucja Polska uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 26 stycznia 1934 roku*, Warszawa 1934.
- 18) *O dalszy socjalistyczny rozwój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1971–1975. Uchwała VI Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej*, w: *VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 6 – 11 grudnia 1971. Podstawowe materiały i dokumenty*, Warszawa 1972.
- 19) Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 1997 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego prowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 353).
- 20) Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzone w dniu 25 maja 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 75, poz. 476).
- 21) *Od wydawcy*, w: *Mała konstytucja wraz z deklaracją praw i wolności oby walskich Manifestem P.K.W.N. i przepisami związkowymi*, Warszawa 1947.
- 22) Odezwa Rządu z dnia 18 grudnia 1939 r. do ogółu społeczeństwa w Kraju (M.P. z 1939 r. Nr 277–284).
- 23) Orędzie Rady Regencyjnej do Narodu Polskiego z dnia 7 października 1918 r. (Dz. Pr. Kr. P. z 1918 r. Nr 12, poz. 23).
- 24) Orędzie Rady Regencyjnej z dnia 11 listopada 1918 r. w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich Brygadjerowi Józefowi Piłsudskiemu (Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 38).
- 25) Orędzie Rady Regencyjnej z dnia 14 listopada 1918 r. w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej Naczelnemu Dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu (Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 39).
- 26) Orędzie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 sierpnia 1930 r. w sprawie rozwiązania Sejmu i Senatu (M. P. z 1930 r. Nr 200, poz. 284).
- 27) *Prace nad ordynacją wyborczą. Projekt zredagowany będzie do dnia 15 marca (rozmowa z tow. wice-min Mantlem)*, „Robotnik” 1946, nr 53.
- 28) *Projekt ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie Terytorialnym (druk nr 403 z 25 VII 1992 r.)*, w: M. Kallas, *Mała konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993.

- 29) *Projekt ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 102 z 1 II 1992 r.)*, w: M. Kallas, *Mała konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993.
- 30) *Projekt zmiany Konstytucji: wniosek Klubu Sejmowego Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Włocławek 1929.
- 31) *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920.
- 32) *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego*, Warszawa 1920.
- 33) *Przemówienie Józefa Teichmy na plenarnym posiedzeniu Sejmu 22 grudnia 1971 r.*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 2.
- 34) *Przemówienie Prezydenta Rzeczypospolitej (M. P. z 1939 r., Nr 271–276)*.
- 35) *Regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej uchwalony na 7 plenarnym posiedzeniu K. R. N. w dniu 6 maja 1945 r.*, Krajowa Rada Narodowa, druk nr 48, Warszawa 1945.
- 36) *Regulamin Obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja III, druk nr 34.
- 37) *Regulamin Obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, I. kadencji, druk nr 233.
- 38) *Regulamin Obrad Senatu uchwalony dnia 24 marca 1923 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, I. kadencji, druk nr 7.
- 39) *Regulamin Sejmu uchwalony dnia 5 października 1935 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV, druk nr 2.
- 40) *Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej (Druki sejmowe nr 343, nr 523, nr 528, nr 883)*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław 1977.
- 41) *Sammlung der Gesetze und Verordnungen, welche in den ehemaligen Herzogthümern Jülich, Cleve und Berg und in dem vormaligen Großherzogthum Berg über Gegenstände der Landeshoheit, Verfassung, Verwaltung und Rechtspflege ergangen sind. Vom Jahr 1475 bis zu der am 15. April 1815 eingetretenen Königlich Preuß. Landes: Regierung. Zweiter Theil, vom Jahr 1767 bis zum Jarh 1808 und von Nr. 2001 bis incl. Nr. 3000*, oprac. i red. J.J. Scotti, Düsseldorf 1821, 1108, poz. 2987.
- 42) *Stanowisko Komitetu Centralnego PZPR w sprawie pluralizmu politycznego i pluralizmu związkowego*, w: *X Plenum KC PZPR 20–21 grudnia 1988 r. – 16–18 stycznia 1989 r. Podstawowe dokumenty i materiały*, Warszawa 1989 r.

- 43) *Stanowisko w sprawie pluralizmu związkowego*, w: *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 1989.
- 44) *Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych*, w: *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 1989.
- 45) *Stanowisko w sprawie reform politycznych*, w: *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 1989.
- 46) *Statut Tymczasowy Rad Narodowych (uchwalony na posiedzeniu plenarnym Krajowej Rady Narodowej 1 stycznia 1944 r.)*.
- 47) *Tezy konstytucyjne*, w: S. Car, *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934.
- 48) *Tymczasowy Regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej (Uchwalony na posiedzeniu Sejmu 14. 2. 1919 roku)* w: T. Rzepecki, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919 roku*, Poznań 1920.
- 49) *Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej (z 1919 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- 50) *Tymczasowy Regulamin Senatu uchwalonego dnia 5 października 1935 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV., druk nr 2.
- 51) *Uchwała Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie zakresu pracy stałych podkomisji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, w: „Biuletyn KKZN”, nr 7 (1994).
- 52) *Uchwała Rady Naczelnej PSL*, „Chłopski Sztandar” 1946, nr 23.
- 53) *Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 21 listopada 1952 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: M. Wejroch (oprac.), *Aneks*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975.
- 54) *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 kwietnia 1996 r. w sprawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 70. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 kwietnia 1996 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja, Warszawa 1996.
- 55) *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 1990 r. o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 29 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 26 i 27 lipca 1990 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, I kadencja, Warszawa 1990.
- 56) *Uchwała Senatu z dnia 27 lipca 1990 r. o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w:

- Sprawozdanie Stenograficzne z 29 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 26 i 27 lipca 1990 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, I kadencja, Warszawa 1990.
- 57) *Uwagi Episkopatu Polski w przedmiocie zmiany konstytucji*, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P. I.*, Warszawa 1931.
- 58) *Uzasadnienie do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 września 1992 r. o stanowisku Senatu w sprawie Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 10, 11, 12 września 1992 r.*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, II kadencja, Warszawa 1992.
- 59) *Volumina legum. Tom II*, Petersburg 1859.
- 60) *Volumina legum. Tom IX*, Kraków 1889.
- 61) *Volumina legum. Tom V*, Petersburg 1860.
- 62) *Volumina Legum. Tom VI*, Petersburg 1860.
- 63) *Volumina legum. Tom VII*, Petersburg 1860.
- 64) *Volumnia legum. Tom VIII*, Petersburg 1860.
- 65) *Wstęp*, w: *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 1989.
- 66) *Załącznik nr 6*, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 29, 30 i 31 lipca oraz 1 sierpnia 1992 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja I, Warszawa 1992.