

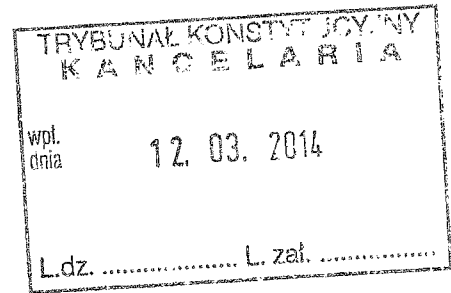


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 11 marca 2014 r.

PG VIII TK 18/13

SK 8/13



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J B. wnoszącego o stwierdzenie, że „artykuł 6 ust. 2 ustawy z dnia 09.05.1996r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 2011, nr 7, poz. 29, dalej <ustawa>):

1. w zakresie w jakim rozszerza zakres immunitetu parlamentarnego na działania posłów, nie skierowane do Sejmu, jego organów (także klubów, kół i zespołów poselskich lub parlamentarnych) lub podległych im instytucji o charakterze rządowym lub samorządowym i mające związek z ich pracą, ale wymierzone do szerokiej opinii publicznej, a nie odnoszące się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich, jednocześnie mogące skutkować naruszeniem dóbr osobistych osób trzecich;

2. poprzez użycie zwrotu <a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu>;

jest niezgodny z artykułem 105 ust. 1 Konstytucji w. zw. z art. 32 Konstytucji i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, w zw. z art. 47 i art. 30 Konstytucji i w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; bowiem wykraczając poza ramy immunitetu parlamentarnego wyznaczone przez art. 105

ust. 1 Konstytucji, stanowi zbyt daleko, idący (tj. z naruszeniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji) wyłom od zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji), co skutkuje zamknięciem konstytucyjnego prawa jednostki do sądu w celu ochrony naruszonych dóbr osobistych (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 47 i art. 30 Konstytucji); co ma związek z użyciem niejasnego i nieprecyzyjnego sformułowania <a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> czym narusza także wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa (zawierająca zasadę przyzwoitej legislacji i nakaz określoności przepisów prawnych) oraz wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg określoności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”

- na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

J B. (dalej: także Skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga ta została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Pozwem z dnia grudnia 2011 r. J B. wniósł o zobowiązanie pozwanych: partii politycznej R oraz J P. do usunięcia skutków naruszenia jego dóbr osobistych poprzez opublikowanie w programach telewizyjnych i w prasie oświadczenia o treści wskazanej w pozwie. W uzasadnieniu pozwu wskazał, że naruszenia przez pozwanych jego dóbr osobistych upatruje w twierdzeniach J P. i J C. wyrażonych podczas konferencji prasowej zorganizowanej przez partię polityczną R po debacie nad w dniu grudnia 2011 r.

Postanowieniem z dnia marca 2012 r., o sygn. akt , Sąd Okręgowy w W odrzucił pozew w stosunku do pozwanego J P.

Sąd przyjął, iż wskazane w pozwie Skarżącego twierdzenia pozwanych kwalifikują się do „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jednolity - Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.) [dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu], co oznacza, że pozwanego chroni formalny immunitet parlamentarny, wobec czego pozew skierowany przeciwko niemu podlega odrzuceniu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

Na postanowienie to Skarżący wniósł zażalenie, które zostało oddalone na mocy postanowienia Sądu Apelacyjnego w W z dnia czerwca 2012 r., o sygn. akt

W ocenie Skarżącego, „[z]askarżony artykuł poprzez użycie zwrotu <a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> rozszerza zakres immunitetu parlamentarnego na działania wskazane w petitum skargi, tym samym jest sprzeczny z art. 105 ust. 1 Konstytucji, określającym konstytucyjny zakres ochrony immunitetowej” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 3).

Dalej Skarżący stwierdza, że „[i]nstitucja immunitetu parlamentarnego jest bardzo istotnym wyłomem w zasadzie demokratycznego państwa - równości wszystkich obywateli wobec prawa (32 Konstytucji). Artykuł 6 ust. 2 ustawy poprzez rozszerzenie zakresu immunitetu parlamentarnego z naruszeniem zasady proporcjonalności w odstępstwie od zasady równości, jest tym samym niezgodny z art. 32 Konstytucji i art. 31 ust. 1 Konstytucji” oraz, że „[t]akie bezpodstawne uprzywilejowanie posłów, prowadzi także do naruszenia przysługującego skarżącemu konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 2 Konstytucji) w celu dochodzenia ochrony naruszonych dóbr osobistych (w tym w szczególności czci i dobrego imienia), mimo takiej gwarancji wyrażonej w art. 47 i 30 Konstytucji” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 3).

Zdaniem Skarżącego, art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu nie spełnia określonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów określoności przepisów prawnych, poprzez użycie sformułowania „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Skarżący dodaje, że „w szczególności zwrot <nieodłącznie> jest na tyle niejasny i nieprecyzyjny, że de facto umożliwia dowolną jego interpretację i pozostawia organom stosującym prawo nadmierną swobodę przy ustalaniu zakresu immunitetu parlamentarnego” oraz iż „[n]ieokreśloność tego wyrażenia wprowadza na tyle dowolność interpretacyjną, że wbrew treści art. 105 ust. 1 Konstytucji pozwala na przyjęcie, że na gruncie art. 6 ust 2 ustawy immunitetem parlamentarnym objęte jest także informowanie wyborców o wynikach swojej pracy i w ramach tychże wypowiedzi odnoszenie się personalnie do osób publicznych, mimo że informacje na temat wymienionych z nazwiska osób nie zostały uzyskane w związku z wykonywaniem praw lub obowiązków poselskich” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 5).

Zdaniem Skarżącego, art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu narusza nie tylko art. 2 Konstytucji, ale także „wynikający z art. 31 ust. 3

Konstytucji wymóg określoności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, bowiem immunitet parlamentarny wiąże się z ograniczeniem w korzystaniu z wolności i praw konstytucyjnych, w szczególności prawa dochodzenia na drodze sądowej ochrony dóbr osobistych” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 5-6).

W następnej kolejności Skarżący wskazuje prawa i obowiązki posła, których wykonywanie uznaje za mieszczące się w ramach sprawowania mandatu poselskiego. Są to, według Niego, prawa i obowiązki przewidziane przede wszystkim w rozdziale 3 i 4 ustawy o wykonywaniu mandatu.

Natomiast w obrębie sprawowania mandatu na gruncie art. 105 ust. 1 Konstytucji nie mieszczą się, jak wskazuje Skarżący, „te działania posła, które skierowane są do szerokiej opinii publicznej, a nie odnoszą się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich” czemu, jak dalej podnosi Skarżący, nie przeczy treść art. 1 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, zgodnie z którym posłowie powinni informować wyborców, ale wyłącznie o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani, ponieważ obowiązek informowania ma „ściśły związek z realizacją w/w praw i obowiązków poselskich zagwarantowanych w szczególności w rozdziale 3 i 4 ustawy (...), nie obejmuje natomiast tych zachowań posłów, które nie są podejmowane w ramach tychże praw i obowiązków” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 7).

Dalej Skarżący podnosi, że „[w]brew tak wyznaczonemu na gruncie art. 105 ust. 1 Konstytucji zakresowi immunitetu parlamentarnego, art. 6 ust. 2 ustawy poprzez użycie zwrotu <a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> rozszerza jego zakres także na działania posła skierowane do szerokiej opinii publicznej, a nieodnoszące się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich” oraz że „konsekwencją użycia w art. 6 ust. 2 ustawy zwrotu <a także inną działalność związaną nieodłącznie ze

sprawowaniem mandatu> jest objęcie immunitetem parlamentarnym także te zachowania posłów, które nie muszą towarzyszyć ich pracy jako członków parlamentu, oraz nie należą do ich konstytucyjnych i ustawowych praw i obowiązków” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 7-8).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia skargi Skarżący, odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, podniósł, iż „[w] nauce prawa wskazuje się, że <postulat takiego samego traktowania członków parlamentu, jak i innych jednostek wypływa wprost z konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust 1 Konstytucji) (...). Niedopuszczalne jest ustanowienie w prawie pozytywnym m. in. takich regulacji, które by chroniły kogoś gorzej niż w przypadku innych jednostek (...) wskazaną zasadę można sformułować jako zakaz ustanawiania takich regulacji, które uprzywilejowują daną jednostkę w stosunku do innych osób>” (cytat pochodzi z opracowania K. Grajewskiego, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, str. 305) oraz przypomniał, że „Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13.4.2007 r., sygn. akt I CSK 31/07 wskazał, że <immunitet stanowi przede wszystkim **bardzo istotny wyłom** w zasadzie demokratycznego państwa - równości wszystkich obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Jak każdy wyjątek, a tym bardziej wyjątek od naczelných zasad ustrojowych państwa demokratycznego, **musi być wykładany ściśle** (LEX nr 278807 - przyp. wł.)” [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 8-9].

Następnie Skarżący zwrócił uwagę, iż „zgodnie z poglądami doktryny skoro treść art. 31 ust. 3 dotyczy ograniczania wolności i praw, to także trzeba go traktować jako przepis wyjątkowy, bo zawężający zakres zastosowania wolności i praw konstytucyjnie gwarantowanych. Zatem podobnie jak w przypadku art. 32 i art. 105 ust. 1 Konstytucji <przepis ten musi być interpretowany zgodnie z zasadami wykładni wyjątków, co oznacza przede wszystkim **zakaz roszszerzającej interpretacji** jego postanowień>” (cytowane

za L. Garlickim, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tezy do art. 31 ust. 3, str. 14), po czym stwierdził, że „[w]brew powyższemu regułom, art. 6 ust. 2 ustawy rozszerza zakres immunitetu także na działania posła wskazane w petitum skargi i tym samym stanowi zbyt daleko idący (tj. z naruszeniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji) wyłom od zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji)” [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 9].

Zdaniem Skarżącego, naruszenie przez art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji „ma związek z zamknięciem konstytucyjnego prawa jednostki do sądu w celu ochrony naruszonych dóbr osobistych (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 47 i art. 30 Konstytucji)”, ponieważ „[w] doktrynie wskazuje się na zależność pomiędzy zarzutami dotyczącymi naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, a zarzutem naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji” (Skarżący powołuje się w tym miejscu na pracę L. Bagińskiej, *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2010 r., str. 95) [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 9-10].

Z kolei naruszenia przez art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu art. 47 i art. 30 konstytucji Skarżący upatruje w tym, że „przepis ten rozszerza zakres immunitetu parlamentarnego także na zachowania, które nie zostały nim objęte w art. 105 ust 1 Konstytucji”, przez co „skarżący nie może dochodzić na drodze sądowej ochrony jego dóbr osobistych”, która to sytuacja „jest całkowicie sprzeczna z dyrektywami Trybunału Konstytucyjnego, który niejednokrotnie stwierdzał, że wszelkie działania władz publicznych <nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności> (Skarżący powołuje tu wyrok TK z 4.04.2001 r., sygn. akt K 11/00) [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 12].

Dodatkowo Skarżący argumentuje, iż „[w] nauce prawa podkreśla się, że <Przedmiotem prawa do godności jest - w najogólniejszym ujęciu - stworzenie (zagwarantowanie) każdemu człowiekowi takiej sytuacji, by miał

możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, ale - przede wszystkim - **by nie stawał się przedmiotem działań ze strony innych (zwłaszcza władzy publicznej) i nie stanowił tylko instrumentu w urzeczywistnieniu ich celów**>. Dotyczy to m.in. ochrony szacunku, czci, dobrego imienia <co łączy się z ochroną dóbr osobistych, czy inaczej mówiąc - godności osobowościowej>” (cytowane za L. Garlickim, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tezy do art. 30 Konstytucji, str. 20).

Postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Warunki formalne, jakim powinna odpowiadać skarga konstytucyjna, stanowiły przedmiot licznych odniesień Trybunału Konstytucyjnego.

Już w jednym z pierwszych postanowień, wydanych w trybie badania skargi konstytucyjnej, z dnia 5 grudnia 1997 r., w sprawie o sygn. akt Ts 14/97, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że *„[i]stotą skargi konstytucyjnej jest jej nadzwyczajny i subsydiarny charakter. Skarga ta może zostać uruchomiona dopiero w sytuacji, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie. Do rozstrzygania o sprawach indywidualnych są bowiem przede wszystkim powołane sądy i organy administracji publicznej, a Trybunał Konstytucyjny powinien wkraczać dopiero po wyczerpaniu tych wszystkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy, które mogą zostać uruchomione przez samego skarżącego (podkr. wł.). Na tym polega istota przesłanki <ostatecznego orzeczenia>, sformułowanej w art. 79 ust. 1 konstytucji. Od takiego orzeczenia skarżącemu nie może już przysługiwać żaden środek odwoławczy ani inny środek zaskarżenia. (...)*

Skoro art. 79 ust. 1 konstytucji formułuje przesłankę <ostatecznego orzeczenia>, a termin ten nie stanowi powtórzenia żadnego z ustawowych unormowań proceduralnych, zastanych przez konstytucję, to należy uznać, że te odmienności terminologiczne nie są dziełem przypadku. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego odmienności te dają wyraz intencji ustawodawcy konstytucyjnego do użycia pojęcia nowego (odrębnego), o możliwie najogólniejszym charakterze, odnoszącego się do wszelkiego rodzaju końcowych rozstrzygnięć, podejmowanych we wszelkiego rodzaju postępowaniach przed sądami i organami administracji publicznej. Tylko taka interpretacja art. 79 ust. 1 odpowiada bowiem istocie skargi konstytucyjnej, tak jak ją pojmowali twórcy konstytucji.

Powyższe ustalenia stanowią punkt wyjścia dla wykładni art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, bo - w interesującym nas znaczeniu - przepis ten należy traktować jako doprecyzowanie unormowania przyjętego w art. 79 ust. 1 konstytucji. W sformułowaniach art. 46 ust. 1 ustawy o TK należy więc poszukiwać treści, które w możliwie wierny sposób dadzą wyraz tej koncepcji <ostateczności>, która została przyjęta przez konstytucję. Art. 46 ust. 1 dopuszcza wniesienie skargi konstytucyjnej od <prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia>, wprowadza się też w nim wymaganie <wyczerpania toku instancyjnego>.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że wyliczenie: <prawomocny wyrok, ostateczna decyzja lub inne ostateczne rozstrzygnięcie> należy odczytywać jako pewną całość, a poszczególne elementy w nim zawarte należy analizować po kolei. Punktem wyjścia musi być więc zawsze pytanie, czy w sprawie może dojść do wydania prawomocnego wyroku, a więc do tego, by orzekł o niej ostatecznie sąd. Jeżeli obowiązujące procedury stwarzają zainteresowanemu prawo skierowania sprawy do sądu i istnieje szansa pojawienia się w sprawie <prawomocnego wyroku>, to należy uznać, że art. 46 ust. 1 ustawy o TK stwarza obowiązek uprzedniego wyczerpania tej drogi postępowania. Forma

prawomocnego orzeczenia w sprawie przez sąd (wyrok czy postanowienie) nie ma znaczenia, bo choć art. 46 ust. 1 mówi wyraźnie tylko o <prawomocnym wyroku>, to użyta w tym samym przepisie formuła <inne ostateczne rozstrzygnięcie> jest na tyle szeroka, że odnosi się do wszelkich, innych niż wyroki, orzeczeń sądowych. (...)

Tak samo należy rozumieć przesłankę <wyczerpania toku instancyjnego>, o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Wyklucza ona wniesienie skargi konstytucyjnej od takich prawomocnych wyroków, ostatecznych decyzji lub innych ostatecznych rozstrzygnięć, które stały się prawomocne lub ostateczne dlatego, że zainteresowany nie wykorzystał możliwości wyczerpania całego dostępnego toku instancji w postępowaniu administracyjnym czy sądowym” (OTK ZU nr 1/1998, poz. 9; vide też - postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 września 2005 r., w sprawie o sygn. akt SK 32/04, OTK ZU seria A nr 8/2005, poz. 95; z dnia 2 grudnia 2010 r., w sprawie o sygn. akt SK 11/10, OTK ZU seria A nr 10/2010, poz. 131 i z dnia 16 lutego 2011 r., w sprawie o sygn. akt SK 40/09, OTK ZU seria A nr 1/2011, poz. 6 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 października 2007 r., w sprawie o sygn. akt SK 7/06, OTK ZU seria A nr 9/2007, poz. 108 i z dnia 17 lutego 2009 r., w sprawie o sygn. akt SK 10/07, OTK ZU seria A nr 2/2009, poz. 8).

W uzasadnieniu wydanego w dniu 21 stycznia 1998 r., w sprawie o sygn. akt Ts 27/97, postanowienia Trybunał Konstytucyjny podtrzymał poglądy wyrażone w postanowieniu z dnia 5 grudnia 1997 r., o sygn. akt Ts. 14/97 (op. cit.), po czym dodał, że skoro „[a]rt. 46 ust. 1 dopuszcza wniesienie skargi konstytucyjnej <po wyczerpaniu toku instancyjnego, w ciągu dwóch miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia>” to „[w]yliczenie to należy odczytywać jako pewną całość, a poszczególne elementy w nim zawarte należy analizować po kolei. Przede wszystkim należy więc ustalić, czy w konkretnej sprawie może

dojść do wydania prawomocnego wyroku. Jeżeli obowiązujące procedury dają zainteresowanemu prawo skierowania sprawy do sądu i istnieje szansa wydania w sprawie <prawomocnego wyroku>, to należy uznać, że art. 46 ust. 1 ustawy o TK stwarza obowiązek uprzedniego wyczerpania tej drogi postępowania (podkr. wł.). W przedmiotowej sprawie nie doszło do wydania prawomocnego wyroku na skutek niedopełnienia przez skarżącą przewidzianych przepisami formalności. Ostatnim merytorycznym rozstrzygnięciem (ale nie ostatecznym w rozumieniu art. 79 ust. 1 konstytucji) stała się decyzja Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Nie doszło do orzeczenia co do istoty sprawy w postępowaniu sądowo-administracyjnym, a to stanowi przeszkodę do podjęcia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej. To, że w sprawie zapadło prawomocne orzeczenie NSA (w formie postanowienia), nie jest wystarczającą przesłanką do uruchomienia skargi konstytucyjnej w odniesieniu do przepisu wskazanego przez skarżącą, skoro z przyczyn leżących po jej stronie nie doszło do wydania orzeczenia co do istoty sprawy. Odmienna interpretacja art. 46 i dopuszczenie możliwości złożenia skargi konstytucyjnej od każdej ostatecznej decyzji administracyjnej, prowadziłoby do proceduralnej dwutorowości i ograniczało konstytucyjnie ustalone zadania sądów administracyjnych.

Obowiązek <wyczerpania toku instancyjnego>, wyklucza bowiem wniesienie skargi konstytucyjnej także wtedy, gdy wyrok, ostateczna decyzja lub inne ostateczne rozstrzygnięcie stały się prawomocne bądź ostateczne dlatego, że zainteresowany nie wykorzystał możliwości wyczerpania całego dostępnego toku instancji w postępowaniu administracyjnym, sądowym lub sądowo-administracyjnym. Powyższe rozważania doprowadzają Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że <ostatecznej decyzji> administracyjnej, w rozumieniu art. 145 § 1 kpa, nie można traktować jako ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 konstytucji, jeżeli istnieje jeszcze prawo skutecznego skierowania skargi do sądu administracyjnego (podkr. wł.).

Możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej otworzy się dopiero po wydaniu przez NSA prawomocnego merytorycznego orzeczenia w sprawie, jeżeli oczywiście sprawa podlega kognicji tego sądu” (OTK ZU Nr 2/1998, poz. 19; vide też - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego w tej samej sprawie z dnia 17 marca 1998 r. o nieuwzględnieniu zażalenia na postanowienie Trybunału z dnia 21 stycznia 1998 r., OTK ZU Nr 2/1998, poz. 20 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2011 r., w sprawie o sygn. akt SK 6/10, OTK ZU seria A Nr 7/2011, poz. 73).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości co do tego, że orzeczenie jest „ostateczne”, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, **wówczas, gdy po stronie wnoszącego skargę konstytucyjną nie istnieje już prawo skutecznego, czyli zapewniającego rozpoznanie co do istoty sprawy, skierowania skargi (innego środka) do sądu (organu administracji publicznej).**

Inaczej mówiąc, orzeczenie „ostateczne” oznacza takie orzeczenie, które ostatecznie ukształtowało sytuację prawną skarżącego (sytuacji tej nie można już potencjalnie zmienić).

O konsekwencjach ustalenia w postępowaniu cywilnym, że pozwany w zakresie zarzutu pozwu korzysta z immunitetu parlamentarnego, Sąd Najwyższy wypowiedział się, między innymi, w postanowieniu z dnia 2 grudnia 2009 r., w sprawie o sygn. akt I CSK 140/09, stwierdzając, że „[w] razie naruszenia prawa osoby trzeciej, brak zgody Sejmu na pociągnięcie posła do cywilnej odpowiedzialności sądowej w sprawie wchodzącej w zakres sprawowania mandatu stanowi przeszkodę procesową skutkującą odrzuceniem pozwu” (LEX nr 558832).

W uzasadnieniu tego postanowienia Sąd Najwyższy wskazał, że „[z]godnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji, 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. Przytoczoną regulację konstytucyjną instytucji immunitetu materialnego i formalnego posła należy rozpatrywać łącznie z art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 6a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. (ustawy o wykonywaniu mandatu - przyp. wł.), które zawierają ustawową definicję zakresu działalności posła, wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego. Z art. 6 tej ustawy wynika, że poseł, a także senator, co jednak w okolicznościach sprawy nie ma znaczenia, nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu, z zastrzeżeniem art. 6a. Za taką działalność poseł odpowiada tylko przed Sejmem. Wskazana działalność obejmuje zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu. Według art. 6a ustawy z dnia 9 maja 1996 r., poseł, który, podejmując działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu, narusza prawa osób trzecich, może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu lub Senatu.

W ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora zakres działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu poselskiego zdefiniowano szeroko, przy czym przejawy tej działalności mogą mieć miejsce także poza parlamentem. Katalog rodzajów tej działalności nie jest zamknięty, gdyż obejmuje <także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu>. W realiach procesowych sprawy, w której została wniesiona rozpoznawana skarga kasacyjna, należy przyjąć, że wypowiedź pozwanego podczas konferencji prasowej była ściśle związana ze sprawowaniem mandatu poselskiego.

Z drugiej strony, biorąc za punkt wyjścia obowiązującą regulację immunitetu parlamentarnego, w tym regulację konstytucyjną, niewątpliwie należy się zgodzić z zarzutem, że w wypadku naruszenia praw osób trzecich nie wchodzi w rachubę immunitet materialny, a zatem ochrona przed jakąkolwiek odpowiedzialnością sądową na zasadach ogólnych. W razie naruszenia praw osób trzecich nie funkcjonuje, jak trafnie spostrzeżono w literaturze, odpowiedzialność posła przed Sejmem, lecz dopuszczalna jest ogólna odpowiedzialność sądowa - również cywilnoprawna - z tym że pociągnięcie do tej odpowiedzialności jest możliwe wyłącznie po uzyskaniu zgody Sejmu (podkr. wł.)” [op. cit.].

W dalszej części uzasadnienia cytowanego postanowienia z dnia 2 grudnia 2009 r. Sąd Najwyższy zauważył, iż z art. 7b ustawy o wykonywaniu mandatu wynika, że „wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego składa oskarżyciel prywatny, po wniesieniu sprawy do sądu. Przytoczony przepis - na podstawie art. 7b ust. 5 wskazanej ustawy - stosuje się odpowiednio do wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do cywilnej odpowiedzialności sądowej w sprawach, o których mowa w art. 6a. Chodzi więc o sprawy, w których poseł, podejmując działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu, naruszył prawa osób trzecich. W tych sprawach dopuszczalne jest wszczęcie przeciwko posłowi sądowego sporu cywilnoprawnego, jednakże jego kontynuowanie jest uzależnione od uzyskania zgody Sejmu. W omawianej sytuacji można zatem mówić - w pewnym sensie - o warunkowej dopuszczalności drogi sądowej. Strona powodowa wychodząc z nietrafnego, jak się okazało, przekonania, że przedmiotowy czyn pozwanego nie był objęty immunitetem parlamentarnym, nie wystąpiła do Sejmu o niezbędną zgodę (podkr. wł.), a nawet twierdziła, że takiej potrzeby nie było.

Jeżeli więc zaistniała przeszkoda do merytorycznego rozpoznania sporu między stronami, **której Sąd nie mógł usunąć z urzędu** (podkr. wł.), to procesowy sposób rozstrzygnięcia tego sporu nie nasuwa zastrzeżeń. Należy zgodzić się ze stanowiskiem strony powodowej, że w obowiązującym stanie prawnym brak wyraźnego uregulowania skutków procesowych istnienia immunitetu formalnego w konkretnej sprawie cywilnej, nie ulega jednak wątpliwości, że jakkolwiek immunitet ten nie narusza materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności cywilnej posła, to stanowi przeszkodę w prowadzeniu sprawy cywilnej w celu wyjaśnienia, czy przesłanki tej odpowiedzialności występują. Można więc uznać, że omawiany immunitet, wobec braku zgody Sejmu, gwarantuje posłowi niedopuszczalność prowadzenia przeciwko niemu postępowania cywilnego” (op. cit.).

W skardze konstytucyjnej inicjującej niniejsze postępowanie Skarżący, wychodząc z nietrafnego, jak się okazało, założenia, iż przedmiotowy czyn pozwanego nie był objęty formalnym immunitetem parlamentarnym, po wniesieniu sprawy do sądu cywilnego o ochronę dóbr osobistych, **nie wystąpił do Sejmu o niezbędną zgodę**, w trybie art. 7b ust. 2-4 ustawy o wykonywaniu mandatu (w związku z art. 7b ust. 5 tej ustawy), co skutkowało odrzuceniem pozwu.

Immunitet formalny stanowi bowiem przeszkodę w prowadzeniu procesu cywilnego co do istoty sprawy (przeszkodę w wyjaśnieniu, czy przesłanki cywilnej odpowiedzialności posła „za naruszenie praw osób trzecich” rzeczywiście wystąpiły).

W sprawie skargi konstytucyjnej J B. mamy więc do czynienia z prawomocnym postanowieniem Sądu Apelacyjnego w W. z dnia czerwca 2012 r. o oddaleniu zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego w W z dnia marca 2012 r. w przedmiocie odrzucenia pozwu w stosunku do J P., którego to orzeczenia za ostateczne

rozstrzygnięcie o wolnościach lub prawach Skarżącego, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, uznać nie można.

Postanowienie to wprawdzie ukształtowało sytuację prawną Skarżącego, **uczyniło to jednak nieostatecznie**. Zmiana tej sytuacji **może nastąpić** w każdym czasie z woli samego Skarżącego, o ile wystąpi On do Sejmu o uchylenie immunitetu parlamentarnego J P. (i jednocześnie ponownie wniesie do sądu cywilnego pozew o ochronę dóbr osobistych), czego nie można uznać za potencjalnie niemożliwe, tym bardziej że roszczenia o ochronę dóbr osobistych, jako roszczenia niemajątkowe, co do zasady, nie ulegają przedawnieniu (art. 117 § 1 k.c.). Wszak uznanie przez sądy obu instancji, że pozwanego J P. chroni formalny immunitet parlamentarny, nie narusza materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności cywilnej tego posła, co oznacza, że w kolejnym, nowym postępowaniu, kiedy już zniknie przeszkoda formalna, mogą być one przedmiotem rozpoznania merytorycznego przez sąd.

Dopiero uchwała Sejmu o odmowie uchylenia immunitetu pozwanemu - a w konsekwencji ponowne odrzucenie pozwu przez sąd w postępowaniu cywilnym na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. - otworzy Skarżącemu drogę do skierowania skutecznej skargi konstytucyjnej. Dopiero bowiem wówczas zaktualizuje się zarzut Skarżącego, że objęcie formalnym immunitetem parlamentarnym twierdzeń pozwanego, wyrażonych podczas konferencji prasowej, zorganizowanej przez partię polityczną R po debacie nad w dniu grudnia 2011 r. - z uwagi na uznanie wypowiedzenia tych twierdzeń przez sąd za „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu - „skutkowało zamknięciem konstytucyjnego prawa jednostki do sądu w celu ochrony naruszonych dóbr osobistych”.

Jeżeli natomiast Sejm podejmie uchwałę o uchyleniu immunitetu parlamentarnego J P., to ewentualna ingerencja Trybunału Konstytucyjnego, zmierzająca do przywrócenia wolności i praw Skarżącego,

naruszonych, w Jego ocenie, przez uznanie przez sądy, że wspomniane wyżej twierdzenia pozwanego objęte są zakresem immunitetu parlamentarnego, okaże się zbędna.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Herrand
Zastępca Prokuratora Generalnego