



Warszawa, dnia 3.07. 2014 r.

Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 11/14
K 2/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	04. 07. 2014
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich „o stwierdzenie niezgodności art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.) w części zawierającej wyrazy <a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> z art. 105 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)”

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

przedstawiam następujące stanowisko:

przepis 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.) w części zawierającej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” jest zgodny z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również: Wnioskodawca, RPO lub Rzecznik) wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności 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] w części zawierającej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” z powołanymi w *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnej kontroli oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364) [dalej: Konwencja].

W uzasadnieniu wniosku RPO wskazał, że zgodnie z, ustanowionym w art. 105 ust. 1 Konstytucji, immunitetem materialnym „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. Jakakolwiek forma odpowiedzialności będzie więc uzależniona od zakwalifikowania danego czynu posła do <działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu poselskiego>”, co oznacza, zdaniem Rzecznika, iż „[z]e względu na zakres immunitetu ustanowiony w przepisach Konstytucji, zakwalifikowanie zachowania jako wchodzącego lub nie w zakres sprawowania mandatu jest kluczowe dla możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności, a tym samym dla możliwości uzyskania odpowiedniego naprawienia naruszenia przez osobę trzecią. Właściwa kwalifikacja ma znaczący wpływ na prawa i wolności konstytucyjne, gdyż ograniczenie odpowiedzialności za swoje działania może prowadzić do naruszenia szeregu przepisów Konstytucji. Mimo tak doniosłego charakteru immunitetu, który ingeruje w najważniejsze prawa i wolności jednostek, zakwalifikowanie danego działania jako wchodzącego bądź niewchodzącego w zakres sprawowania mandatu nie zostało uregulowane w przepisach prawa w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości” (s. 2-3).

Dalej Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że „Konstytucja nie precyzuje pojęcia <działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego>. Jak zostało wskazane w doktrynie, bezsprzecznie wchodzi w zakres pojęcia <sprawowania mandatu> działalność przedstawiciela w parlamencie związana z wypełnianiem jego obowiązków przedstawicielskich oraz realizacją funkcji izby, której jest członkiem (...). Taką działalnością są bez wątpienia obowiązki i prawa posłów wprost ujęte w ustawie o wykonywaniu mandatu, przede wszystkim w rozdziale 3 i 4 ustawy, a także wymienione w regulaminie Sejmu (uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu RP, M. P. z 2012 r. poz. 32 ze zm. oraz odpowiednio uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu RP, M. P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 ze zm.). Konstytucja nie ogranicza jednak katalogu działań objętych immunitetem, będą to więc także inne działania, które mogą zostać zakwalifikowane jako działalność

wchodząca w zakres sprawowania mandatu. Należy jednak mieć na względzie, że ustawa o wykonywaniu mandatu i przepisy regulaminu Sejmu w sposób wyczerpujący regulują prawa i obowiązki posłów. Zakwalifikowanie więc innego zachowania posła niż wymienione w ustawie i regulaminie do <działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu> musiałoby mieć charakter wyjątku z uwagi na nakaz ścisłej wykładni takich pojęć konstytucyjnych, które prowadzą do ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela. Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 16 lutego 1994 r. o sygn. I KZP 40/93 (LEX nr 20648 - przyp. wł.) podkreślił, że wszelkie immunitety są odstępstwem od ogólnych (dotyczących wszystkich osób) zasad odnoszących się do odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa karnego i nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Powyższy wyrok dotyczy odpowiedzialności karnej posłów, jednak uwagi Sądu Najwyższego są aktualne także w odniesieniu do zasad odpowiedzialności cywilnej” i, konkludując, stwierdził, że „poseł nigdy nie będzie ponosił odpowiedzialności za działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu. Jednakże, jeżeli tym działaniem naruszył prawa osób trzecich, może ponieść odpowiedzialność sądową, która jest uzależniona od zgody Sejmu. Oznacza to, że bez ograniczeń i dodatkowych warunków (zgoda Sejmu) poseł odpowiada za te czyny, które pozostają poza zakresem działań wchodzących w zakres sprawowania mandatu. Osoba trzecia, której prawa naruszył poseł, będzie mogła pociągnąć go do odpowiedzialności sądowej bez konieczności uzyskania zgody izby parlamentu, o ile działanie nie wchodzi w zakres sprawowania mandatu. Jeżeli prawa osoby trzeciej zostały naruszone działaniem wchodzącym w zakres sprawowania mandatu albo poseł miałby ponieść odpowiedzialność karną niezbędna jest zgoda odpowiedniej izby parlamentu” (uzasadnienie wniosku, s. 3-4).

W kolejnej części uzasadnienia wniosku RPO porównał treści zawarte w art. 6 ust. 1 i 2 oraz w art. 6a ustawy o wykonywaniu mandatu i zauważył, iż „[n]orma wynikająca z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6a jest identyczna jak norma

ustanowiona w art. 105 ust. 1 Konstytucji” oraz że „[w] art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu została wprowadzona definicja pojęcia <działalności>” (s. 5).

Zdaniem Rzecznika, „[d]efinicja pojęcia użytego w art. 105 ust. 1 Konstytucji, mianowicie <działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu> jest (...) doprecyzowana w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu. (...) Czynności wyraźnie wymienione w tym przepisie z pewnością mieszczą się w konstytucyjnie określonej działalności chronionej immunitetem jako <wchodzącej w zakres sprawowania mandatu> (art. 105 ust. 1 Konstytucji), gdyż z pewnością takim działaniem jest zgłaszanie wniosków oraz wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach natomiast zawarte w art. 6 ust. 2 tej samej ustawy wyrażenie <inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> prowadzi do rozszerzenia ochrony przed odpowiedzialnością na inne działania niż chronione przepisami Konstytucji, a tym samym rozszerza immunitet parlamentarny uregulowany Konstytucją” (uzasadnienie wniosku, s. 5-6).

W tym miejscu Wnioskodawca przypomniał, że Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 13 kwietnia 2007 r., w sprawie o sygn. I CSK 31/07 (LEX nr 278807 - przyp. wł.), wskazał, iż wykładnia art. 105 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, „w tym przede wszystkim zakres mandatu parlamentarnego oraz pojęcia <działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> budzi wątpliwości w doktrynie, w której prezentowane są zasadniczo dwa stanowiska. Jedno zawęży zakres immunitetu parlamentarnego tylko do działalności podejmowanej na forum parlamentu i w jego organach, drugie natomiast rozszerza go także na działania posła poza parlamentem, ale ściśle i nieodłącznie związane z wykonywaniem mandatu” (uzasadnienie wniosku, s. 6).

W ocenie Wnioskodawcy, „[i]nterpretacja wyrażeń <działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego> (art. 105 ust. 1

Konstytucji) oraz <inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> (art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu) musi prowadzić do wniosku, że drugie z wymienionych pojęć obejmuje inne zachowania posła, niż pierwsze pojęcie. Wynika to z jednej z podstawowych zasad wykładni prawa - zakazu wykładni synonimicznej, czyli zakazu przypisywania, bez uzasadnionych powodów, różnym terminom tego samego znaczenia. Zabrania się bowiem przyjmowania, że normodawca nadaje różnym zwrotom to samo znaczenie, w przeciwnym razie wątpliwe stałoby się założenie o racjonalnym ustawodawcy, a więc takim, który tworzy przepisy prawa w sposób sensowny, racjonalny i celowy, znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom to samo znaczenie (...). Uznanie, że pojęcie zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu obejmuje swoim zakresem te same działania co art. 105 ust. 2 Konstytucji oznaczałoby, że regulacja ustawowa jest jedynie powtórzeniem konstytucyjnej regulacji. Taka interpretacja byłaby z kolei niezgodna z regułą wykładni prawa, która stanowi o zakazie wykładni prowadzącej do tego, że pewne fragmenty przepisów są zbędne”, co doprowadza Rzecznika do wniosku, iż „omawiane pojęcie zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu obejmuje swoją ochroną inne działania niż określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Konstytucja chroni działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego, czyli wszelkie działania parlamentarzysty związane z wykonywaniem praw i obowiązków poselskich. Wskazanie w przepisie art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, że działalność posła chroniona immunitetem obejmuje <także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> powoduje rozszerzenie działania immunitetu na zachowania, które nie byłyby objęte immunitetem w oparciu o art. 105 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 6-7).

Następnie Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił wyniki analizy dotychczasowego orzecznictwa sądów powszechnych w przedmiocie kwalifikacji zachowania posła jako objętego bądź nieobjętego immunitetem materialnym.

Wnioskodawca stwierdził, że „[s]tany faktyczne zbadanych przez Rzecznika spraw różnią się jednak od siebie, stąd nie można jednoznacznie na ich podstawie stwierdzić, jak jest interpretowane powyższe pojęcie (<inna działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> - przyp. wł.). Jednocześnie zróżnicowane okoliczności, w których podejmowane były te rozstrzygnięcia nie pozwalają na postawienie tezy o istnieniu rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Dotychczasowe orzecznictwo pokazuje jednak, że to pojęcie (...) jest niekonstytucyjne, nieprecyzyjne i może powodować wiele wątpliwości związanych z jego interpretacją” (uzasadnienie wniosku, s. 7-8).

W kolejnej części uzasadnienia wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił argumenty, które, w Jego przekonaniu, dowodzą naruszenia przez zaskarżoną normę art. 105 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Na wstępie Wnioskodawca stwierdził, że „[u]stanowiony w art. 105 ust. 1 Konstytucji immunitet stanowi wyjątek od ogólnej zasady odpowiedzialności sądowej ponoszonej przez obywateli za ich działania. Sąd Najwyższy wskazał, że regulacje immunitetowe muszą być interpretowane według zasad wykładni wyjątków, co m.in. wyklucza stosowanie wykładni rozszerzającej (tak SN w uchwale z dnia 16 lutego 1994 r. o sygn. I KZP 40/93 [op. cit. - przyp. wł.]). Zakres immunitetu materialnego został w sposób pełny i wystarczający unormowany w art. 105 ust. 1 Konstytucji, a ustrojodawca nie przewidział możliwości <doregulowania> tego zakresu w ustawie zwykłej. Art. 105 ust. 6 Konstytucji ustanawia możliwość uregulowania szczegółowych zasad pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz trybu postępowania w ustawie, jednakże dotyczy to wyłącznie odpowiedzialności karnej, a nie odpowiedzialności cywilnej. Stąd rozszerzenie zakresu immunitetu dokonane przez art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zakresie w jakim stanowi, że działalność posła obejmuje także inną działalność związaną nieodłącznie ze

sprawowaniem mandatu, prowadzi do naruszenia art. 105 ust. 1 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 9).

Ponadto, zdaniem Rzecznika, „[p]rzepis art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu poprzez rozszerzenie zakresu immunitetu w porównaniu z art. 105 ust. 1 Konstytucji prowadzi do naruszenia zasady równości ustanowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Immunitet materialny ustanowiony w przepisach Konstytucji jest bowiem wyjątkiem od zasady równego traktowania obywateli w zakresie ukształtowania zasad odpowiedzialności prawnej, tymczasem art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu rozszerza zakres immunitetu i prowadzi tym samym do naruszenia art. 105 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 10).

W ocenie Rzecznika, „w (...) granicach dopuszczalnych odstępstw od zasady równości nie mieści się nieponoszenie odpowiedzialności, bez zgody Sejmu, za czyny określone w art. 6 ust. 2 ustawy w części zawierającej wyrazy <a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu>. (...) immunitet realizuje potrzebę zapewnienia parlamentarzystom, a tym samym całemu parlamentowi, niezależności w działaniu. Dla osiągnięcia tej wartości wystarczające jest uregulowanie immunitetu określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Rozszerzenie immunitetu przez zaskarżoną normę nie jest wymagane dla osiągnięcia wskazanej wartości, a w związku z tym nie ma uzasadnienia dla dalszego obowiązywania regulacji, która w znaczący sposób prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości” (uzasadnienie wniosku, s. 11).

Wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wymogów, jakie muszą spełniać dopuszczalne odstępstwa od zasady równości, stwierdził, że „wszelkie odstępstwa od zasady równości muszą mieć uzasadnienie w istotnych cechach danego podmiotu. Taką

cechę posiada poseł, który podejmuje, jak zostało określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji, działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego. Ustrojodawca uznał, że dla prawidłowego wykonywania funkcji parlamentarzysty niezbędne jest zagwarantowanie posłowi niezależności. Jednakże żadne przepisy konstytucyjne i wartości obowiązujące w demokratycznym państwie prawa nie wymagają gwarantowania posłom immunitetu także co do innych działań, niż określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Obecna regulacja art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu w części zawierającej wyrazy <a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> nie prowadzi do realizacji zasady niezależności posłów, a tym samym całego parlamentu, zapewniając posłom brak jakiegokolwiek odpowiedzialności sądowej za zachowanie naruszające prawa osób trzecich, podejmowane niezależnie od praw i obowiązków poselskich. Rozszerzenie ochrony immunitetowej na inne zachowania niż określone w Konstytucji prowadzi do naruszenia zasady równego traktowania, gdyż wprowadzenie przywilejów i odstępstwo od równego traktowania obywateli nie znajduje w tym wypadku uzasadnionego oparcia w żadnych wartościach i normach konstytucyjnych” (uzasadnienie wniosku, s. 11-12).

Regulacja immunitetu poselskiego ustanowiona w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu prowadzi też, zdaniem Wnioskodawcy, „do ograniczenia prawa do sądu osób trzecich, których prawa zostały naruszone poprzez działanie posła. Takie ograniczenie, wynikające z art. 105 ust. 1 Konstytucji może być uznane za konieczne z punktu widzenia ochrony niezależności posła w podejmowaniu działań wchodzących w zakres sprawowania mandatu poselskiego. Jednakże norma art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, która rozszerza immunitet na inne działania niż chronione przez art. 105 ust. 1 Konstytucji, prowadzi do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego

rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (uzasadnienie wniosku, s. 12).

Porównując komentowaną treść art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu z konstytucyjnymi wymogami prawa do sądu Wnioskodawca stwierdził, że „[z]akwalifikowanie danego działania posła jako <innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> (...) nie prowadzi do całkowitego zamknięcia drogi sądowej. Zgodnie bowiem z art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, co zostało powtórzone w art. 6a ustawy, jeżeli takie działanie narusza prawa osób trzecich to poseł może zostać pociągnięty do odpowiedzialności po uzyskaniu zgody Sejmu. Jest to jednakże bardzo istotne ograniczenie zainicjowania postępowania sądowego, bowiem nieuzyskanie zgody odpowiedniej izby parlamentu zamyka osobie trzeciej, której prawa zostały przez działanie posła naruszone, drogę sądową. (...) jednym z elementów prawa do sądu jest prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju, pozycji organów rozpoznających sprawę. Mimo tego wymogu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji, rozpoznanie sprawy przez niezależny sąd, spełniający kryteria wskazane wyżej, jest uzależnione od swoistego <przedsądu>, którego dokonuje Sejm lub Senat. Parlament jako element władzy ustawodawczej nie spełnia odpowiednich kryteriów ustrojowych i organizacyjnych, aby w sposób niezależny i niezawisły ocenić możliwość pociągnięcia posła do odpowiedzialności. Biorąc pod uwagę tak daleko sięgające skutki działania immunitetu, jak ograniczenie, a nawet zamknięcie drogi sądowej, należy podkreślić, że zakres immunitetu ustanowiony w art. 105 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowany w sposób ścieśniający. Rozszerzenie zakresu immunitetu wynikające z art. 6 ust. 2 ustawy prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji z uwagi m.in. na ustrojową pozycję parlamentu, którego decyzja o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności prowadzi do zamknięcia drogi sądowej” (uzasadnienie wniosku, s. 13).

Jednocześnie Wnioskodawca podniósł, że prawo do sądu nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom z uwagi na przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz że „[w] przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o znaczeniu publicznym, ważne dla funkcjonowania państwa, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Taka kolizja pojawia się w związku z funkcjonowaniem immunitetu, gdyż prawo do sądu osoby trzeciej zostaje ograniczone w przypadku zakwalifikowania działania posła jako chronionego immunitetem. Z kolei w przypadku niewydania przez Sejm zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności, osoba trzecia zostaje pozbawiona prawa do sądu” (uzasadnienie wniosku, s. 13-14).

Zdaniem Rzecznika, „regulacja będąca przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie nie wprowadza ograniczenia prawa do sądu w <absolutnie niezbędnym zakresie>. Celem immunitetu jest bowiem ochrona niezależności parlamentu poprzez ochronę niezależności posła w podejmowanych przez niego działaniach. Dla osiągnięcia tego celu nie jest uzasadnione rozszerzanie zakresu immunitetu na zachowania inne, niż działania chronione zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 14).

Nawiązując dalej do wyinterpretowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności, Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że „celem immunitetu jest zapewnienie niezależności w działaniu posła, a tym samym niezależności całego parlamentu”, i podniósł, że „[z]askarżona norma, która rozszerza zakres ochrony immunitetem na inne zachowania niż określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji spełnia wymóg przydatności, gdyż prowadzi do niezależnego działania posła. Jednakże regulacja ta nie jest konieczna dla ochrony interesu prawnego, z którym jest związana. Swobodne działanie posła nie wymaga bowiem ochrony przed ponoszeniem odpowiedzialności bez zgody Sejmu także w ramach <innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu>. Ponadto, efekty tej regulacji

nie są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela, gdyż prowadzą do ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu, a w niektórych przypadkach (niewyrażenie zgody przez Sejm) do pozbawienia tego prawa. Dla swobodnego działania posła wystarczająca jest ochrona immunitetem określona w art. 105 ust. 1 Konstytucji, tzn. ochrona w ramach działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu poselskiego. W ocenie Rzecznika, dla ochrony swobody i niezależności wystarczające jest zagwarantowanie, że poseł nie będzie odpowiadał karnie bez zgody Sejmu, a także, że za zachowanie <wchodzące w zakres sprawowania mandatu poselskiego> (art. 105 ust. 1 Konstytucji) nie będzie ponosił odpowiedzialności, o ile nie naruszył praw osób trzecich (w takim przypadku pociągnięcie do odpowiedzialności będzie uzależnione od zgody Sejmu). Nie ma uzasadnionych przyczyn dla rozszerzania zakresu immunitetu także na <inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu>, jak stanowi art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, a przede wszystkim nie jest to konieczne ze względu na ochronę niezależności posła” (uzasadnienie wniosku, s. 15-16).

W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżona norma prowadzi też do naruszenia art. 47 Konstytucji z uwagi na ścisły związek prawa do sądu z prawem do ochrony czci i dobrego imienia.

Rzecznik podnosi, że „[c]ześć i dobre imię ma ogromne znaczenie w życiu każdej jednostki, co zostało podkreślone poprzez nadanie tym wartościom ochrony konstytucyjnej. Państwo ma nie tylko obowiązek ochrony tego uprawnienia w sensie negatywnym, czyli nieingerowania w cześć i dobre imię. Dodatkowo przepis nakłada na państwo obowiązki pozytywne, które przejawiają się w konieczności ustanowienia mechanizmów, umożliwiających ochronę naruszonych działaniem osób trzecich czci i dobrego imienia. Jednym z takich mechanizmów jest ochrona sądowa w przypadku naruszenia dóbr osobistych. Ograniczenie tej ochrony takie jak immunitet parlamentarny może prowadzić do naruszenia tego prawa.

Pozytywne obowiązki ochrony czci i dobrego imienia ustawodawca realizuje także poprzez wprowadzenie odpowiedzialności karnej za przestępstwo zniesławienia. Taka odpowiedzialność pośła jest jednak uregulowana w art. 105 ust. 2 Konstytucji i pozostaje poza zakresem niniejszego wniosku” (uzasadnienie wniosku, s. 16-17).

W tym fragmencie uzasadnienia wniosku Rzecznik przypomniał, że „[p]rawo do sądu jest także chronione przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Konwencji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Powyższy przepis zapewnia każdemu, między innymi, prawo do przedstawienia sądowi do rozstrzygnięcia wszelkich roszczeń dotyczących <praw i obowiązków cywilnych>. Jednym z aspektów <prawa do sądu> jest więc możliwość dostępu do sądu - na prawo to może powoływać się każdy, kto uważa na możliwych do uzasadnienia podstawach, że ingerencja w korzystanie z jego praw cywilnych jest niezgodna z prawem i zarzuca, że nie miał możliwości wniesienia swego roszczenia do sądu spełniającego wymagania art. 6 ust. 1 (...). Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił w swoim orzecznictwie, że nie można redukować dostępu do sądu w sposób lub w stopniu powodującym, że ucierpiałyby istota tego prawa” (uzasadnienie wniosku, s. 17-18).

Rzecznik, powołując się na orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazał, iż „Trybunał podkreśla w swoim orzecznictwie, że prawa nadawane Konwencją nie są teoretyczne i iluzoryczne, ale praktyczne i skuteczne (...). Ta zasada ma zastosowanie zwłaszcza w odniesieniu do prawa dostępu do sądu, wobec ważnego miejsca zajmowanego w demokratycznym społeczeństwie przez prawo do rzetelnego procesu (...).

ETPC stwierdził w wyroku z dnia 11 lutego 2010 r. w sprawie *Syngelidis p. Grecji* (nr 24895/07) [LEX nr 560789 - przyp. wł.], że w przypadku, gdy immunitet parlamentarny zakłóca wykonywanie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości przy rozstrzyganiu czy dany środek był, czy nie był proporcjonalny, należy zbadać, czy zakwestionowane zachowania były związane w wykonywaniem funkcji parlamentarnych w ścisłym sensie. Trybunał zauważył w powyższej sprawie, że brak jakiegokolwiek wyraźnego związku z działalnością parlamentarną wymaga, by Trybunał przyjmował wąską wykładnię pojęcia proporcjonalności pomiędzy celem, który ma zostać zrealizowany, a stosowanymi środkami. ETPC podkreślił, że dzieje się tak zwłaszcza wówczas, gdy ograniczenia w prawie dostępu do sądu wynikają z postanowienia organu politycznego. (...) Biorąc pod uwagę powyższe rozważania Europejskiego Trybunału, wydaje się, że odrzucenie przez sąd pozwu z powodu immunitetu, którego podstawy zostaną oparte na art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zakresie w jakim zachowanie zostanie zakwalifikowane jako <inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> prowadzi do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji” (uzasadnienie wniosku, s. 18-19).

Wreszcie naruszenia przez zaskarżoną normę art. 2 Konstytucji Rzecznik upatruje w tym, że „[p]rzepis art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu pośła nie pozwala na zdekodowanie z jego treści katalogu działań podejmowanych przez pośła, jakie są objęte ochroną immunitetową co uzasadnia przyjęcie, że w zaskarżonym zakresie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 20).

Rzecznik podnosi, że „[w] niniejszym wniosku wskazane zostały wyroki sądów powszechnych, które orzekały na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu. Wykładnia pojęcia <a także inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> w niektórych z nich została zastosowana w bardzo ścisłym znaczeniu - tak przyjął Sąd Najwyższy w wyrokach o sygn. I CSK 31/07 (wyrok z dnia 13 kwietnia 2007 r., op. cit. - przyp.

wł.) oraz I CSK 651/09 (wyrok z dnia 29 października 2010 r., LEX nr 688492 - przyp. wł.). Ta ścieśniająca wykładnia nie prowadzi jednak do zniwelowania poziomu niejasności przepisu, bowiem są to jednostkowe wyroki nie pozwalające wyciągnąć ogólnych wniosków co do kwalifikacji zachowań posłów jako związanych lub niezwiązanych nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu przez sądy. Tym samym zastosowana w dwóch analizowanych wyrokach ścieśniająca wykładnia nie usuwa niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji” i, konkludując, stwierdza, że „[o]soba, której prawa zostały naruszone przez zachowanie posła nie może (...) przewidzieć, czy sąd zakwalifikuje dane zachowanie jako objęte immunitetem parlamentarnym” (uzasadnienie wniosku, s. 20-21).

Przedmiotem zaskarżenia Rzecznik uczynił normę zawartą w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, który to przepis określa definicję „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu”, za którą poseł lub senator nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności (materialny immunitet parlamentarny).

Przepis art. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu brzmi:

„Art. 6. 1. Poseł lub senator 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 lub senator odpowiada tylko przed Sejmem lub Senatem.

2. Działalność, o której mowa w ust. 1, obejmuje zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, **a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu** (podkr. wł.).

3. Za działalność, o której mowa w ust. 1, poseł lub senator ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną lub finansową na zasadach określonych w ustawie oraz w regulaminach Sejmu lub Senatu.”.

W *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażone zostało żądanie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu w części ograniczonej do wyrazów „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”.

Jako wzorce kontroli zaskarżonej normy Rzecznik wskazał art. 105 ust. 1 Konstytucji i pozostający w związku z tym przepisem art. 32 ust. 1, a także art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 47 oraz art. 2 Konstytucji.

Wzorce kontroli Rzecznik uzupełnił o art. 6 ust. 1 Konwencji.

Wnioskodawca podniósł, że o ile czynności wyraźnie wymienione w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu (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) z pewnością mieszczą się w konstytucyjnie określonej działalności chronionej immunitetem jako „wchodzącej w zakres sprawowania mandatu” (art. 105 ust. 1 Konstytucji), o tyle zawarte w tym samym przepisie wyrażenie „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” prowadzi do rozszerzenia ochrony przed odpowiedzialnością na inne działania posła lub senatora niż chronione przepisami Konstytucji, a tym samym rozszerza immunitet parlamentarny uregulowany Konstytucją.

Punktem wyjścia dla sformułowania przez Rzecznika tego rodzaju zarzutu jest ocena, że wyrażenie „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” obejmuje inne zachowania posła niż te, które zostały objęte, zawartym w art. 105 ust. 1 Konstytucji, wyrażeniem: „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego”.

Zdaniem Wnioskodawcy, dokonane przez zaskarżoną normę ustawową rozszerzenie zakresu immunitetu parlamentarnego narusza nie tylko art. 105 ust.

1 Konstytucji, ale też pozostałe wymienione w *petitum* wniosku wzorce konstytucyjnej kontroli, a także art. 6 ust. 1 Konwencji.

Powyższe oznacza, że źródeł zarzutu sformułowanego we wniosku należy poszukiwać w przekonaniu jego Autora, iż zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu wyrażenie „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” wykracza poza konstytucyjną formułę działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu poselskiego, co jednocześnie oznacza niezgodność tej normy z art. 105 ust. 1 Konstytucji, który tę formułę ustanawia.

W pierwszym rzędzie należy więc zbadać relacje zachodzące pomiędzy art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu a art. 105 ust. 1 Konstytucji, a ponieważ immunitet parlamentarny stanowi odstępstwo od ogólnej zasady równości wobec prawa, o czym szerzej w dalszej części niniejszego stanowiska, wynik tego badania przesądzi też o rezultacie kontroli zgodności zaskarżonej normy z art. 32 ust. 1 Konstytucji, co zdaje się uznawać także Wnioskodawca powołując art. 105 ust. 1 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, zaś art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej jako przepis związkowy.

Ocena zgodności art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zaskarżonej części, z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji, „[p]oseł 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.”.

Doktryna prawa konstytucyjnego rozróżnia dwie postaci immunitetu: immunitet materialny (indemnitet) oraz immunitet formalny.

W art. 105 ust. 1 Konstytucji, w odróżnieniu od uregulowanego w art. 105 ust. 2-4 Konstytucji immunitetu formalnego rozumianego jako ograniczenie dopuszczalności ścigania za wszelkie czyny materialnie stanowiące przestępstwo (lub inny czyn karalny) [a więc wyjęcie piastuna immunitetu spod normalnego toku procedury karnej], został ustanowiony **immunitet materialny**, którego istotą „jest wyłączenie karalności (bezprawności) określonych czynów, co wyklucza ponoszenie odpowiedzialności za ich popełnienie. Mamy tu więc do czynienia z instytucją prawa materialnego, a nie - jak przy immunitecie formalnym - z proceduralnym uzależnieniem poniesienia odpowiedzialności od wyrażenia zgody przez parlament. (...)

Immunitet materialny ma charakter trwały (...), częściowy (...) oraz bezwzględny (nie ma więc możliwości ani uchylenia tego immunitetu przez inny organ, ani jego zrzeczenia się przez chronionego nim posła czy senatora).

Podmiotowy zakres immunitetu materialnego obejmuje wszystkie osoby, które aktualnie sprawują lub w przeszłości sprawowały mandat parlamentarny. Skoro bowiem art. 105 ust. 1 używa określenia: <ani w czasie jego [mandatu] trwania, ani po jego wygaśnięciu>, to nadaje immunitetowi charakter trwały: raz nabyty immunitet zachowuje skuteczność na zawsze.

Zasadnicze znaczenie ma (...) moment dopuszczenia się działania (zaniechania), które miałyby rodzić odpowiedzialność. Musi to nastąpić w okresie sprawowania mandatu, a nie przed jego nabyciem czy wygaśnięciem” (komentarz L. Garlickiego do art. 105 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 7-8).

W ocenie K. Grajewskiego, „[p]rzepisy regulujące immunitety i nietykalność parlamentarną (o nietykalności parlamentarnej stanowi art. 105 ust. 5 Konstytucji - przyp. wł.) przyznają deputowanym swoiste uprawnienia osobiste, które uprzywilejowują ich sytuację prawną w stosunku do sytuacji prawnej innych osób. Immunitety i nietykalność są jednak przywilejami osobistymi tylko w tym sensie, że przysługują konkretnym osobom będącym członkami

parlamentu. Jest niewątpliwe, że zamiarem ustrojodawcy uchwalającego tego typu regulacje nie jest po prostu stworzenie posłom i senatorom uprzywilejowanych warunków pod względem odpowiedzialności prawnej. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że instytucje immunitetu i nietykalności parlamentarnej pełnią dwie podstawowe funkcje. Pierwszą z nich jest ochrona niezależności członków parlamentu i zagwarantowanie im swobody sprawowania mandatu przedstawicielskiego, a więc zapewnienie, by mandat mógł być wypełniany zgodnie z dyspozycją art. 104 ust. 1 konstytucji, czyli zgodnie z wolą i sumieniem jego piastuna i bez jakichkolwiek utrudnień. Drugą funkcją regulacji zawartych w art. 105 konstytucji jest zapewnienie ochrony i niezależności parlamentu jako takiego. **Instytucje immunitetu materialnego, immunitetu formalnego i nietykalności parlamentarnej mają zatem związek z zasadą przedstawicielstwa (art. 4 ust. 2 konstytucji) oraz zasadą mandatu wolnego (art. 104 ust. 1 konstytucji), co oznacza, że powinny raczej chronić funkcję, a nie osobę. Niekiedy uzasadnieniem tych instytucji bywa także zasada podziału władz (podkr. wł.).**

Podobne rozumienie istoty immunitetów oraz nietykalności parlamentarnej funkcjonuje w orzecznictwie. W orzeczeniu wydanym w 1991 r. (orzeczenie z dnia 28 stycznia 1991 r., w sprawie o sygn. akt K. 13/90, OTK z 1991 r. nr 1, poz. 3 - przyp. wł.) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że związek szeroko rozumianego immunitetu parlamentarnego z instytucją reprezentacji pozwala umiejscowić immunitet parlamentarny jako przywilej posła i przedstawicielstwa jako całości, a decydujący dla oceny istoty tych instytucji jest ich związek nie tylko z osobą, ale i z funkcją przedstawiciela, zaś dla oceny przepisów regulujących szeroko rozumiany immunitet parlamentarny będzie istotne spojrzenie na nie przez pryzmat dwóch zasad: zasady równości wobec prawa i zasady stanowiska organu przedstawicielskiego. W wyroku z 2001 r. (wyrok z dnia 28 listopada 2001 r., w sprawie o sygn. akt K. 36/01, OTK z 2001 r. nr 8, poz. 255 - przyp. wł.) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że

instytucja szeroko rozumianego immunitetu parlamentarnego <jest jednym z klasycznych elementów prawa parlamentarnego i od wieków traktowana jest jako istotna gwarancja prawidłowego działania parlamentu jako organu reprezentacji Narodu. W tym rozumieniu, immunitet trzeba traktować nie tyle jako przywilej indywidualny, przyznany poszczególnym członkom parlamentu, ile jako przywilej instytucji. (...) Oznacza to, że immunitetu parlamentarnego nie można rozpatrywać w kategoriach prawa podmiotowego (a więc na tle zasad wykładni wynikających z rozdziału drugiego Konstytucji), a tylko w kategoriach instytucjonalnych (a więc na tle zasad funkcjonowania organów państwa). Innymi słowy, sens i potrzeba immunitetu sięgają tylko tak daleko, jak jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła (senatora) jako członka tego organu>. Gwarancyjny charakter instytucji szeroko rozumianego immunitetu parlamentarnego był więc często podkreślany przez Trybunał Konstytucyjny. W 1994 r., wypowiadając się w sprawie ryczału otrzymywanego między kadencjami Sejmu i Senatu przez parlamentarzystów ubiegających się o reelekcję, Trybunał uznał, iż instytucja ta jest, obok urlopu bezpłatnego (art. 29 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu) oraz zasady *incompatibilitas*, nieodłącznym składnikiem mandatu przedstawicielskiego i stanowi gwarancję niezależności poselskiej oraz senatorskiej (orzeczenie z dnia 20 grudnia 1994 r., w sprawie o sygn. akt K. 8/94, OTK z 1994 r. nr 2, poz. 43 – przyp. wł.). [...]

Konieczność postrzegania instytucji immunitetu i nietykalności parlamentarnej jako gwarancji prawidłowego wypełniania funkcji przez organ władzy ustawodawczej oraz zabezpieczenia swobodnego sprawowania wolnego mandatu parlamentarnego przez deputowanych nie wyklucza wskazanej już powyżej konstatacji, że wymienione instytucje są takimi uprawnieniami członka parlamentu, które uprzywilejowują go pod względem zasad i zakresu odpowiedzialności prawnej w stosunku do innych ludzi. W konsekwencji stanowią one zarazem odstępstwo od ogólnej zasady równości wobec prawa (art.

32 ust. 1 konstytucji). Kwestia ta jest również dostrzegana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w powoływanym wyżej orzeczeniu z 2001 r. (w sprawie o sygn. akt. K. 36/01 - przyp. wł.) stwierdził, iż <immunitet parlamentarny traktuje członka parlamentu w inny (uprzywilejowany) sposób niż pozostałych obywateli, a tym samym regulacje immunitetowe podlegać też muszą ocenie z punktu widzenia zasady równości. W tej perspektywie immunitet należy postrzegać w kategoriach wyjątku od ogólnej zasady, że każdy podlega odpowiedzialności karnej w razie popełnienia przestępstwa (...). Oznacza to, że regulacje immunitetowe muszą być interpretowane według zasad wykładni wyjątków, co m.in. wyklucza stosowanie wykładni rozszerzającej>.

Tego typu odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa jest oczywiście dopuszczalne, ponieważ dokonuje go ustawodawca konstytucyjny mając na względzie konieczność szczególnej ochrony działalności parlamentu jako organu władzy ustawodawczej oraz ochrony instytucji mandatu wolnego” (K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, <http://lex/lex/content.rpc?reqId=139299563328496&nro=151102495>).

Pogląd, że immunitety parlamentarne są przywilejem deputowanego, a zarazem odstępstwem od ogólnej zasady równości wobec prawa wypowiada również L. Garlicki i jednocześnie podkreśla, że tego rodzaju odstępstwo od zasady równości jest dopuszczalne, „bo - jak wiadomo - zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego, a immunitety znajdują uzasadnienie w konieczności ochrony tak mandatu deputowanego, jak i samej instytucji parlamentu” (komentarz L. Garlickiego do art. 105 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, op. cit., s. 5).

L. Garlicki wskazuje, że „charakter zasady równości jako jednego z podstawowych wyznaczników sytuacji prawnej jednostki nakazuje traktować wszelkie odstępstwa w kategoriach wyjątków”, co tym samym oznacza, jak dalej stwierdza ten Autor, że „[p]rzepisów o immunitacie nie można (...) poddawać wykładni rozszerzającej” oraz że „nie można domniemywać istnienia immunitetu

tam, gdzie nie został on wyraźnie ustanowiony przez prawo pozytywne” (ibidem, s. 5-6)

Kontynuując tę myśl L. Garlicki podnosi, iż „[z] drugiej (...) strony nie można zapominać, że immunitet parlamentarny (inaczej niż immunitety pozostałe) stanowi instytucję prawa konstytucyjnego i musi być rozpatrywany na tle reguł rządzących wykładnią konstytucji. Do tych reguł należy m. in. dopuszczenie nadawania przez konstytucję odmiennego (szerszego) znaczenia terminom używanym - w identycznym kształcie językowym - przez inne gałęzie prawa oraz dopuszczenie posługiwania się tzw. koncepcją pojęć zastanych.

Immunitety parlamentarne ustanowione są bezpośrednio w konstytucji, co znacznie zwiększa swobodę ich ukształtowania. **Powstaje natomiast pytanie o zakres swobody ustawodawcy zwykłego w regulowaniu tych instytucji. Jest oczywiste, że ani ustawy zwykłe, ani regulaminy parlamentarne nie mogą zawęzić regulacji konstytucyjnej, bo to oznaczałoby naruszenie konstytucji (podkr. wł.).** Czy jednak mogą one te regulacje poszerzać (uzupełniać) tworząc nowe, dodatkowe jej elementy, a więc - innymi słowy, czy konstytucja ustanawia tylko minimalną, czy także maksymalną treść immunitetów. **W moim przekonaniu nie można pod adresem ustawodawcy formułować bezwzględnego zakazu ustanawiania owych elementów dodatkowych. Gwarancje bezpieczeństwa i niezależności deputowanego pozostają bowiem w bezpośrednim związku z zasadą autonomii parlamentu. Skoro jednak chodzi o ustawodawstwo zwykłe, to konstytucyjna zasada równości - jako norma hierarchicznie wyższa - wyznacza granice swobody regulacyjnej ustawodawcy (podkr. wł.).** Jak wiadomo, odstępstwa od zasady równości są dopuszczalne tylko, o ile znajdują uzasadnienie w innych normach, zasadach czy wartościach konstytucyjnych, nie mają charakteru arbitralnego i nie przekraczają koniecznego zakresu (...). **Każde więc ustawodawcze uzupełnienie konstytucyjnej regulacji immunitetu podlega ocenie według powyższych kryteriów i tylko pod warunkiem uczynienia im zadość może być uznane za**

zgodne z konstytucją (podkr. wł.). Konieczna też będzie ocena takich regulacji z punktu widzenia zgodności z zasadą państwa prawnego (zdaniem tego Autora, istnienie immunitetów ograniczających odpowiedzialność za naruszenie prawa stanowi odstępstwo także od ogólnej zasady państwa prawnego [art. 2 Konstytucji], nakazującej ustanowienie adekwatnych środków, zapewniających, by prawo było przestrzegane - przyp. wł.)” [ibidem, s. 6-7].

Przedmiotowy zakres materialnego immunitetu parlamentarnego większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego definiuje podobnie - jako działalność deputowanych, zarówno na terenie parlamentu jak i poza nim, o ile jest ściśle (bezpośrednio) związana z wykonywaniem mandatu (związana z funkcją członka parlamentu).

Zdaniem L. Garlickiego, „[w] aspekcie przedmiotowym jest niesporne, że sprawowanie mandatu obejmuje wszystkie działania posła (senatora) w parlamencie, związane z udziałem w sprawowaniu władzy przez naród (art. 4 ust. 2) [Konstytucji - przyp. wł.], a więc z realizacją konstytucyjnych uprawnień danej izby lub Zgromadzenia Narodowego. Wszelkie głosowania, wystąpienia, oświadczenia, wnioski, interpelacje i inne formy komunikowania parlamentowi czy w parlamencie swoich poglądów czy stanowiska należy uważać za objęte zakresem immunitetu materialnego. Za działalność w parlamencie należy też uznawać wszelkie działania podejmowane w ramach organów parlamentu czy na ich zlecenie (np. prace komisji śledczych lub działania wizytacyjne komisji sejmowych), działalność w organach, gremiach czy ciałach (krajowych lub międzynarodowych), w których posłowie lub senatorowie zasiadają jako reprezentanci parlamentu, a także działalność w ramach klubów, kół czy innych ciał stanowiących konieczne elementy funkcjonowania parlamentu (...).

Spory powstawały natomiast na tle pytania, czy za sprawowanie mandatu należy także uważać działalność posła (senatora) poza parlamentem. Ostatecznie SN wypowiedział się za takim rozumieniem tego pojęcia, wskazując, że immunitet materialny posła dotyczy także jego

działalności zewnętrznej (poza Sejmem), jeżeli mieści się ona w granicach realizacji funkcji członka parlamentu [podkr. wł.] (cyt. uchwała z 16 II 1994, I KZP 40/93, w której chodziło o kwalifikację faktu ujawnienia przez posła tajnej instrukcji UOP na spotkaniu z prasą [...]) bo poseł ma konstytucyjny obowiązek utrzymywania kontaktu z wyborcami. **Argumenty SN nie straciły aktualności pod rządami nowej konstytucji** (podkr. wł.), mimo że nie formułuje już ona *expressis verbis* obowiązku utrzymywania kontaktu z wyborcami. Nadal oczywiste jest bowiem, że istotnym elementem sprawowania mandatu jest działalność terenowa parlamentarzystów. **Nadal więc można uważać, że sprawowanie mandatu będzie obejmowało wszelkie te czynności poza parlamentem, do których podjęcia parlamentarzysta jest uprawniony lub zobowiązany przepisami prawa i które łączą się bezpośrednio z wykonywaniem merytorycznych obowiązków członka parlamentu** (podkr. wł.) [...]. Podobne rozumienie immunitetu materialnego przyjęto też w ustawie z 9 V 1996 (w ustawie o wykonywaniu mandatu – przyp. wł.), odnosząc je do <innych działań związanych nieodłącznie z wykonywaniem mandatu posła lub senatora> (art. 6 ust. 2 *in fine*).

Zarazem jednak w doktrynie formułowane są poglądy negujące zasadność rozszerzania wykładni immunitetu materialnego i obejmowania nim np. wystąpień na spotkaniach z wyborcami czy zgromadzeniach publicznych (...). Co jednak ważniejsze, podobne wątpliwości można odnaleźć w orzecznictwie TK. W wyroku z 21 X 1998 (K. 24/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 97, s. 520) wskazano m.in., <że nie można przyjąć, iż przyznane w ustawie lustracyjnej uprawnienie [posła lub senatora] do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego mieści się w zakresie zdefiniowanego ustawą wykonywania mandatu poselskiego lub senatorskiego>. Tym samym TK uznaje, że istnieją takie elementy działalności parlamentarzysty, które - choć wynikają z określonego prawem zakresu jego aktywności - wykraczają poza pojęcie sprawowania mandatu i nie są objęte immunitetem materialnym. **Powstaje pytanie, gdzie**

wobec tego przebiega granica immunitetu, będzie mogło zostać rozstrzygnięte tylko na tle konkretnych sytuacji faktycznych (podkr. wł.) [...].

W aspekcie **charakteru działania** sprawowanie mandatu obejmuje tylko te czyny (działalność), które wynikają wprost z tej funkcji. Nie obejmuje ono natomiast działalności łączącej się w pośredni sposób ze sprawowaniem mandatu czy służącej tworzeniu organizacyjnych ram tego sprawowania. Innymi słowy, immunitet dotyczy wyłącznie <zadań mandatowych>, a nie obejmuje działań <pozostających jedynie w niejako technicznym związku z tymi zadaniami> (...). Art. 105 ust. 1 nie wyłącza więc odpowiedzialności parlamentarzysty za zobowiązania zaciągnięte np. w związku z organizacją i funkcjonowaniem biura poselskiego, za szkody wyrządzone w drodze na posiedzenie parlamentu czy na spotkanie z wyborcami itp.

Konieczne jest też, by parlamentarzysta działał w tej właśnie roli, a tym samym immunitet materialny nie odnosi się do działań podjętych przez niego jako osobę prywatną czy funkcjonariusza publicznego (cyt. uchwała SN z 16 II 1994, jw., s. 21).

W aspekcie **sposobu działania** sprawowanie mandatu może następować tylko przy użyciu godziwych metod postępowania (cyt. uchwała SN z 16 II 1994, jw., s. 21). Ogranicza to zakres immunitetu materialnego i pozwala przyjąć, że niektóre działania nie mogą - z racji swojego charakteru - zostać zaliczone do sprawowania mandatu, nawet jeżeli zachodzi związek faktyczny z tym sprawowaniem. SN podał przykłady posługiwania się fałszywymi dokumentami czy podburzania do dokonywania aktów przemocy, dodać też można np. fałszowanie wyników głosowań parlamentarnych (...). Zakaz nadużywania uprawnień poselskich został też podkreślony przez TK przy okazji rozważań o tzw. donosie parlamentarnym (wyrok z 21 X 1998, jw., s. 520).

Nie można nie zauważyć, że wprowadzenie kryterium <godziwych metod postępowania> relatywizuje - i tak nieostre - pojęcie sprawowania mandatu. W ostatecznym rachunku ocena należeć będzie do sądów (...) i -

jak trafnie stwierdzono w uchwale SN z 16 II 1994 - zależeć będzie od okoliczności faktycznej każdej sprawy (podkr. wł.)” [ibidem, s. 9-12].

K. Grajewski podnosi, że fundamentalne rozstrzygnięcie najistotniejszych kwestii związanych z zakresem działań posła lub senatora, które są chronione przez ukształtowaną konstytucyjnie regulację immunitetu materialnego (kwestii przedmiotowego zakresu tego immunitetu) stanowi do dnia dzisiejszego uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 40/93 (op. cit.). Podobnie uchwałę tę, o czym wcześniej była mowa, ocenia L. Garlicki.

K. Grajewski przypomina, iż „[w] powołanej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził, że immunitet materialny, wyłączający odpowiedzialność karną posła za działania wynikające z wykonywania mandatu przedstawicielskiego, <odnosi się nie tylko do jego udziału w obradach i pracach Sejmu oraz komisji sejmowych, ale dotyczy także jego działalności zewnętrznej (poza samym Sejmem), jeżeli mieści się ona w granicach realizacji funkcji członka parlamentu>. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że immunitet materialny nie oznacza zwolnienia parlamentarzysty od obowiązku respektowania ustawy karnej, ale jest ustawowym, wkomponowanym w system prawa karnego kontratypem w stosunku do typowych stanów faktycznych przewidzianych w tych przepisach prawa karnego materialnego, które kolidują z wykonywaniem przez deputowanego jego funkcji parlamentarnych, a zatem immunitet materialny polega na wyłączeniu odpowiedzialności parlamentarzysty za czyny związane ze sprawowaniem przez niego mandatu, które w takich warunkach tracą znamiona deliktu. Natomiast odnosząc się do zakresu działalności mandatariusza chronionej tym immunitetem, Sąd Najwyższy stwierdził, że rozstrzygając taką kwestię, trzeba posłużyć się regułami wykładni odnoszącymi się do przepisów wyjątkowych i wziąć pod uwagę *ratio legis* instytucji immunitetu materialnego, której celem jest zapewnienie każdemu deputowanemu swobody sprawowania funkcji przedstawicielskich. **Z tego punktu widzenia nie można zatem interpretować przepisów dotyczących immunitetu materialnego zawężająco.**

Sprawowanie mandatu przedstawicielskiego nie ogranicza się wyłącznie do działalności deputowanego na terenie parlamentu i jego organów, ale <wiąże się także z realizacją jego funkcji i obowiązków parlamentarnych na terenie zewnętrznym> (podkr. wł.). Należy jednak dodać, że interpretując ściśle przepisy konstytucyjne, trzeba uznać, iż wyłączenie odpowiedzialności parlamentarzysty za naruszenie przepisów prawa karnego może mieć miejsce tylko wówczas, gdy czyn został przez niego popełniony w czasie, w którym występował on w roli posła (senatora), a nie np. w charakterze innego funkcjonariusza publicznego, działacza partyjnego lub osoby prywatnej.

Uchwalona w 1996 r. ustawa o wykonywaniu mandatu w art. 6 ust. 2 **przyjęła szeroką definicję zakresu działalności posła i senatora** (podkr. wł.), która wchodzi w zakres sprawowania mandatu poselskiego (senatorskiego). W redakcji wymienionego przepisu jest charakterystyczny jego podział na dwie części. W pierwszej z nich ustawodawca wymienia różne przejawy działalności deputowanego wchodzącej w zakres sprawowania mandatu przedstawicielskiego, które są wykonywane z reguły na terenie parlamentu (<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>), zaś w drugiej dodaje, że pod pojęciem działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu należy również rozumieć także każdą <inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu>. **A zatem analizowany przepis art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu nie zawiera wyczerpującego tudzież zamkniętego katalogu rodzajów działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu przedstawicielskiego, a jedynie formułuje warunek nieodłącznego (bezpośredniego) związku danego czynu parlamentarzysty ze sprawowaniem jego mandatu** (podkr. wł.). Immunitet materialny chroni działalność deputowanego wtedy, gdy chodzi o wykonywanie zadań mandatowych przez parlamentarzystę, a nie w przypadkach pozostających jedynie w technicznym lub

organizacyjnym związku z tymi zadaniami. Działalność deputowanego będzie więc chroniona immunitetem materialnym nie w sytuacji, gdy dany czyn zostanie popełniony przez deputowanego jakby <przy okazji> wykonywania mandatu (np. deputowany popełniający przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji w trakcie odbywania podróży na posiedzenie Sejmu lub Senatu, parlamentarzysta zaciągający zobowiązania w związku z organizacją i prowadzeniem biura poselskiego lub senatorskiego itp.), ale tylko w sytuacji, gdy działalność parlamentarzysty będzie polegała na wykonywaniu określonych merytorycznych obowiązków lub uprawnień przyznanych mu przez obowiązujące przepisy konstytucyjne, ustawowe i regulaminowe oraz będzie nieodłącznie związana ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego.

Sformułowana wyżej konstatacja o nieodłącznym związku działalności parlamentarzysty ze sprawowaniem mandatu przedstawicielskiego jest bardzo istotna, gdyż tylko działalność charakteryzująca się tą cechą podlega ochronie z tytułu immunitetu materialnego uregulowanego w art. 105 ust. 1 konstytucji. Znalazła ona ostatnio swoje potwierdzenie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2007 r., w którym stwierdzono, że <inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu>, o której jest mowa w art. 6a w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, <to działalność, która bezpośrednio i wprost wynika z funkcji parlamentarzysty, a jej związek ze sprawowaniem mandatu nie budzi wątpliwości>. W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się konieczność ścisłego interpretowania przepisów związanych z immunitetem parlamentarnym oraz wskazuje, że przy zastosowaniu mało restryktywnej wykładni przepisów istnieje możliwość subiektywizmu ocen organu orzekającego o istnieniu lub nieistnieniu immunitetu w konkretnej sprawie w przypadku przyjęcia przez przepisy pojemnej i niedookreślonej formuły opisującej działalność deputowanego, chronionej indydemnitetem. Dlatego też, jak się wydaje, **uregulowania szeroko rozumianego immunitetu parlamentarnego powinny być interpretowane w sposób ścisły (co nie**

oznacza, że powinna być stosowana interpretacja zawężająca), przez pryzmat celów regulacji tej instytucji, wśród których na pierwszy plan wybija się zamiar stworzenia prawnej ochrony niezależnego sprawowania mandatu przedstawicielskiego przez posłów i senatorów (podkr. wł.). W kontekście zakresu działań deputowanego chronionych immunitetem materialnym, a więc w istocie rzeczy zakresu przedmiotowego tej instytucji należy stwierdzić, że **spośród przepisów statuujących obowiązki i uprawnienia deputowanego ochronie z tytułu immunitetu materialnego będą podlegały tylko te z nich, które łącznie wypełniają dwa wskazane warunki, a więc są nieodłącznie (bezpośrednio) związane ze sprawowaniem mandatu przedstawicielskiego oraz mają merytoryczny charakter** (podkr. wł.). Oznacza to, że w regulacjach, przede wszystkim na szczeblu ustawowym, możemy znaleźć takie uprawnienia i obowiązki, które mimo iż przyznane parlamentarzystom, to jednak nie będą chronione indemnitetem. Wśród nich należy przede wszystkim wyróżnić unormowania określające warunki materialne, organizacyjne i techniczne sprawowania mandatu przedstawicielskiego (uregulowane głównie w rozdziale 5 ustawy o wykonywaniu mandatu).

Teoretycznie może zdarzyć się również taka sytuacja, w której uprawnienie lub obowiązek parlamentarzysty mający merytoryczny charakter nie będzie spełniało warunku nieodłącznego związku ze sprawowaniem mandatu przedstawicielskiego. I tak, np. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 1998 r. (K. 24/98) stwierdził, że pomimo iż w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie zawarto wyczerpującego katalogu uprawnień i obowiązków polskich parlamentarzystów, to jednak nie można przyjąć, że <przyznane w ustawie lustracyjnej uprawnienie do występowania do Rzecznika Interesu Publicznego o wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego mieści się w zakresie zdefiniowanego ustawą wykonywania mandatu poselskiego lub senatorskiego>. Należy zgodzić się z poglądem L. Garlickiego, że w ten sposób Trybunał Konstytucyjny uznał, że

istnieją <takie elementy działalności parlamentarzysty, które - choć wynikają z określonego prawem zakresu jego aktywności - wykraczają poza pojęcie sprawowania mandatu i nie są objęte immunitetem materialnym>” (K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, op. cit.).

Należy dodać, że za wąskim zakresem materialnego immunitetu parlamentarnego, obejmującym jedynie ten fragment działalności deputowanego, która jest wykonywana w parlamencie, opowiada się, między innymi, B. Banaszak.

Autor ten, odnosząc się do zawartego w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu sformułowania „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, wskazuje, że „[t]rudno jest na podstawie obowiązujących obecnie regulacji prawnych ustalić zakres tej <innej działalności>, zwłaszcza poza parlamentem, która byłaby objęta immunitetem. Powstaje pytanie: czy immunitet nieodpowiedzialności obejmuje działalność wykonywaną poza parlamentem a związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu. Ujęcie takie należy uznać za zbyt szerokie, dające podstawy dla subiektywnych interpretacji i nadmiernie rozszerzające zakres immunitetu na działania poza parlamentem. Nadmierne rozszerzenie immunitetu w praktyce stosowania tej instytucji może dać okazję do wielu nadużyć i łączenia różnych zachowań przedstawicieli poza parlamentem ze sprawowaniem mandatu. Przykłady mieliśmy zresztą np. w Polsce w latach 90. XX w. W tych warunkach jedynym słusznym rozwiązaniem wydaje się zrezygnowanie w ogóle z objęcia zakresem immunitetu materialnego działań poza parlamentem. Dzieje się tak dlatego, że nie jest możliwa precyzyjna regulacja ustawowa tej materii oraz enumeratywne wyliczenie w ustawie wszystkich potencjalnych sytuacji, w których działalność poza parlamentem wchodzi w zakres sprawowania mandatu. Tamy przeciw nadużywaniu immunitetu w tym przypadku nie da się ustanowić, gdy nie określi się kryteriów dla zbadania związku danego działania podjętego przez deputowanego z wykonywaniem jego funkcji przedstawicielskiej. W braku

zaś precyzyjnej regulacji konstytucyjnej i ustawowej w razie wątpliwości (a te na pewno ujawnią się z całą siłą, gdy przedstawiciel dążyć będzie do zastosowania w jego przypadku immunitetu) rozstrzygać powinno się na korzyść przedstawiciela. W efekcie i tak nadmiernie w stosunku do oczekiwań społecznych i bez uzasadnienia merytorycznego rozszerzy się zakres immunitetu” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2012, [http://legalis/akt.do?link=KOM.PAP\[25963.135050943\]](http://legalis/akt.do?link=KOM.PAP[25963.135050943])).

Trudno nie zauważyć, iż B. Banaszak pomija jednolitą interpretację pojęcia „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu” wypracowaną na gruncie art. 105 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu przez bogate orzecznictwo sądowe, w tym zwłaszcza orzecznictwo Sądu Najwyższego (*vide* na przykład - uchwała SN z dnia 16 lutego 1994 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 40/93, *op. cit.*, której tezy pozostają aktualne również na gruncie obowiązującej Konstytucji).

Szeroką analizę pojęć: „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu” (art. 105 ust. 1 Konstytucji) oraz „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” (art. 6 ust. 2 ustawy o sprawowaniu mandatu) - zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej - przeprowadził J. Mordwiłko (*vide* - opracowanie stanowiące rozszerzoną wersję referatu tego Autora wygłoszonego podczas sejmowej konferencji „Immunitet parlamentary. Przywilej władzy czy gwarancja niezależności parlamentu?”, zorganizowanej w dniu 12 marca 2007 r. [dalej: opracowanie], Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Publikacje 2007).

We wstępnej części opracowania J. Mordwiłko wskazał, że dla wyznaczenia zakresu objętego immunitetem materialnym kluczowe jest „użycie w Konstytucji i odpowiednio w ustawie o wykonywaniu mandatu pośła i senatora pojęcia <działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu poselskiego> (art. 105 ust. 1 zd. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 ustawy)”, po czym stwierdził, że

„[u]stawodawca w art. 6 ust. 2 ustawy wskazuje na przejawy czy formy działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, przy czym wyliczenie to nie ma charakteru wyczerpującego (zamkniętego), bo oprócz działalności *expressis verbis* zaliczonej do zakresu sprawowania mandatu dołączono także <inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu>”, a następnie podkreślił, że „[g]łówną kwestią teoretycznoprawną, mającą doniosłe znaczenie dla praktyki parlamentarnej, jest zdefiniowanie niedookreślonego pojęcia działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, pamiętając, iż zakres ten obejmuje działalność wymienioną *expressis verbis* w ust. 2 art. 6 oraz <także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu>” (opracowanie, s. 7).

Następnie J. Mordwiłko przypomniał, że „[w]ażną rolę w pojmowaniu immunitetu materialnego, we wczesnym stadium kształtowania się tej instytucji, odegrało orzeczenie Sądu Najwyższego z 1994 r. (...) [uchwała SN z 16 lutego 1994 r., I KZP 40/93]. W uzasadnieniu do tego orzeczenia Sąd Najwyższy artykułował aspekty modelu tego rodzaju immunitetu”, i stwierdził, że - jak się wydaje - „to właśnie wizja Sądu Najwyższego nakreśliła zakres przedmiotowy immunitetu materialnego w ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Sąd Najwyższy wyraził pogląd o nieco szerszym zakresie materialnej ochrony działalności poselskiej niż tylko sprowadzającym się do działalności <wewnętrznej>, obwarowując jednak warunkami, które muszą być spełnione, aby ta <zewnętrzna> działalność poselska doznawała ochrony w drodze immunitetu materialnego. **Tę sądową koncepcję przejął ustawodawca** (podkr. wł.), który określając działalność wchodzącą w zakres immunitetu materialnego, w ustawie z 1996 r. (co potwierdził w nowelizacji tej ustawy w 2003 r.), napisał w art. 6 ust. 2, iż działalnością tą są objęte wymienione *expressis verbis* przejawy poselskiej aktywności, w istocie sprowadzające się do działalności „wewnętrznej”, oraz pewne inne mieszczące się w pojęciu „a także inną działalność nieodłącznie związaną ze sprawowaniem mandatu” (art. 6

ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Ten niedookreślony zwrot ustawy zawsze wywoływał pewne kontrowersje teoretyczne i praktyczne, w szczególności w okresach debat nad ograniczeniem immunitetu parlamentarzysty, które to projekty kilkakrotnie zgłaszali posłowie. (...)

Pojęcie <sprawowania mandatu> obejmuje wszystkie działania parlamentarzysty <w parlamencie>, a zatem wszelkiego rodzaju wystąpienia, oświadczenia, interpelacje, zapytania, wnioski, poprawki oraz udział w głosowaniach. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.) działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu obejmuje <zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu>.

Zdaniem doktryny sprawowanie mandatu obejmuje wszelkie te czynności poza parlamentem, do których podjęcia jest uprawniony lub zobowiązany przepisami prawa i które łączą się bezpośrednio z wykonywaniem merytorycznych obowiązków członka parlamentu (podkr. wł.). Sprawowanie mandatu nie obejmuje działalności łączącej się z mandatem w pośredni sposób czy służącej tworzeniu organizacyjnych ram tego sprawowania. Określone działanie podlega ochronie immunitetowej jedynie wówczas, gdy faktycznie polega na wykonywaniu <merytorycznych> obowiązków lub uprawnień wynikających ze statusu parlamentarzysty.

Ustalenia doktryny wskazujące, iż pojęcie <wykonywanie mandatu poselskiego> obejmuje jedynie te działania, do których poseł jest zobowiązany lub uprawniony z tytułu sprawowania mandatu poselskiego, znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądów powszechnych” (opracowanie, s. 7-8).

W dalszej części opracowania J. Mordwiłko zauważył, iż „[z]agadnienie granic przedmiotowych sprawowania mandatu poselskiego wielokrotnie było

przedmiotem refleksji Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Komisja, rozpatrując wnioski o wyrażenie zgody na pociągnięcie posłów do odpowiedzialności sądowej, wiele razy stawała przed dylematem, czy zarzucany przez wnioskodawcę czyn popełniony został przez – objętego wnioskiem – posła w ramach wykonywania obowiązków poselskich. W pracach komisji badane były najróżniejsze stany faktyczne, których ocena wymagała wnikliwej analizy prawnej. Liczne opinie prawne sporządzane przez pracowników Biura Studiów i Ekspertyz miały na celu wypracowanie kryteriów pozwalających na odróżnienie działalności związanej z wykonywaniem mandatu poselskiego od aktywności pozostającej poza jego zakresem”, po czym jako przykłady wskazał następujące sprawy będące przedmiotem opinii BSiE:

„(1) W dniu 10 lipca 2003 r. do Marszałka Sejmu wpłynęło pismo (...) [m. in. A. G. - przyp. wł.], zawierające wniosek o podjęcie przez Sejm RP uchwały w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła (...) [J. R. - przyp. wł.] do odpowiedzialności karnej za przestępstwo zniesławienia, którego znamiona określone zostały w art. 212 § 2 k.k.

W opinii Biura Studiów i Ekspertyz wskazywano, że <wystąpienie posła (...) odnoszące się do jego podejrzeń dotyczących przebiegu prac nad ustawą o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych, które ogłoszone zostało w trakcie zorganizowanej w Sejmie konferencji prasowej, uznane być powinno za działanie wchodzące w zakres sprawowania mandatu>. Odmienny pogląd przedstawiony został w opinii Biura Legislacyjnego. Autor opinii uznawał, że <z żadnego przepisu o prawach i obowiązkach posłów nie wynika, aby udział w konferencji prasowej miał być jakąś szczególną formą działalności parlamentarnej, dostępną tylko posłom, i to nawet wtedy, gdy konferencja taka odbywa się «w Sejmie» (na terenie Sejmu) i dotyczy sprawy będącej przedmiotem prac Sejmu. W sposób oczywisty nie należy to bowiem do typu działań posła w Sejmie, o jakich mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora>.

(2) W dniu 28 sierpnia 2003 r. do sekretariatu Marszałka Sejmu wpłynęło pismo (...) [m. in. M. Ł.- przyp. wł.] zawierające wniosek o podjęcie przez Sejm RP uchwały w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła (...) [J. R. - przyp. wł.] do odpowiedzialności karnej za przestępstwo zniesławienia, którego znamiona określone zostały w art. 212 § 2 k.k. W ocenie wnioskodawców (oskarżycieli prywatnych) poseł (...) dopuścił się ich zniesławienia w trakcie programu telewizyjnego <Forum>.

W opinii BSiE wskazywano, że <wypowiedź posła (...) w trakcie programu «Forum», w której wymienione zostały nazwiska powodów uznana powinna być za działanie pozostające poza zakresem sprawowania mandatu. Nie ulega wątpliwości, iż udział posłów w publicystycznych programach telewizyjnych nie należy do obowiązków poselskich. Nie sposób, jak się wydaje, uznać, iż inkryminowana wypowiedź posła (...) stanowiła realizację obowiązku wynikającego z art. 1 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (<<posłowie i senatorowie powinni informować wyborców o swojej pracy i działalności organu do którego zostali wybrani>>). Pogląd odmienny powodowałby bowiem, iż niemal każda publiczna wypowiedź parlamentarzysty, odnosząca się do sfery polityki, mogłaby być traktowana jako sprawowanie mandatu, a tym samym byłaby chroniona immunitetem materialnym>

(3) W dniu 22 sierpnia 2003 r. poseł (...) [S. Ł. - przyp. wł.] skierował do Marszałka Sejmu wniosek o wyrażenie zgody przez Sejm na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła (...) [W. M. - przyp. wł.] związany z postawionymi w prywatnym akcie oskarżenia zarzutami m.in. pomówienia posła (...) przez (...) [W. M. - przyp. wł.] w toku wywiadu telewizyjnego (...).

Ekspert BSiE wskazywał w swojej opinii, że <wywiad prasowy, radiowy, telewizyjny nie mieści się w zakresie art. 105 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu. Art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, konkretyzujący konstytucyjne pojęcie «działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu», objętej immunitetem materialnym, wskazuje, że oprócz

działań wyraźnie wymienionych w tym przepisie, obejmuje ona także «inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu». To ostatnie sformułowanie należy rozumieć w ten sposób, iż chodzi tu o działania, do których prawnie legitymowany jest tylko poseł lub senator. Udział w audycjach radiowych i telewizyjnych, w tym wywiady udzielane dziennikarzom, do takiej działalności nie należą».

(4) W dniu 22 sierpnia 2003 r. poseł (...) [S. Ł. - przyp. wł.] skierował do Marszałka Sejmu wnioski o wyrażenie zgody przez Sejm na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła (...) [T. N. - przyp. wł.] związany z postawionym w prywatnym akcie oskarżenia zarzutem pomówienia posła (...) [S. Ł. - przyp. wł.] przez (...) [T. N. - przyp. wł.] w trakcie programu telewizyjnego <Forum> (...).

Autor opinii BSiE uznawał, że <art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, konkretyzujący konstytucyjne pojęcie «działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu», objętej immunitetem materialnym, wskazuje, że oprócz działań wyraźnie wymienionych w tym przepisie, obejmuje ona «także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu». To ostatnie sformułowanie należy rozumieć w ten sposób, iż chodzi tu o działania, do których prawnie legitymowany jest tylko poseł lub senator. Jest rzeczą oczywistą, że udział w audycjach radiowych i telewizyjnych do takiej działalności nie należy. Dotyczy to również nadawanego cyklicznie w TVP 1 programu publicystycznego «Forum», w którym wypowiedź posła (...) stała się podstawą wniesienia aktu oskarżenia, a w konsekwencji również omawianego wniosku. Chociaż program ten jest pomyślany jako jedna z form prezentowania w mediach stanowisk politycznych, to jednak mogą w nim uczestniczyć (i w praktyce uczestniczą) nie tylko posłowie».

(5) W opinii BSiE z 25 stycznia 2005 r. przedstawiony został pogląd, że pisma poselskie kierowane do Ministra Sprawiedliwości, bez względu na to, czy zostały nazwane interpelacją lub zapytaniem poselskim, podlegają ochronie wynikającej

z immunitetu materialnego. Autor opinii wskazywał zarazem na trudność związaną z kwalifikacją wypowiedzi posła w trakcie zorganizowanej w biurze poselskim konferencji prasowej. Uznawał jednak, odwołując się do rozstrzygnięcia procesowego sądu rozpoznającego omawianą sprawę, że wystąpienie takie nie jest chronione immunitetem materialnym.

(6) Autor opinii BSiE z 20 lutego 2006 r. stwierdzał, że <ochrona wynikająca z immunitetu materialnego nie przysługuje wypowiedziom posła, który je formułował nawet jako poseł, na konferencjach prasowych. Udział posła w konferencjach prasowych, audycjach telewizyjnych itp. nie należy do «działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu», do takiej działalności nie jest wyłącznie prawnie legitymowany tylko poseł. W programach takich, nawet będących formą prezentowania w mediach stanowiska partii politycznych (klubów parlamentarnych) mogą uczestniczyć i wypowiadać się nie tylko posłowie. Z ochrony wynikającej z immunitetu materialnego nie korzystają wypowiedzi posłów nawiązujące do składanych przez nich interpelacji poselskich czy interwencji poselskich. Brakuje więc przesłanek do uznania, iż wypowiedź posła czy postawione przez niego pytanie na forum internetowym chronione są immunitetem materialnym>.

(7) Autor opinii BSiE z 13 maja 2002 r. uznawał, że działania posłów, którzy uczestniczyli w zdarzeniu polegającym na niedopuszczeniu do wykonania egzekucji na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie podlegają ochronie wynikającej z art. 105 ust. 1 Konstytucji (immunitet materialny)” [opracowanie, s. 9-11].

W kolejnym fragmencie opracowania J. Mordwiłko stwierdził, że „[o]kreślenie pozytywnego aspektu przedmiotowego zakresu immunitetu materialnego *expressis verbis* określone jest w treści art. 6 ust. 2 ustawy, a wypełnienie treścią ostatniego akapitu pojęcia (<działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu>) warto poprzedzić kilkoma ogólniejszymi uwagami.

Po pierwsze, pojęcie <działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> **było, jest i pozostanie (do czasu obowiązywania) niedookreślone, stąd wymaga precyzowania z uwzględnieniem całokształtu okoliczności odnośnie do każdorazowo rozpatrywanej konkretnej sprawy** (podkr. wł.). Dodajmy, iż na tle już dosyć wyraźnie wytyczonej linii doktryny, akceptowanej przez praktykę, wątpliwości jest nie tylko coraz mniej, ale na ogół dotyczą one tylko przypadków granicznych - sytuacji powstających na styku działalności parlamentarnej oraz pozaparlamentarnej.

Po drugie, **ustawowy zwrot, iż chodzi o inną działalność, nieodłącznie związaną ze sprawowaniem mandatu, musi być odczytany nie tylko zgodnie z językową treścią wyrazu <nieodłącznie> (to tyle, co niedający się odłączyć, zawsze towarzyszący komuś lub czemuś), ale też formami i instytucjami parlamentarnymi wymienionymi w końcowym (przed przecinkiem) zdaniu art. 6 ust. 2 ustawy [podkr. wł.].** Wykładnia gramatyczna art. 6 ust. 2, w którym zamieszczony jest interpretowany przez nas zwrot, dowodzi, iż chodzi nie o jakąkolwiek inną działalność nieodłącznie związaną ze sprawowaniem mandatu, ale przede wszystkim o inną działalność nieodłącznie związaną z formami wymienionymi w tym przepisie.

Po trzecie, **fundamentalne dla wykładni pojęcia <działalność nieodłącznie związana ze sprawowaniem mandatu> jest rozumienie istoty immunitetu parlamentarnego, które w doktrynie nie budzi sporu** (podkr. wł.). Immunitet przysługujący parlamentarzystyście ma być gwarancją niezależności wykonywania przez niego mandatu (zwłaszcza wobec administracji rządowej) oraz gwarancją autonomii izby parlamentarnej. Immunitet przysługuje tylko pewnym podmiotom sprawującym ważne funkcje publiczne, jest więc wyjątkiem w powszechnym zakresie pociągania do odpowiedzialności prawnej osób fizycznych. Jako instytucja mająca charakter wyjątku od zasady podlega interpretacji ścieśniającej (zawężającej), a nie rozszerzającej. Nadto immunitet materialny jest szczególnym rodzajem immunitetu, ma więc charakter

immunitetu wyjątkowego w ramach konstytucyjnego immunitetu przysługującego parlamentarzystom. Ta konstatacja, dotycząca istoty i charakteru immunitetu materialnego, prowadzi do wniosku, iż zakres tego immunitetu musi być interpretowany zdecydowanie ścieśniająco.

Ukazane powyżej aspekty rozumienia i tym samym postrzegania immunitetu materialnego, w świetle treści art. 105 ust. 1 i ust. 2 (immunitet formalny) Konstytucji prowadzą do wniosku, iż **restryktywna wykładania ustawowego pojęcia (art. 6 ust. 2 ustawy) <inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> w doktrynie oraz przez naukowych doradców Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu wydaje się być w pełni prawidłowa merytorycznie** (podkr. wł.). Jej zmiana byłaby chyba niezrozumiała bez przekształcenia przepisów oraz programowo-politycznych założeń decydentów sejmowych, manifestowanych od blisko 10 lat” (opracowanie, s. 14).

W końcowym fragmencie opracowania J. Mordwiłko pośród działań deputowanych, jakie podlegają ochronie immunitetu materialnego, wymienia:

„[p]o pierwsze, *expressis verbis* wskazane w art. 6 ust. 2 ustawy i to, dodajmy, również o ile spełniają pewne warunki (cechy), te wskazywał Sąd Najwyższy w przytoczonym uzasadnieniu wyroku z 1994 r. Stwierdźmy najbardziej generalnie, iż będą to działania wymienione w art. 6 ust. 2 ustawy, pod warunkiem że są one legalne, a więc zgodne z prawem, stosownie do treści poselskiego ślubowania określonej w art. 104 ust. 2 Konstytucji.

Po drugie, będą to działania parlamentarzysty, które są <nieodłącznie związane ze sprawowaniem mandatu>, przez co przede wszystkim rozumiemy także wszelkie czynności poza parlamentem (oczywiście kryterium nie jest tu siedziba parlamentu), do których podjęcia poseł (senator) jest uprawniony lub zobowiązany przepisami prawa, i które łączą się bezpośrednio z wykonywaniem merytorycznych obowiązków członka parlamentu. (...) W świetle powyższych konstatacji działalnością ściśle związaną z wykonywaniem mandatu, do której

wykonywania uprawniony jest poseł, przejawia się w interpelacjach i zapytaniach poselskich. Działalnością, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy *in fine*, będą niektóre czynności poselskie związane z prowadzeniem biura poselskiego (...), realizacja uprawnień wynikających z art. 19 i art. 20 ustawy, tj. prawo parlamentarzysty do informacji oraz do interwencji w odpowiednich organach władzy publicznej. Sądzę, iż immunitetem materialnym objęte byłyby formy udziału posła w posiedzeniach organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego, a więc jego wypowiedzi na posiedzeniach sejmików i rad, a także zgłaszane tam uwagi i wnioski (art. 22 ust. 1 i 4 ustawy).

Wskazaliśmy pozytywne przykłady <innej działalności nieodłącznie związanej ze sprawowaniem mandatu>, zwłaszcza ich istotę i charakter, a zatem pewien typ działalności parlamentarzysty. Do tej działalności nie należą, a więc nie są objęte ochroną immunitetu materialnego działania posła na terenie Sejmu jak i poza Sejmem, które nie należą do scharakteryzowanego powyżej typu działalności parlamentarzysty. Nie są działalnością, w rozumieniu art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy działania polegające na: udzielaniu wywiadu, w którym poseł krytykuje organy władzy publicznej (...), uczestniczeniu w konferencjach prasowych i innych, uczestniczeniu w programach telewizyjnych, udziale w spotkaniach z wyborcami, podróżowanie środkami transportu, także na posiedzenie Sejmu czy komisji itp. Należy również pamiętać, że także wymienione w art. 6 ust. 2 formy chronione immunitetem materialnym mogą być przedmiotem odpowiedzialności sądowej parlamentarzysty, jeżeli działaniami tymi narusza on prawa osób trzecich (art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji i odpowiednio art. 6a ustawy)” [opracowanie, s. 14-15].

Zakres przedmiotowy materialnego immunitetu parlamentarnego, a w szczególności zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu sformułowanie „inna działalność nieodłącznie związana ze sprawowaniem mandatu” nie nasuwają wątpliwości interpretacyjnych także w orzecznictwie sądowym.

O znaczeniu, w szczególności, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 40/93, oraz wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2007 r., w sprawie o sygn. akt I CSK 31/07, była już mowa wcześniej (*vide* – cytowane wypowiedzi L. Garlickiego oraz K. Grajewskiego).

Sprawą z zakresu materialnego immunitetu parlamentarnego, w której Sąd Najwyższy powołał się na swoje wcześniejsze orzecznictwo z tego zakresu (także na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego), była sprawa skargi kasacyjnej pozwanej J. P. od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie o oddaleniu w całości apelacji pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie o ochronę dóbr osobistych M. K. (sygn. akt I CSK 754/10). W sprawie tej pozwana w wywiezionej kasacji zarzuciła sądom obu instancji nieuwzględnienie przesłanki niedopuszczalności drogi sądowej z powodu przysługującego jej immunitetu parlamentarnego i niezyskania zgody Sejmu na prowadzenie przeciwko niej postępowania sądowego. Sprawa ta dotyczyła treści wywiadu, jakiego pozwana udzieliła tygodnikowi „Polityka”, oraz dwóch wypowiedzi pozwanej w programach telewizyjnych: „Kropka nad i” oraz „Forum”. Sądy obu instancji uznały, że pozwana została zaproszona do udzielenia wywiadu w tygodniku „Polityka” oraz do udziału w programie telewizyjnym „Kropka nad i” jako Minister Sekretarz Stanu zajmująca się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zwalczaniem korupcji, a nie jako poseł na Sejm i jej wypowiedzi o działalności powoda jako Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego wiązały się z tą jej funkcją. Były także wypowiedziami polityka z partii pozostającej w konflikcie z Szefem CBA w związku ze sprawą posłanki B. S., nie miały natomiast związku z bieżącą pracą pozwanej jako posła na Sejm. Nie miała też związku z działalnością parlamentarną wypowiedź dla programu telewizyjnego „Forum”, w którym wprawdzie pozwana wystąpiła kilka dni przed formalnym objęciem funkcji Ministra, lecz nie jako poseł, a polityk zajmujący się w swojej partii sprawami korupcji.

W uzasadnieniu orzeczonego w tej sprawie w dnia 21 września 2011 r. wyroku, Sąd Najwyższy stwierdził, że „[w]ykładnia użytego w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu pojęcia <działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> była przedmiotem wypowiedzi zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego (porównaj między innymi wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 1998 r. K. 24/98 OTK 1998/6/97, z dnia 8 listopada 2004 r. K 38/03 OTK-A 2004/10/104 i z dnia 28 listopada 2001 r. K. 36/01 OTK 2001/8/255 oraz orzeczenia Sądu Najwyższego: uchwała z dnia 16 lutego 1994 r. I KZP 40/93 OSNKW 1994/3-4/18 oraz wyroki z dnia 13 kwietnia 2007 r. I CSK 31/07 OSNC 2008/5/48 i z dnia 29 października 2010 r. I CSK 651/09 OSNC 2011/6/74), w których jednolicie i konsekwentnie wskazywano na konieczność wąskiego rozumienia tego pojęcia, odwołując się między innymi także do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności do wyroku z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie A. Cordoba przeciwko Włochom 45649/99 (<Przegląd Sejmowy> 2004/2/s. 200). We wszystkich tych orzeczeniach podkreślano, że immunitet nie jest przywilejem przyznanym poszczególnym członkom parlamentu dla ochrony ich interesów, lecz został stworzony by chronić interesy parlamentu jako całości, a jego sens i potrzeba sięgają tylko tak daleko, jak jest to niezbędne do zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła i senatora jako członków tego organu. Ponieważ immunitet niewątpliwie ogranicza prawo do sądu osobom, których prawa zostały naruszone przez działania parlamentarzystów, powinien być rozumiany wąsko i wyznaczany tylko w takim rozmiarze, w jakim wiąże się z ochroną izby i jej członków przed zewnętrznymi ingerencjami w działalność parlamentu, a nie jako środek zapewniający bezkarność parlamentarzystom, którzy naruszyli prawo.

W powołanym wyroku z dnia 13 kwietnia 2007 r. I CSK 31/07 Sąd Najwyższy wskazał, że objęta immunitetem parlamentarnym <inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> w rozumieniu art. 6a w zw. z

art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu **to działalność, która bezpośrednio i wprost wynika z funkcji parlamentarzysty, a jej związek ze sprawowaniem mandatu nie budzi wątpliwości, zaś dla oceny, czy konkretna działalność spełnia te kryteria konieczne jest sięgnięcie do katalogu praw i obowiązków posłów i senatorów zawartego w rozdziale 3 i 4 ustawy o wykonywaniu mandatu i rozważenie, czy wypowiedź (działalność) posła naruszająca cudze prawa wynikała wprost i bezpośrednio z jego funkcji parlamentarzysty i była z tą funkcją bez żadnej wątpliwości związana (podkr. wł.).**

We wskazanym wyżej wyroku z dnia 29 października 2010 r. I CSK 651/09 Sąd Najwyższy, posługując się powyższą definicją <innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu> stwierdził, że jest objęta immunitetem parlamentarnym między innymi działalność posła polegająca na publicznym informowaniu wyborców o swojej pracy w parlamencie, w komisjach, podkomisjach i klubach oraz o uzyskanych w wyniku takiej pracy informacjach ważnych społecznie. Nie jest natomiast objęta takim immunitetem odpowiedzialność posła za naruszenie dóbr osobistych polegające na przedstawieniu nieprawdziwych faktów dotyczących osób, które znalazły się w kręgu zainteresowania posła ze względu na działalność wchodzącą w zakres sprawowanego mandatu, jeżeli fakty te nie zostały wskazane w toku prac Sejmu (w tym w dokumentach stanowiących podstawę lub wynik tych prac). Nie jest również objęta immunitetem odpowiedzialność posła za naruszenie dóbr osobistych innych osób wypowiedziami obejmującymi oceny i opinie o tych osobach, chyba że stanowiły one element dokumentu będącego podstawą lub wynikiem prac Sejmu (jego organów) albo wniosku, wystąpienia lub głosowania.

W świetle przedstawionej wyżej jednolitej wykładni art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu (podkr. wł.), wypowiedzi pozwanej będących przedmiotem sprawy nie można uznać za objęte immunitetem parlamentarnym. Nie miały one bowiem związku z jej działalnością posła, także wykonywaną w określonych komisjach i podkomisjach sejmowych, w tym Podkomisji

Nadzwyczajnej do spraw rządowego projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa. Nie stanowiły informacji poselskiej mającej na celu poinformowanie wyborców o pracach pozwanej w powyższych komisjach i podkomisjach w zakresie oceny działalności Szefa CBA ani nie prezentowały faktów i opinii o pracy Szefa CBA ujawnionych w toku wykonywania przez pozwaną funkcji posłanki w Sejmie i mających podstawę w szeroko rozumianych dokumentach sejmowych.

Jak słusznie przyjęły Sądy obu instancji pozwana udzieliła przedmiotowych wypowiedzi nie jako posłanka, w ramach swojej działalności związanej ze sprawowaniem mandatu, lecz jako działaczka partii politycznej będącej w opozycji do partii, która rekomendowała powoda na Szefa CBA oraz jako nowo powołana Minister Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zajmująca się sprawami korupcji i jej zwalczaniem oraz kontrolą pod tym kątem działań organów publicznych” (LEX nr 1095809; *vide* też - wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie o sygn. akt I ACz 104/11, <http://www.hfhrpol.waw.pl> oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 31 marca 2011 r., w sprawie o sygn. akt I ACz 532/11, <http://orzeczenia.ms.gov.pl>).

Problematyka przedmiotowego zakresu materialnego immunitetu parlamentarnego stanowiła również przedmiot wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi te były już wcześniej cytowane przy okazji prezentowania poglądów doktryny prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego (*vide* na przykład - przedstawiony w poprzednim fragmencie niniejszego stanowiska wyrok Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. akt I CSK 754/10).

W tym miejscu wystarczy jedynie przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wypowiadał się za ścisłą wykładnią przepisów

dotyczących immunitetu parlamentarnego i wąskim rozumieniem wykonywania mandatu poselskiego, wskazując, że nie jest to przywilej indywidualny przyznany poszczególnym członkom parlamentu, lecz przywilej instytucji i należy go rozpatrywać nie w kategoriach prawa podmiotowego, ale w kategoriach instytucjonalnych, na tle funkcjonowania organów państwa. Jego sens i potrzeba sięgają tak daleko, jak jest to niezbędne do zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła i senatora jako członków tego organu. Zakres immunitetu powinien być wyznaczony tylko w takim rozmiarze, w jakim wiąże się z ochroną izby i jej członków przed zewnętrznymi ingerencjami w działalność parlamentu. Nie można go traktować jako środka zapewniającego bezkarność parlamentarzystom, którzy naruszyli prawo (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 października 1998 r., w sprawie o sygn. akt K. 24/98 [op. cit.]; z dnia 28 listopada 2001 r., w sprawie o sygn. akt K. 36/01 [op. cit.] oraz z dnia 8 listopada 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 38/03 [op. cit.]).

Podobnie wąskie rozumienie zakresu immunitetu parlamentarnego, na co zwrócił uwagę także Wnioskodawca, przyjął Europejski Trybunał Praw Człowieka.

W cytowanym, częściowo również przez Rzecznika, wyroku z dnia 11 lutego 2010 r., numer 24895/07, w sprawie *Syngelidis v. Grecja*, ETPCz stwierdził, że „wówczas, gdy Państwo przyznaje immunitet członkom swego ciała ustawodawczego, może mieć to wpływ na ochronę praw podstawowych. Nie oznacza to jednakże, iż immunitet parlamentarny co do zasady winien być postrzegany jako nałożenie nieproporcjonalnego ograniczenia na prawo dostępu do sądu chronione w art. 6 ust. 1. Tak jak prawo dostępu do sądu stanowi nieodłączną część gwarancji rzetelnego procesu z tego artykułu, tak pewne ograniczenia dostępu muszą podobnie być postrzegane jako nieodłączne, przy czym za przykład mogą służyć te ograniczenia, które są powszechnie akceptowane przez Układające się Państwa jako część koncepcji immunitetu

parlamentarnego. Wieloletnią praktykę Państw stanowi powszechne przyznawanie różnych stopni immunitetu członkom ciała ustawodawczego, co ma na celu zapewnienie wolności wypowiedzi reprezentantom narodu oraz uniemożliwienie zakłócania funkcji parlamentarnych przez skargi ich przeciwników. W tym stanie rzeczy, utworzenie wyjątków od takiego immunitetu, których stosowanie zależałoby od indywidualnych okoliczności faktycznych poszczególnej sprawy, stanowiłoby poważne podważenie uzasadnionych prawnie celów, które są w ten sposób realizowane.

Byłoby to, jednakże, równie niezgodne z celem i przedmiotem Konwencji, gdyby Układające się Państwa, poprzez przyjęcie jednego z powszechnie stosowanych systemów immunitetu parlamentarnego, były tym samym zwalniane z wszelkiej odpowiedzialności na podstawie Konwencji w odniesieniu do działalności parlamentarnej. Należy mieć na względzie to, iż Konwencja ma na celu gwarantowanie nie praw, które są teoretyczne lub iluzoryczne, lecz praw, które są praktyczne i skuteczne. Ma to zastosowanie zwłaszcza do prawa dostępu do sądu, wobec ważnego miejsca zajmowanego w demokratycznym społeczeństwie przez prawo do rzetelnego procesu. Nie byłoby to zgodne z zasadą rządów prawa w demokratycznym społeczeństwie, ani z podstawową zasadą leżącą u podstaw przyjęcia art. 6 ust. 1, gdyby Państwo mogło, nieograniczone ani niekontrolowane przez Trybunał, usuwać spod jurysdykcji sądów cały szereg roszczeń cywilnych lub przyznawać immunitety całym grupom osób.

Tym samym, w przypadku, gdy immunitet parlamentarny zakłóca wykonywanie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, przy rozstrzygnięciu, czy dany środek był, czy nie był proporcjonalny, **należy zbadać, czy zakwestionowane czyny były związane z wykonywaniem funkcji parlamentarnych w ścisłym sensie. Brak jakiegokolwiek wyraźnego związku z działalnością parlamentarną wymaga, by Trybunał przyjmował wąską**

wykładnię pojęcia proporcjonalności pomiędzy celem, który ma zostać zrealizowany, a stosowanymi środkami (podkr. wł.)” [LEX nr 560789].

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i ETPCz, a także poglądy doktryny prawa konstytucyjnego, należy dojść do wniosku, że zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu sformułowanie „a także inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” nie obejmuje innych zachowań niż te, które zostały zdefiniowane w zawartym w art. 105 ust. 1 Konstytucji wyrażeniu „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego”.

Zgodzić się należy z poglądem, że zwrot „działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” **jest niedookreślony (nieostry) i wymaga precyzowania z uwzględnieniem całokształtu okoliczności odnośnie do każdorazowo rozpatrywanej konkretnej sprawy.** Wypełnienia zwrotu nieostrego treścią powinien zatem dokonać organ stosujący prawo w konkretnej sprawie.

„Stosowanie prawa oznacza wszak dekodowanie z przepisów <normy jednostkowego zastosowania>, odnoszącej się do konkretnego stanu faktycznego. W wypadku przepisów ze zwrotami, o które chodzi (niedookreślonymi, nieostrymi - przyp. wł.), wyprowadzenie takiej normy jednostkowego zastosowania decyduje (i tak ma być z woli ustawodawcy) o sensie, znaczeniu, a przez to niejednokrotnie także i o zakresie przepisów zawierających zwrot niedookreślony (nieostry)” [E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, Państwo i Prawo, z. 7-8 z 2011 r., s. 18].

Niemniej sam brak określoności pojęcia „działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” nie oznacza, że jest ono pozbawione jakichkolwiek desygnatów wyznaczających granice przedmiotowego zakresu immunitetu parlamentarnego (gdyby było inaczej, dekodowanie z art. 6 ust. 2

ustawy o wykonywaniu mandatu „normy jednostkowego zastosowania” byłoby znacznie utrudnione, a czasem nawet wręcz niemożliwe, czego przecież nie potwierdza ani orzecznictwo sądów powszechnych, ani praktyka Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich Sejmu).

Już rezultat wykładni językowej wskazuje, że poprzez użyty wyraz „nieodłącznie” owa inna działalność parlamentarzysty, po to, aby wchodziła w zakres immunitetu materialnego, musi posiadać tę cechę, że nie da się jej odłączyć od sprawowania mandatu, zaś ustawowy zwrot „działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” **nie został w tym przepisie umiejscowiony przypadkowo.**

Rację ma bowiem J. Mordwiłko, który dowodzi, że zwrot „działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” musi być odczytywany **z formami i instytucjami parlamentarnymi wymienionymi w końcowym (przed przecinkiem) zdaniu art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu**, co oznacza, że chodzi tutaj **nie o jakąkolwiek inną działalność**, której nie da się odłączyć od sprawowania mandatu, ale przede wszystkim **o inną tego rodzaju działalność związaną z formami wymienionymi w tym przepisie.**

Dla przypomnienia, we fragmencie art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, bezpośrednio poprzedzającym sformułowanie „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, *expressis verbis* zostały wskazane takie formy działalności parlamentarnej jak: 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.

Jednak fundamentalne znaczenie dla wykładni pojęcia „działalność nieodłącznie związana ze sprawowaniem mandatu” ma rozumienie istoty immunitetu parlamentarnego, które w doktrynie nie budzi sporu (tutaj ponownie należy odwołać się do wniosków przedstawionych w opracowaniu przez J. Mordwiłkę).

W doktrynie, ale też w orzecznictwie (w tym także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego) przyjmuje się, że immunitet przysługujący parlamentarzystom ma być gwarancją niezależności wykonywania przez niego mandatu oraz gwarancją autonomii izby parlamentarnej. Istotą immunitetu parlamentarnego nie jest zatem ochrona osoby (zagwarantowanie jej nieodpowiedzialności za zachowania naruszające prawo), **lecz ochrona funkcji sprawowanej przez jego piastuna.**

Instytucja immunitetu parlamentarnego (materialnego i formalnego) wypełnia bowiem dwa podstawowe zadania.

Pierwszym z nich jest ochrona niezależności członków parlamentu i zagwarantowanie im swobody sprawowania mandatu przedstawicielskiego (zgodnie z wolą i sumieniem jego piastuna i bez jakichkolwiek utrudnień – art. 104 ust. 1 Konstytucji). Drugim jego zadaniem jest zapewnienie ochrony i niezależności parlamentu jako takiego.

W doktrynie trafnie wobec tego podnosi się (*vide* - poglądy K. Grajewskiego), że skoro immunitet parlamentarny należy traktować nie tyle jako przywilej indywidualny, przyznany poszczególnym deputowanym, ile jako przywilej instytucji, to nie można go rozpatrywać w kategoriach prawa podmiotowego, lecz w kategoriach instytucjonalnych (nie jest instytucją prawa cywilnego, lecz prawa publicznego).

Z drugiej strony, immunitet przysługuje tylko niektórym podmiotom sprawującym ważne funkcje publiczne, jest więc wyjątkiem w powszechnym zakresie pociągania do odpowiedzialności prawnej osób fizycznych. Tym samym regulacje immunitetowe podlegać muszą ocenie z punktu widzenia zasady równości. Jako instytucja mająca charakter wyjątku od zasady, immunitet podlega interpretacji ścieśniającej (zawężającej), a nie rozszerzającej. Nadto immunitet materialny jest szczególnym rodzajem immunitetu, ma więc charakter immunitetu wyjątkowego w ramach konstytucyjnego immunitetu przysługującego parlamentarzystom. **Ta konstatacja, dotycząca istoty i**

charakteru immunitetu materialnego, prowadzi do wniosku, iż zakres tego immunitetu musi być interpretowany zdecydowanie ścieśniająco.

Kolejne granice przedmiotowego immunitetu parlamentarnego zostały wyznaczone w praktyce orzeczniczej sądów, w tym zwłaszcza Sądu Najwyższego.

Po pierwsze, ochrona immunitetem parlamentarnym obejmuje **tylko takie działania (zaniechania) posłów lub senatorów, które są legalne**, a więc zgodne z prawem, stosownie do treści poselskiego (senatorskiego) ślubowania.

Po drugie, ochroną immunitetem objęte są wszelkie czynności parlamentarzysty wykonywane nie tylko w parlamencie, **ale również poza parlamentem**, do których podjęcia poseł (senator) jest uprawniony lub zobowiązany przepisami prawa i które łączą się bezpośrednio z wykonywaniem merytorycznych obowiązków członka parlamentu. Ochrona immunitetowa **nie obejmuje więc czynności niezwiązanych bądź luźno związanych** z wykonywaniem mandatu, chociażby nawet miały miejsce na terenie (w siedzibie) Sejmu lub Senatu (*vide* - cytowana wcześniej wypowiedź J. Mordwiłki zawierająca przykłady działalności poselskiej objętej i nieobjętej immunitetem parlamentarnym).

Kontrola zgodności zawartego w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu niedookreślonego pojęcia „działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” z art. 105 ust. 1 Konstytucji musi, co oczywiste, polegać na porównaniu zawartości normatywnej sformułowania ustawowego z treścią normatywną wyrażenia „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu”, zawartego we wzorcu kontroli, czyli w art. 105 ust. 1 Konstytucji.

Problem jednak w tym, że pojęcie „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu”, podobnie jak porównywane z nim wyrażenie ustawowe, **także jest niedookreślone.**

Niemniej jednak na tle przedstawionych wyżej, wypracowanych w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym (a także w praktyce działania Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich Sejmu) wyraźnych wskazówek interpretacyjnych, patrząc zwłaszcza przez pryzmat celów wprowadzenia instytucji materialnego immunitetu parlamentarnego, wśród których na pierwszy plan, jak trafnie zauważył K. Grajewski, „wybija się zamiar stworzenia prawnej ochrony niezależnego sprawowania mandatu przedstawicielskiego przez posłów i senatorów”, trudno znaleźć argumenty potwierdzające sformułowaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich tezę, że „działalność **wchodząca w zakres** sprawowania mandatu” nie obejmuje innej (niż wprost wskazana w ustawie) działalności posła lub senatora, która jest **nieodłącznie związana** ze sprawowaniem mandatu.

Z tej perspektywy pojęcie „działalność nieodłącznie związana, czyli taka, której nie da się odłączyć od sprawowania mandatu”, posiada bowiem identyczną treść normatywną jak pojęcie „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu”.

Wszak metody wykładni przepisów prawa nie ograniczają się tylko do przepisów prawa zawartych w ustawach zwykłych. Wprawdzie wykładnia przepisów Konstytucji ma swoje odrębne reguły, jak choćby dopuszczenie nadawania przez Konstytucję odmiennego (szerszego) znaczenia terminom używanym - w identycznym kształcie językowym - przez inne gałęzie prawa czy też dopuszczenie posługiwania się tzw. koncepcją pojęć zastanych, to jednak powszechnie przyjmowanym metodom wykładni ustaw podlegają również przepisy prawa zawarte w ustawie zasadniczej. Interpretując zaś konstytucyjne wyrażenie „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu”, **nie można abstrahować od zasadniczych funkcji, jakie pełni immunitet parlamentarny, a mianowicie gwaranta niezależności wykonywania mandatu przez posła i senatora oraz gwaranta autonomii izby parlamentarnej.**

Jeżeli więc wykładnia niedookreślonego pojęcia, użytego w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, oraz wykładnia niedookreślonego pojęcia, zawartego w art. 105 ust. 1 Konstytucji, wymaga uwzględnienia zasadniczych funkcji, jakie pełni immunitet parlamentarny, to wynik wykładni obu tych pojęć nie może być różny.

Trzeba też pamiętać, że skoro ustawodawca (w tym także ustawodawca konstytucyjny), decydując o przedmiotowym zakresie materialnego immunitetu parlamentarnego, wprowadził zwrot niedookreślony, to tym samym zaakceptował sytuację, w której sens, znaczenie, a przez to także zakres przepisu zawierającego taki zwrot niedookreślony będzie wypracowywany w praktyce stosowania prawa, w tym przypadku - głównie przez sądy. Takie są bowiem konsekwencje wyprowadzania normy jednostkowego zastosowania z przepisów zawierających zwroty niedookreślone (*vide* - cytowana wcześniej wypowiedź E. Łętowskiej).

Gdyby nawet przyjąć, że zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu sformułowanie „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” obejmuje jednak inne zachowania posła (senatora) niż te, które zostały wyrażone przez konstytucyjną formułę działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, to tego rodzaju **wykroczenie poza zakres normy konstytucyjnej *per se* nie stanowi jeszcze o niezgodności ustawowego uregulowania z art. 105 ust. 1 ustawy zasadniczej.**

Zgodzić się bowiem trzeba z L. Garlickim, że pod adresem ustawodawcy zwykłego nie można formułować bezwzględnego zakazu ustanawiania dodatkowych elementów immunitetu parlamentarnego określonego w art. 105 Konstytucji, a każde ustawowe uzupełnienie konstytucyjnej regulacji immunitetu podlega ocenie według kryteriów dopuszczalnych odstępstw od zasady równości i tylko takie uzupełnienie może być uznane za niezgodne z Konstytucją, które nie czyni zadość tym kryteriom.

W przypadku uznania, że dodatkowe elementy materialnego immunitetu parlamentarnego (niemieszczące się w formule konstytucyjnej inne zachowania piastuna tego immunitetu) wynikają z treści kwestionowanego przez Wnioskodawcę fragmentu przepisu art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, wynik kontroli zgodności tej normy z art. 105 ust. 1 Konstytucji będzie zatem uzależniony od oceny, czy owe dodatkowe elementy (inne zachowania) spełniają (czy też nie) kryteria dopuszczalności odstępstw od zasady równości.

Powyższe oznacza, że za niezgodne z Konstytucją będzie mogło być uznane tylko takie ustawowe uzupełnienie normy konstytucyjnej (art. 105 ust. 1), które nie będzie czyniło zadość tym kryteriom.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, odstępstwa od zasady równości są dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (*vide* na przykład - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r., w sprawie o sygn. akt P 43/12, OTK ZU seria A nr 9/2013, poz. 139).

Nie ulega wątpliwości, że immunitety parlamentarne, będąc - w konsekwencji - przywilejem deputowanego, stanowią zarazem odstępstwo od ogólnej zasady równości wobec prawa, w tym przypadku od zasady, że każdy ponosi odpowiedzialność za swój czyn niezgodny z prawem.

Niemniej, co już wcześniej wielokrotnie podnoszono, zasadniczą funkcją immunitetu nie jest wyposażenie posła lub senatora w przywilej nieodpowiedzialności, lecz zagwarantowanie tym podmiotom niezależności wykonywania mandatu oraz zagwarantowanie autonomii izby parlamentarnej.

W tym kontekście ewentualne wykroczenie przez zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu sformułowanie „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” poza materialny immunitet parlamentarny, tak jak został on zdefiniowany w art. 105 ust. 1 Konstytucji, nie może być uznane za naruszenie standardu dopuszczalnych wyjątków od zasady równości.

Świadczą o tym nie tylko wyznaczone głównie przez doktrynę prawa konstytucyjnego granice ochrony tym immunitetem (zostały one wcześniej szeroko omówione), ale również w pełni uwzględniająca poglądy doktryny praktyka orzecznicza sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, a ponadto również (także wcześniej omówiona) praktyka Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich Sejmu.

Otóż w sprawach rozpoznawanych przez sądy oraz w pracach Komisji zgodnie przyjmuje się, iż działalność objęta materialnym immunitetem parlamentarnym, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, to zarówno działalność wymieniona w tym przepisie *expressis verbis*, jak i działalność niewymieniona w tym przepisie, **pod warunkiem jednak**, że mieści się w typie i charakterze działań tamże wymienionych, czyli jest działalnością ściśle parlamentarną (działalnością ściśle związaną ze sprawowaniem mandatu, do której uprawniony jest wyłącznie poseł lub senator), a nie działalnością niezwiązaną bądź luźno związaną ze sprawowaniem mandatu, chociażby nawet miała miejsce na terenie (w siedzibie) Sejmu lub Senatu.

Powyższe oznacza, że jeżeli nawet zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu sformułowanie „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” poszerza - w porównaniu do normy zawartej w art. 105 ust. 1 Konstytucji - przedmiotowy zakres immunitetu parlamentarnego o dodatkowe elementy, to tego rodzaju poszerzenie regulacji konstytucyjnej nie narusza art. 105 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Patrząc z tej perspektywy można wyrazić pogląd, że gdyby zamiarem ustawodawcy konstytucyjnego było ustanowienie w art. 105 ust. 1 maksymalnej (a nie minimalnej) treści materialnego immunitetu parlamentarnego, to w przepisie tym nie użyto by niedookreślonego pojęcia „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu” albo Konstytucja formułowałaby (czego jednak nie czyni) legalną definicję tego pojęcia.

Reasumując, należy stwierdzić, że art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu w części zawierającej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” jest zgodny z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Jedynie na marginesie należy odnotować, że w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak dotychczas, nie podnoszono zarzutu wykroczenia art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu poza przedmiotowy zakres materialnego immunitetu parlamentarnego wynikający z art. 105 ust. 1 Konstytucji i nie formułowano w związku z tym postulatu dostosowania ustawy o wykonywaniu mandatu do art. 105 ust. 1 ustawy zasadniczej (jedyne zastrzeżenia co do treści art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, o czym wcześniej była mowa, zgłaszał B. Banaszak).

W pierwszych latach obowiązywania ustawy o wykonywaniu mandatu, już po wejściu w życie aktualnej Konstytucji, postulowano jedynie, aby zawarty w art. 6 ust. 2 tej ustawy zwrot „nieodłącznie z wykonywaniem” zastąpić zwrotem „nieodłącznie ze sprawowaniem” (dodatkowo proponowano rozważenie, czy nie należy uściślić, iż działania parlamentarzysty, aby były uznane za sprawowanie mandatu, muszą być zgodne także z zasadami etyki poselskiej i senatorskiej) [*vide* - M. Zubik, *O potrzebie niezbędnych zmian w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora w związku z treścią art. 105 Konstytucji*, [w:] B. Witkowska,

Ekspertyzy i opinie prawne nr 5(35)99 cz. 1, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1999, ISSN 1506-3283].

Uzupełniająco należy wskazać, że w sporządzonej w 1999 r. ekspertyzie P. Sarnecki wyraził pogląd, iż ustawa o wykonywaniu mandatu - poprzez wymaganie, aby immunitet materialny „obejmował nieodpowiedzialnością za działania <związane nieodłącznie> z wykonywaniem mandatu” - **wprowadziła pewne zawężenie immunitetu materialnego**, w porównaniu do ujęcia konstytucyjnego, **mieszczące się jednak** - zdaniem tego Autora - **w możliwości ustawodawcy zwykłego** (*vide* - P. Sarnecki, *Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora a gwarancje jego sprawowania w ustawie o wykonywaniu mandatu*, [w:] B. Witkowska, Ekspertyzy i opinie prawne nr 5(35)99 cz. 1, op. cit.).

Gdyby przyjąć pogląd P. Sarneckiego, że sformułowanie „działania związane nieodłącznie” zawęża regulację konstytucyjną, to art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, właśnie z tego powodu (odmiennie od oceny P. Sarneckiego), **byłby niezgodny** z art. 105 ust. 1 Konstytucji (*vide* - komentarz L. Garlickiego do art. 105 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, op. cit., s. 6). Jednak tego rodzaju zarzutu pod adresem kwestionowanej normy ustawowej Rzecznik Praw Obywatelskich nie sformułował, jako że zarzut Wnioskodawcy idzie w odwrotnym kierunku - rozszerzenia unormowania konstytucyjnego.

Trzeba przy tym dodać, że podnoszony przez M. Zubika postulat zastąpienia zawartego w art. 6 ust. 2 tej ustawy zwrotu „nieodłącznie z wykonywaniem” zwrotem „nieodłącznie ze sprawowaniem” zrealizowano w ustawie z dnia 26 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 137, poz. 1301).

Ocena zgodności art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zaskarżonej części, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 oraz z art. 2 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Wnioskodawca, o czym wcześniej była mowa, ocenia, że zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu wyrażenie „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” obejmuje inne zachowania posła lub senatora niż te, które zostały objęte, zawartym w art. 105 ust. 1 Konstytucji, wyrażeniem: „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego”. Jego zdaniem - co ponownie należy podkreślić - zaskarżona norma ustawowa rozszerza zakres immunitetu parlamentarnego w porównaniu do standardu konstytucyjnego, czym narusza art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji narusza też pozostałe wymienione w *petitum* wniosku wzorce konstytucyjnej kontroli oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

Źródeł sformułowania zarzutu naruszenia przez art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zaskarżonej części, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 oraz art. 2 Konstytucji, a także art. 6 ust. 1 Konwencji należy zatem upatrywać w przekonaniu Wnioskodawcy, że powołany przepis w zaskarżonej części jest niezgodny z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Inaczej mówiąc, zaskarżona norma, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, jest dlatego niezgodna z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 oraz z art. 2 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji, że, poszerzając - w porównaniu ze standardem konstytucyjnym - przedmiotowy zakres ochrony, wykracza poza materialny immunitet parlamentarny określony w art. 105 ust. 1 Konstytucji (w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Powyższe oznacza, że wynik kontroli zgodności art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zaskarżonej części, z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji przesądza o wyniku kontroli te same normy z art. 45 ust. 1 w

związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 oraz z art. 2 Konstytucji, a także art. 6 ust. 1 Konwencji.

Skoro zatem, jak zostało to wcześniej wykazane, art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zaskarżonej części, jest zgodny z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, to przepis ten, w owej zaskarżonej części, winien być - wobec określonego wyżej sformułowania zarzutów - uznany za zgodny również z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 oraz z art. 2 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego