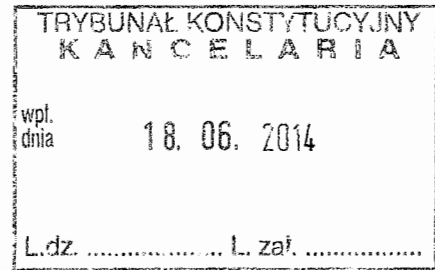




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 8/13  
BAS-WPTK-564/13

Warszawa, dnia 18 czerwca 2014 r.



### Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J B z 9 listopada 2012 r. (sygn. akt SK 8/13), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.) rozumiany w ten sposób, iż „inną działalnością związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” jest działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu posła lub senatora, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji;
- 2) art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy powołanej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z zasadą określoności przepisów wywodzoną z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

Przedmiotem skargi konstytucyjnej z 9 listopada 2012 r. (dalej: skarga) J B (dalej: skarżący) jest art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.; dalej: u.w.m.). Zaskarżony przepis stanowi: „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”.

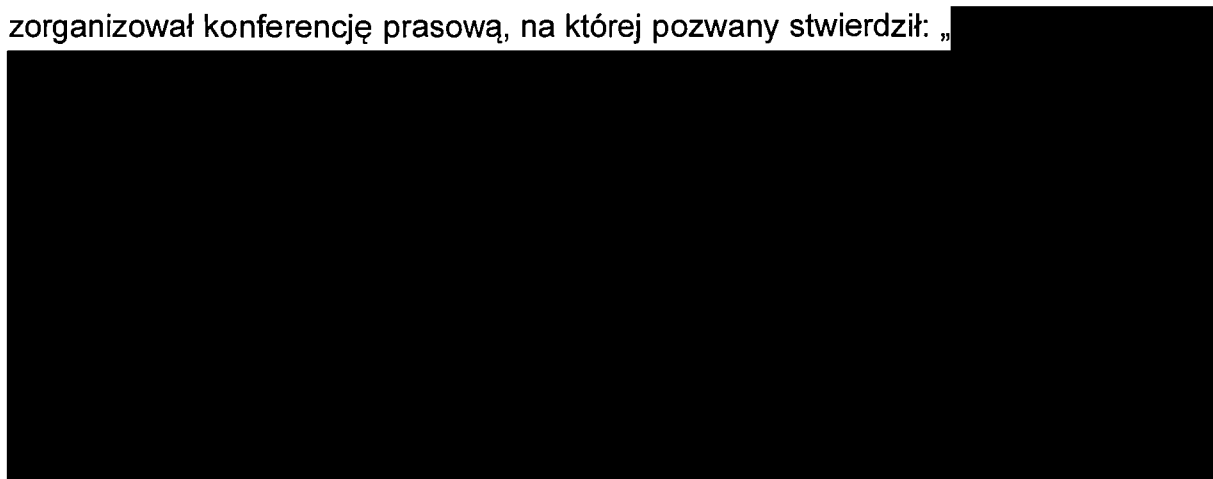
W opinii skarżącego, art. 6 ust. 2 u.w.m. „[w] zakresie w jakim rozszerza zakres immunitetu parlamentarnego na działania posłów nie skierowane do Sejmu, jego organów (także klubów, kół i zespołów poselskich lub parlamentarnych) lub podległych im instytucji o charakterze rządowym lub samorządowym i mające związek z ich pracą, ale wymierzone do szerokiej opinii publicznej, a nie odnoszące się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich, jednocześnie mogące skutkować naruszeniem dóbr osobistych osób trzecich; a także poprzez użycie zwrotu «a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu»” narusza Konstytucję (skarga, s. 1 i 2).

### **II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego**

1. Skarżący wniósł do Sądu Okręgowego w W Wydział I Cywilny (dalej: Sąd Okręgowy) powództwo przeciwko posłowi J P o usunięcie skutków naruszenia jego dóbr osobistych poprzez opublikowanie w programach telewizyjnych i w prasie oświadczenia o treści wskazanej w pozwie. Podstawą tego żądania było twierdzenie, iż listopada 2011 r., na konferencji prasowej klubu parlamentarnego R , pozwany wypowiedział słowa naruszające dobra osobiste skarżącego. Wypowiedź pozwanego nawiązywała do dyskusji prowadzonej w czasie debaty sejmowej nad

, a w szczególności do informacji o nałożeniu dodatkowego obciążenia podatkowego na przedsiębiorstwo K S.A. oraz do informacji o spadku wartości akcji wyżej wymienionej spółki. Podczas debaty w Sejmie podnoszono, że informacja na temat nałożenia dodatkowego podatku mogła być wykorzystana w celu osiągnięcia prywatnych korzyści wynikających ze zmian wartości akcji powyższej spółki. Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że nie było znacznych i wyróżniających się ruchów na giełdzie w tym okresie, odnoszących się do K S.A.

Po zakończeniu posiedzenia Sejmu, klub parlamentarny R zorganizował konferencję prasową, na której pozwany stwierdził: „



(postanowienie Sądu Okręgowego, s. 2). Z powyższą wypowiedzią skarżący wiązał zarzut naruszenia swoich praw, a w szczególności czci, godności, dobrego imienia, pozycji zawodowej i prestiżu.

Sąd Okręgowy uznał, że przytoczone wystąpienie posła J P mieści się w zakresie wykonywanego przez niego mandatu i podlega ochronie immunitetem. Wobec czego postanowieniem z marca 2012 r. (sygn. akt ) odrzucił pozew. Od tego orzeczenia, powód złożył zażalenie do Sądu Apelacyjnego w W. Sąd II instancji postanowieniem z czerwca 2012 r. (sygn. akt ) oddalił powyższe zażalenie, utrzymując w mocy rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego. Następnie, pismem z 9 listopada 2012 r. powód wniósł skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Skarżący domaga się uznania, że artykuł 6 ust. 2 u.w.m. jest niezgodny z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3, w związku z art. 45 i art. 77 ust. 2, w związku z art. 47 i art. 30 oraz w związku z art. 2 i art. 31 Konstytucji (skarga, s. 1 i 2).

W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący podnosi, że zaskarżony przepis „wykraczając poza ramy immunitetu parlamentarnego wyznaczone przez art. 105 ust. 1 Konstytucji, stanowi zbyt daleko idący (tj. z naruszeniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji) wyłom od zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji), co skutkuje zamknięciem konstytucyjnego prawa jednostki do sądu w celu ochrony naruszonych dóbr osobistych (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 47 i art. 30 Konstytucji)” (skarga, s. 2). Ponadto art. 6 ust. 2 u.w.m. zawiera niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu [...]” czym narusza także wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa (zawierającą zasadę przyzwoitej legislacji i nakaz określoności przepisów prawnych) oraz wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg określoności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw” (skarga, s. 2).

Powyższe zarzuty zostały rozwinięte w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej w następujący sposób.

Po pierwsze, zarzut naruszenia art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżący uzasadnia tym, iż „zwrot «nieodłącznie» jest na tyle niejasny i nieprecyzyjny, że *de facto* umożliwia dowolną interpretację i pozostawia organom stosującym prawo nadmierną swobodę przy ustalaniu zakresu immunitetu parlamentarnego. Nieokreśloność tego wyrażenia wprowadza na tyle dowolność interpretacyjną, że wbrew treści art. 105 ust. 1 Konstytucji pozwala na przyjęcie, że na gruncie art. 6 ust. 2 u.w.m. immunitetem parlamentarnym objęte jest także informowanie wyborców o wynikach swojej pracy i w ramach tychże wypowiedzi odnoszenie się personalnie do osób publicznych, mimo że informacje na temat wymienionych z nazwiska osób nie zostały uzyskane w związku z wykonywaniem praw lub obowiązków poselskich” (skarga, s. 5). Zdaniem skarżącego art. 6 ust. 2 ustawy narusza nie tylko art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę określoności przepisów prawnych, ale „także wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg określoności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, bowiem immunitet parlamentarny wiąże się z ograniczeniem w korzystaniu z wolności i praw konstytucyjnych, w szczególności prawa dochodzenia na drodze sądowej ochrony dóbr osobistych” (skarga, s. 5-6).

Po drugie, naruszenie art. 105 ust. 1 Konstytucji skarżący wiąże z nieprecyzyjnym zwrotem „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, który „powoduje rozszerzenie zakresu immunitetu parlamentarnego poza ramy wyznaczone” przez ustrojodawcę. Zdaniem skarżącego „nie mieszczą się na gruncie art. 105 ust. 1 Konstytucji w obrębie sprawowania mandatu te działania posła, które skierowane są do szerokiej opinii publicznej, a nie odnoszą się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich”. Przepis art. 6 ust. 2 u.w.m. rozszerza zakres immunitetu materialnego na działania niewchodzące w zakres mandatu posła i senatora (skarga, s. 7), a więc na „zachowania posłów, które nie muszą towarzyszyć ich pracy jako członków parlamentu oraz nie należą do ich konstytucyjnych i ustawowych obowiązków” (skarga, s. 8).

Po trzecie, skarżący dostrzega naruszenie art. 105 ust. 1 Konstytucji pozostające w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. Zaskarżony przepis stanowić ma bowiem nadmierną ingerencję w prawa i wolności oraz jest zbyt daleko idącym wyłomem od zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa (skarga, s. 8 i 9).

Po czwarte, w opinii skarżącego art. 6 ust. 2 u.w.m. narusza art. 105 ust. 1 w związku z art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji w ten sposób, iż pozbawia jednostkę konstytucyjnego prawa do sądu w celu ochrony naruszonych dóbr osobistych. Immunitet ogranicza prawo do sądu osobom, których dobra zostały naruszone przez działania parlamentarzysty (skarga, s. 10).

Po piąte, skarżący naruszenie art. 47 i art. 30 Konstytucji upatruje w tym, iż art. 6 ust. 2 u.w.m. rozszerzając „zakres immunitetu parlamentarnego na zachowania, które nie zostały nim objęte w art. 105 ust. 1 Konstytucji” uniemożliwia mu ochronę na drodze sądowej dóbr osobistych. „Sytuacja ta jest całkowicie sprzeczna z dyrektywami Trybunału Konstytucyjnego, który niejednokrotnie stwierdzał, że wszelkie działania władz publicznych «nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności»” (skarga, s. 12). Skarżący z art. 47 Konstytucji wywodzi „obowiązek poprawnego zachowania się każdej jednostki tak w sferze życia prywatnego jak i publicznego. Zabezpieczyć ma to odpowiednia regulacja prawna, stwarzająca «ochronę prawną» tego domniemania. Jest to doniosłe uprawnienie o charakterze osobistym [...] przysługujące każdemu” (skarga, s. 11).

W podsumowaniu skarżący podkreśla za Trybunałem Konstytucyjnym i Sądem Najwyższym, że „immunitet trzeba traktować nie tyle jako indywidualny, przyznany poszczególnym członkom parlamentu, ile jako przywilej instytucji” i „nie można go traktować jako środka zapewniającego bezkarność parlamentarzystom” (skarga, s. 13).

### III. Analiza formalna

1. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia przez nią wymogów formalnych, wynikających z postanowień Konstytucji (art. 79) oraz ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W tym miejscu należy przypomnieć utrwalony w judykatach Trybunału pogląd, w myśl którego badanie dopuszczalności rozpatrywania skargi konstytucyjnej dokonywane jest – w pierwszej kolejności – na etapie wstępnej kontroli, o której mowa w art. 36 w związku z art. 49 ustawy o TK. Nie oznacza to jednak, że zakończenie wstępnego rozpoznania skargi wyklucza ocenę warunków jej wniesienia na dalszym etapie postępowania. Badanie ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienie TK z 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt SK 13/09 i powołane tam orzeczenia TK).

2. W opinii Sejmu, analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia warunku wyczerpania drogi sądowej, wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowanego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Przesłanka wyczerpania drogi sądowej powoduje, że skarga konstytucyjna jest środkiem nadzwyczajnym i subsydiarnym, który przysługuje „dopiero wówczas, gdy skarżący nie ma już jakiegokolwiek możliwości uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie” (postanowienie TK z 28 lutego 2012 r., sygn. akt SK 32/10). Dopóki jednak „nie została wyczerpana droga prawna, nie można ocenić, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością aktu normatywnego, jako podstawą orzekania, czy też z wadliwościami procesu stosowania prawa” (postanowienia TK z: 28 listopada

2001 r., sygn. akt SK 12/00; 29 października 2002 r., sygn. akt SK 20/02). Sąd Konstytucyjny podkreślał, że „w aspekcie formalnym istnienie w sprawie ostatecznego orzeczenia sprowadza się do stwierdzenia wyczerpania dostępnych proceduralnie środków zaskarżenia” (postanowienia TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 22/07; 16 października 2002 r., sygn. akt SK 43/01). Ponadto, TK akcentował efektywność wykorzystanych przez skarżącego środków prawnych (por. wyrok TK z 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08).

Z treści skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący za ostateczne orzeczenie w swojej sprawie uważa postanowienie Sądu Apelacyjnego w W z czerwca 2012 r. (sygn. akt ), oddalające jego zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego z marca 2012 r. (sygn. akt ). Sądy powszechne nie wydały w jego sprawie orzeczeń merytorycznych, gdyż – jak skarżący wskazał w uzasadnieniu swojej skargi – konsekwentnie stoją na stanowisku, iż działania podjęte przez pozwanego mieszczą się w zakresie wykonywanego mandatu posła i z tego właśnie powodu objęte są ochroną wynikającą z immunitetu. W tych okolicznościach, Sąd Okręgowy i Sąd Apelacyjny w W zauważyły, iż warunkiem niezbędnym dla skutecznego wszczęcia postępowania cywilnego wobec posła jest zgoda Sejmu. Jak wynika z akt sprawy, skarżący nie ubiegał się o wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie pozwanego do odpowiedzialności sądowej.

Zdaniem Sejmu, sytuację taką trzeba ocenić jako niewyczerpanie drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji, poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. W realiach procesowych analizowanej sprawy, Sądy I i II instancji przyjęły, że wypowiedź pozwanego podczas konferencji prasowej była związana ze sprawowaniem mandatu poselskiego. Ocena sądów, iż naruszenie praw powoda pozostawało w nieodłącznym związku ze mandatem posła, nie może być uznana za równoznaczne z zamknięciem skarżącemu drogi sądowej do dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego. Należy bowiem wskazać, iż immunitet parlamentarny w zakresie dotyczącym praw osób trzecich nie ma charakteru

bezwzględny. W tych sprawach dopuszczalne jest wszczęcie przeciwko posłowi sądowego sporu cywilnoprawnego pod warunkiem uzyskania zgody Sejmu. Można zatem mówić w pewnym sensie o warunkowej dopuszczalności drogi sądowej. Taki wniosek wynika z treści art. 105 Konstytucji.

Strona powodowa wychodząc z założenia, że czyn pozwanego nie był objęty immunitetem parlamentarnym, nie wystąpiła do Sejmu o konieczną zgodę. Zaistniała więc przeszkoda do merytorycznego rozpoznania sporu między stronami, której sąd I ani II instancji nie mógł usunąć z urzędu. Po stronie powoda natomiast istniał interes prawny oraz przysługiwały mu środki prawne służące usunięciu stwierdzonej przez sąd przeszkody procesowej. Zgodnie z art. 7b ust. 5 w związku z art. 7 b ust. 2-4 u.w.m. wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej składa powód, po wniesieniu sprawy do sądu. Wniosek taki sporządza i podpisuje adwokat lub radca prawny, z wyjątkiem wniosków składanych we własnych sprawach przez sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej składa się Marszałkowi Sejmu. Sejm wyraża zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej, co stanowi podstawę odrzucenia pozwu.

Bezsporny jest fakt, iż skarżący nie wystąpił do Sejmu o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej, warunkującej merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez sąd. Nie wykorzystał więc w sposób efektywny przysługujących mu środków prawnych w celu dochodzenia naruszonych praw. Ponadto, nie ma przeszkód prawnych do tego, aby skarżący ponownie wytoczył powództwo z jednoczesnym wnioskiem o uchylenie immunitetu. Ewentualne nieudzielenie przez Sejm zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności i stanowiące jego konsekwencję orzeczenie sądowe o odrzuceniu pozwu zamkną drogę do dochodzenia konstytucyjnych praw powoda w sposób ostateczny, natomiast wyrażenie zgody pozwoli na merytoryczne rozpatrzenie powództwa przez sąd powszechny.

W kontekście rozpatrywanej przesłanki umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym trzeba wyraźnie zaznaczyć, że skarżący zakłada, iż



objęcie czynów danego typu immunitetem poselskim zamyka mu drogę do sądu a w efekcie pozbawia go sądowej ochrony dóbr osobistych. Podniesione w skardze zarzuty nie dotyczą natomiast konieczności wdrożenia przez niego procedury uchylenia immunitetu, jak warunku uzyskania wyroku sądowego. Ocena, czy wymóg ten stanowi dopuszczalne (z punktu widzenia zasady równości i proporcjonalności) ograniczenie konstytucyjnych praw jednostki, związanych z dostępem do wymiaru sprawiedliwości, jest zdaniem Sejmu odrębnym problemem konstytucyjnym.

W świetle powyższych argumentów niniejszą skargę trzeba uznać za przedwczesną (samo zaś „zamknięcie konstytucyjnego prawa jednostki do sądu w celu ochrony naruszonych dóbr osobistych”, o którym mowa w *petitum* skargi, za hipotetyczne), a przeprowadzone przez skarżącego postępowanie przed Sądem Okręgowym a następnie Sądem Apelacyjnym w W , poprzedzające złożenie skargi konstytucyjnej, trzeba cenić jako niewyczerpujące drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

3. Sejm dostrzega także inny problem natury formalnej, uniemożliwiający merytoryczne rozpatrzenie skargi przez TK. W opinii Sejmu, zagadnienie prawne wyłaniające się ze skargi nie dotyczy konstytucyjności art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m., ale konstytucyjności podjętego aktu stosowania prawa.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że w wyniku „niekonstytucyjnego zapisu art. 6 ust. 2 ustawy, sądy pierwszej i drugiej instancji *de facto* uznały, że wypowiedź posła J P , która została wygłoszona podczas konferencji prasowej zorganizowanej przez partię polityczną R , mieści się w ramach innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu. Należy zauważyć, że wypowiedź ta nie została wygłoszona w stosunku do Sejmu, jego organów [...] lub podległych im instytucji [...]. Nie można jej także kwalifikować jako informowania wyborców o swojej pracy, ani realizacji któregoś z praw lub obowiązków poselskich. Jedynie w niewielki stopniu nawiązywała do zagadnień prac Sejmu, a odnosiła się personalnie i krytycznie do osoby J B , którego nazwisko w ogóle nie pojawiło się w toku debaty parlamentarnej” (skarga, s. 8).

W opinii skarżącego taki stan rzeczy prowadzi to tego, że „Wbrew zakresowi art. 105 ust. 1 Konstytucji immunitetem parlamentarnym objęte jest także informowanie wyborców o wynikach swojej pracy i w ramach tychże wypowiedzi

odnoszenie się personalnie do osób publicznych, mimo że informacje na temat wymienionych z nazwiska osób nie zostały uzyskane w związku z wykonywaniem obowiązków poselskich (tj. np. w trakcie debaty sejmowej, debaty na komisjach, w odpowiedzi na złożone interpelacje lub też z lektury innych dokumentów, do których uzyskał dostęp jako poseł)” (skarga, s. 8).

W dalszej części uzasadnienia skarżący podkreśla, że „wypowiedzi J P nie można kwalifikować jako informowania wyborców o swojej pracy, ani realizacji żadnego z praw lub obowiązków poselskich, bowiem nie mieści się w ona w katalogu w/w praw i obowiązków wskazanych przede wszystkim w rozdziale 3 i 4 ustawy. W rzeczywistości stanowiła ona wyłącznie pretekst do wysunięcia całkowicie bezprawnych oskarżeń pod adresem skarżącego na użytek bieżącej walki politycznej, pod osłoną immunitetu” (skarga, s. 13).

Podsumowując, w ocenie skarżącego sądy I i II instancji błędnie przyjęły, iż zachowanie pozwanego mieści się w zakresie sprawowanego mandatu, bowiem jest to działalność „nieodłącznie związana z mandatem”. Naganne zachowanie pozwanego polegało na upublicznieniu nieprawdziwej informacji a przy tym nie pozostawało w związku z wykonywaniem praw i obowiązków wynikających z mandatu.

Skarżący przywołuje wyrok Sądu Najwyższego z 13 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I CSK 31/07), który potwierdza aktualność linii orzeczniczej Sądu Najwyższego (dalej: SN) ukształtowanej w kwestii wykonywania mandatu posła i związanych z tym naruszeń praw osób trzecich. Stanowisko SN odnośnie do zakresu ochrony wynikającej z immunitetu można ująć w następujących tezach:

Po pierwsze, ocena, czy działanie parlamentarzysty wchodzi w zakres sprawowania mandatu w rozumieniu art. 6a u.w.m. zależy od określonych okoliczności faktycznych konkretnej sytuacji.

Po drugie, immunitet stanowi przywilej, który nie może być w żaden sposób interpretowany rozszerzająco.

Po trzecie, przez „inną działalność nieodłącznie związaną z mandatem” należy rozumieć działalność, która „wynika z praw i obowiązków posła. Do takiej działalności należy m.in. informowanie wyborców o swojej pracy i działalności Sejmu [...]. Niewątpliwie obowiązek ten może być realizowany w drodze bezpośredniego informowania wyborców lub ich przedstawicieli, indywidualnie lub grupowo (na spotkaniach z wyborcami), jak i za pośrednictwem środków masowego przekazu,

przez zamieszczanie informacji w prasie lub ogłaszanie ich przez radio lub telewizję. Formą, która może być do tego celu wykorzystana, jest udzielanie odpowiedzi na pytania dziennikarzy i wywiady udzielane dziennikarzom” (wyrok SN z 29 października 2010 r., sygn. akt I CSK 651/09).

Po czwarte, informowanie wyborców o pracy może dotyczyć wystąpień posła na posiedzeniach Sejmu i jego organów, składanych przez niego wnioskach, interpelacjach oraz zapytaniach poselskich i obejmować ich treść. Także może odnosić się do działalności Sejmu jako organu władzy ustawodawczej oraz do działalności organów Sejmu. W tym kontekście, immunitetem objęta jest zatem odpowiedzialność posła za udzielanie informacji m.in. o uchwalonych ustawach, uchwałach i innych dokumentach będących wynikiem pracy Sejmu lub jego organów, jak i o przebiegu pracy nad nimi, nie wyłączając informacji o treści dokumentów, które były podstawą tej pracy oraz stanowiska innych posłów wyrażonego w jej toku (zob. wyroki SN z: 29 października 2010 r., sygn. akt I CSK 651/09; 23 września 2009 r., sygn. akt I CSK 346/08).

Po piąte, w zakresie wykonywanego mandatu nie mieści się 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 wykazane w toku prac Sejmu. 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 (zob. wyroki SN z: 29 października 2010 r., sygn. akt I CSK 651/09; 21 września 2011 r., sygn. akt I CSK 754/10).

Po szóste, ochroną immunitetem mogą być objęte tylko zachowania związane wprost, bezpośrednio i nieodłącznie ze sprawowanym mandatem. Chodzi zatem o takie działania w ramach wykonywania obowiązków posła i senatora lub korzystania z ich uprawnień, które obejmują *stricte* działalność na forum parlamentu i jego organów, oraz o takie działania, które bezpośrednio i wprost, a nie jedynie pośrednio, wynikają z funkcji parlamentarzysty, a ten ścisły związek nie budzi żadnej wątpliwości (zob. wyrok SN z 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I CSK 31/07).

Po siódme, w okresie poprzedzającym wejście w życie Konstytucji, SN sformułował koncepcję, że sprawowanie mandatu może następować tylko przy użyciu godziwych metod postępowania.

Z powyższego wynika, iż według orzecznictwa SN, immunitet nie obejmuje działań, które mają jedynie pośredni związek z mandatem. Zachowanie posła korzystające z ochrony immunitetowej musi być bezpośrednio i ściśle związane z jego obowiązkami i prawami (mandatem). Warunków tych nie spełnia naruszenie dóbr osobistych polegające na przedstawieniu szerokiej opinii publicznej faktów i opinii, które nie zostały ustalone w toku prac Sejmu lub jego organów.

Zestawienie sformułowanych w niniejszej sprawie wątpliwości skarżącego z tezami ugruntowanymi w stabilnej linii orzeczniczej SN dotyczącej immunitetu pozwala na dokonanie następujących ustaleń.

Obszerne uzasadnienie poszczególnych zarzutów rozpatrywanej skargi posiada wspólny mianownik, jakim jest przekonanie, że – w sytuacji faktycznej, w jakiej znalazł się skarżący – kwalifikacja przez sąd I i II instancji czynu pozwanego, jako wchodzącego w zakres immunitetu materialnego, była nieuzasadniona. Istotą zastrzeżeń skarżącego jest błędna ocena okoliczności sprawy dokonana przez sądy powszechne. Wskazuje na to pojawiające się w skardze twierdzenie o braku precyzji i jednoznaczności przepisu, np. „zwrot «nieodłącznie» jest na tyle niejasny i nieprecyzyjny, że *de facto* umożliwia dowolną jego interpretację i pozostawia organom stosującym prawo nadmierną jego swobodę [...]” (skarga, s. 5). Również na rzecz takiego stanowiska przemawia twierdzenie skarżącego o szerokim zakresie przedmiotowym immunitetu nadanym przez sąd I i II instancji (skarga, s. 7 i 8). Przede wszystkim, jednak decydujące znaczenie ma argument o konieczności wąskiej wykładni zaskarżonego przepisu przez organy orzekające (skarga, s. 9).

Nie ulega wątpliwości, że art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. w zakresie, w jakim posługuje się frazą „działalność nieodłącznie związana z mandatem”, pozostawia sądom margines swobody, co do oceny, czy czyn pozwanego posła mieści się w zakresie wykonywania mandatu. Orzecznictwo SN nie pozostawia jednak wątpliwości, że działania te muszą mieć bezpośredni i ścisły związek z mandatem oraz że ochrony wynikającej z immunitetu nie można rozszerzać.

W opinii Sejmu, rozpatrywana skarga jest wyrazem sprzeciwu wobec oceny czynów pozwanego dokonanej *a casu* przez sądy I i II instancji. Skarżący kwestionuje błędną kwalifikację zachowania pozwanego, jako działania

mieszczącego się w zakresie immunitetu. Sądy orzekając w niniejszej sprawie dokonały konfrontacji jednostkowego stanu faktycznego ze standardem wynikającym z przepisu prawnego. Uczyniły to po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego (zbadaly okoliczności sprawy). Efektem postępowania było podjęcie jednej z dwóch – materialnie alternatywnych – decyzji. W tym zakresie pozostawiony był im znaczny „luz decyzyjny” wynikający ze swobodnej oceny dowodów. Wymaga podkreślenia, że weryfikacja sposobu skorzystania przez organ sądowy z przyznanego mu uznania prowadzona jest za pomocą środków odwoławczych, natomiast nie może ona nastąpić w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Podsumowując, postępowanie w niniejszej sprawie, ze względu na skierowanie skargi przeciwko aktowi stosowania prawa, powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

4. Inny problem natury formalnej, na który należy zwrócić uwagę, dotyczy zakresowego charakteru zaskarżenia. W opinii Sejmu istnieją poważne wątpliwości co do zasadności i prawidłowości zakresowego sposobu ujęcia przedmiotu kontroli. W związku z tym, w pierwszej kolejności należy ustalić, czy zaskarżona norma prawna obowiązuje w systemie prawa.

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy, warto przypomnieć relewantny dla rozpatrywanego tu problemu pogląd Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego organ ten nie jest uprawniony do sprawowania kontroli nad aktami stosowania prawa, ale badając konstytucyjność zaskarżonych przepisów przyjmuje takie znaczenie, jakie zostało im nadane w praktyce orzeczniczej najwyższych organów sądowych. Zakłada się wówczas, że praktyka ta wyraża rzeczywiste znaczenie przepisu i legitymuje możliwość dokonania oceny jego konstytucyjności (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). Adresaci norm prawnych mają bowiem prawo zakładać, że treść obowiązującego prawa jest dokładnie taka, jak to zostało ustalone w praktyce stosowania prawa, a w szczególności przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00). Innymi słowy, ochronie konstytucyjnej podlega nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do sposobu jego interpretacji przez organy państwa (por. wyroki TK z: 27 kwietnia 1997 r., sygn. akt U

11/97; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06). W przypadku zaś zaskarżonego przepisu należy także szczególną uwagę zwrócić na praktykę parlamentarną, a konkretnie na to, co Sejm – jako organ stosujący zaskarżony przepis – rozumie przez „inną działalność nieodłącznie związaną z mandatem”.

Dodatkowo, Sejm pragnie wskazać, że w okresie od 2001 do 2013 r. (stan na 21 maja 2013 r.) do Marszałka Sejmu wpłynęło 12 wniosków o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej, z czego w 5 przypadkach – Sejm uchylił immunitet, w 4 – odmówił uchylecia, a w 3 przypadkach zwrócono wniosek bądź zawarto ugodę. W sprawach, w których Sejm nie podjął uchwały o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej, naruszenie praw osób trzecich miało miejsce podczas debaty sejmowej, a więc w okolicznościach odmiennych od występujących w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Konfrontując treść art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. ukształtowaną w dotychczasowej praktyce sejmowej i sądowej z zakresem zaskarżenia należy wskazać istotną różnicę. Skarżący z art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. wyprowadza normę uchylającą bezprawność czynów posłów polegających „na działaniach nie skierowanych do Sejmu, jego organów (także klubów, kół i zespołów poselskich lub parlamentarnych) lub podległych im instytucji o charakterze rządowym lub samorządowym i mających związek z ich pracą, ale wymierzonych do szerokiej opinii publicznej, a nie odnoszących się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich, jednocześnie mogących skutkować naruszeniem dóbr osobistych osób trzecich”. Innymi słowy, „immunitetem parlamentarnym objęte jest informowanie wyborców o wynikach swojej pracy i w ramach tychże wypowiedzi odnoszenie się personalnie do osób publicznych, mimo że informacje na temat wymienionych z nazwiska osób nie zostały uzyskane w związku z wykonywaniem obowiązków poselskich (tj. np. w trakcie debaty sejmowej, debaty na komisjach, w odpowiedzi na złożone interpelacje, lub też z lektury innych dokumentów, do których uzyskał dostęp jako poseł)” (skarga, s. 8). Jak wykazano powyżej, treść art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. inaczej kształtuje się w praktyce parlamentarnej i orzecznictwie sądowym. Zarówno Sejm, jak i Sąd Najwyższy stoją na stanowisku, że immunitet materialny nie wyłącza odpowiedzialności za czyn „nieodnoszący się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich”.

Nadto, w wypowiedziach SN akcentuje się, że chronione immunitetem zachowanie posła musi być bezpośrednio i ściśle związane z jego obowiązkami i prawami (mandatem).

Z powyższego wynika, że norma prawna, której eliminacji z systemu prawnego żąda skarżący, nie jest efektem utrwalonej, jednolitej praktyki stosowania prawa, popartej orzecznictwem najwyższych organów sądowych. W tym kontekście, Sejm pragnie ponownie przypomnieć, że sąd konstytucyjny jest powołany do kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, zaś jego zadaniem nie jest weryfikacja konkretnych aktów stosowania prawa przez sądy (zob. postanowienie TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 37/04).

Konkludując, postępowanie w zakresie określonym w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej, ze względu na to, że skierowanie jest przeciwko normie wyinterpretowanej z art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. wbrew utrwalonej praktyce sądowej, powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

5. Przedstawione wyżej okoliczności, stanowiące konkurencyjne względem siebie przesłanki przesądzające o niedopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej co do *meritum*, skłaniają Sejm do sformułowania wniosku o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

#### **IV. Analiza zgodności**

Na wypadek, gdyby TK nie podzielił wniosku o umorzenie postępowania w całości, Sejm uznaje za celowe zająć stanowisko co do *meritum*, wymaga to jednak ustalenia właściwych w niniejszej sprawie wzorców kontroli.

##### **1. Wzorce konstytucyjne**

1. W *petitum* pisma skarżący wskazał, iż art. 6 ust. 2 u.w.m. „jest niezgodny z art. 105 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 32 Konstytucji i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, w zw. z art. 47 i art. 30 Konstytucji i w zw.

z art. 2 i art. 31 Konstytucji” (skarga, s. 1 i 2). Tak określona podstawa kontroli może budzić pewne wątpliwości.

Przede wszystkim, Sejm pragnie przypomnieć, iż istotą skargi konstytucyjnej jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności skarżącego. A to oznacza, że przepisy o charakterze ustrojowym nie mogą stanowić adekwatnych wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w przypadku skargi właściwego wzorca kontroli nie stanowią normy ogólne określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, nakładającego na niego obowiązek regulowania określonych dziedzin życia (zob. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02; 15 września 2011 r., sygn. akt Ts 167/11 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Ponadto, zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wobec prawa, której źródłem jest art. 32 Konstytucji, nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli, w oderwaniu od innych praw i wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01).

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że podstawowym wzorcem kontroli skarżący czyni art. 105 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten określa zakres immunitetu materialnego posła i senatora i nie jest on, zdaniem Sejmu, źródłem jakiegokolwiek prawa podmiotowego skarżącego. Naruszenia art. 105 ust. 1 Konstytucji skarżący upatruje zaś w pierwszej kolejności w naruszeniu zasady poprawnej legislacji, zasady równości oraz zasady proporcjonalności (skarga, s. 4 i 8), a dopiero dalej w naruszeniu prawa do sądu i prawa do ochrony życia prywatnego.

W opinii Sejmu, dostrzeżone uchybienie formalne można sanować poprzez zmianę sposobu przywołania przepisów wymienionych w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli. Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie ma istota sprawy a nie jej oznaczenie. O przedmiocie skargi (wniosku) nie decyduje wyłącznie treść wyrażona w *petitum*, ale również jego uzasadnienie (zob. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

Z uzasadnienia skargi i sposobu sformułowania przez skarżącego zarzutów oraz argumentów przytaczanych na ich poparcie wynika, że naruszenie Konstytucji wiąże on – wbrew konstrukcji *petitum* pisma – z nadmierną ingerencją ustawodawcy



w prawo do sądu, polegającą na zamknięciu drogi sądowej (art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji), co uniemożliwiło mu w praktyce ochronę godności osobowej (art. 30 Konstytucji) i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji) – skarga, s. 3. W istocie, chodzi więc o arbitralne wyłączenie przez ustawodawcę drogi sądowej do dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności. Nadto, w ocenie skarżącego, ustawodawca posługując się zwrotem „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” ustalił w sposób mało precyzyjny, a więc niezgodnie z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, podstawę normatywną ingerencji w prawo do sądu oraz w prawo do ochrony czci i dobrego imienia (skarga, s. 4).

Ostatnią kwestią natury formalnej, która wyłania się z treści skargi, jest przedmiot zaskarżenia sformułowany w sposób zakresowy. Skarżący błędnie określił treść zaskarżonej normy prawnej. Sejm w pkt. III.4 stanowiska szczegółowo uzasadnia, że zaskarżona norma prawna nie jest efektem utrwalonej praktyki stosowania art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. przez najwyższe organy sądowe. Niezależnie od tej konstatacji, na podstawie wyводу zawartego w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej można przyjąć, iż jej intencją jest zakwestionowanie analizowanego przepisu w zakresie, w jakim „wykracza poza ramy immunitetu parlamentarnego wyznaczone przez art. 105 ust. 1 Konstytucji” (skarga, s. 2, 3, 6, 7). Ponadto, przedmiot zaskarżenia nie odnosi się do całego art. 6 ust. 2 u.w.m. a jedynie do jego końcowego fragmentu brzmiącego: „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. W tym stanie rzeczy badaniu należy poddać art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m.

Jak już była o tym mowa, w judykatach TK utrwalony jest pogląd, że na skargę składa się cała wyrażająca ją treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zgodnie z powyższym, ze względu na zasadę *falsa demonstratio non nocet* należy przyjąć, iż rzeczywistym przedmiotem kontroli jest art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m., zaś wzorcem – art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji. Ponadto, art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. narusza, w opinii skarżącego, jego konstytucyjne prawa, których źródłem normatywnym jest art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Jako wzorzec kontroli skarżący wskazuje wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa. Nakaz określoności przepisów prawa jest jedną z dyrektyw składających się na zasadę przyzwoitej legislacji, której źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji, wyrażający generalną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z zasady określoności „[W]ynika nakaz stanowienia przepisów prawa w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny, umożliwiający jednoznaczną ich wykładnię oraz konstruowanie na gruncie tych przepisów dostatecznie precyzyjnych norm prawnych, jeśli przepisy te mają za zadanie taką funkcję normotwórczą spełniać” (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09; por. wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). Inaczej mówiąc, przez określoność przepisów prawnych należy rozumieć możliwość ustalania na gruncie tych przepisów (dekodowania) jednoznacznych norm prawnych i ich konsekwencji, przy pomocy reguł wykładni obowiązujących w określonej kulturze prawnej (zob. wyroki TK z 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99 i 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, w myśl którego wymóg określoności prawa jest szczególnie ważny w przypadku przepisów ograniczających konstytucyjne prawa lub wolności. Dlatego od takich przepisów wymaga się, aby: po pierwsze, zostały sformułowane w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; po drugie, były na tyle precyzyjne, by umożliwić jednolitą ich wykładnię i jednolite stosowanie; po trzecie, zostały tak sformułowane, żeby zakres ich zastosowania obejmował tylko sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00).

Nie narusza zasady poprawnej legislacji (wymogu określoności prawa) posługiwanie się pojęciami pozaprawnymi, a nawet nieostrymi, jeśli ich dookreślenie następuje we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej (zob. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 47-49; zob. wyroki TK z: 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może natomiast uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, „jeżeli jest tak daleko posunięta, że rozbieżności

wynikających z jego wykładni nie da się usunąć za pomocą zwykłych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa” (wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09).

3. Artykuł 30 Konstytucji, powołany przez skarżącego jako wzorzec kontroli, uznaje przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka za źródło wolności i praw człowieka i obywatela oraz proklamuje jej nienaruszalność. Omawiany przepis wskazuje rangę zasady godności jako łącznika pomiędzy prawem naturalnym a prawem stanowionym oraz jako aksjologicznej podstawy całego porządku konstytucyjnego. Normatywny charakter zasady godności przejawia się w obowiązku władz publicznych jej poszanowania i ochrony przed wszelkimi naruszeniami (por. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom III, Warszawa 2003, komentarz do art. 30, s. 1).

W judykatach Trybunału Konstytucyjnego godność człowieka jest rozpatrywana w dwóch znaczeniach (zob. wyrok TK z 5 marca 2003 r., sygn. akt K 7/01). W pierwszym znaczeniu godność człowieka jawi się jako wartość transcendentna (aksjologiczno-ontyczna) i pierwotna, a także przyrodzona i niezbywalna. Stanowi immanentną cechę każdej istoty ludzkiej, która ani nie wymaga uprzedniego „zdobycia”, ani też nie może zostać przez człowieka utracona. Jest ona także niestopniowalna. W tym znaczeniu człowiek zawsze zachowuje godność i żadne zachowania, w tym również działania prawodawcy, nie mogą go tej godności pozbawić (zob. wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). W drugim znaczeniu godność człowieka występuje jako „godność osobowa”, najbliższa temu, co może być określane prawem osobistości, obejmującym wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie (zob. wyrok TK z 5 marca 2003 r., sygn. akt K 7/01). „Koncepcja osobowościowa uznaje godność jako cechę przypadłościową, którą generalnie kształtuje się samodzielnie. Można ją nabywać, rozwijać lub utracić, jest wyrazem wewnętrznych predyspozycji skłaniających do życia w poczuciu własnej wartości, zgodnie z uznawanymi przez siebie zasadami [...]. W takim ujęciu godność ma dość subiektywny wymiar, połączony z dobrym imieniem, szacunkiem, honorem” (zob. M. Augustyniak, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka* [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji*

*Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 12). Tylko w ten sposób rozumiana godność może być przedmiotem naruszenia przez prawodawcę. W niniejszej sprawie należy rozważyć wyłącznie zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis godności człowieka w tym drugim znaczeniu.

4. Kolejnym wzorcem kontroli jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga od sądu konstytucyjnego odpowiedzi na następujące pytania, czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/95 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn.

akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny wyraził nadal aktualny pogląd, że: „interpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności regulacji ustawowej. Pełni ona funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110). Zasada wyłączności nie polega jedynie na zachowaniu formy ustawowej dla ograniczania wolności. Trybunał Konstytucyjny rozwija jej treść, dodając, że: „[s]koro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; stanowisko to zostało następnie powtórzone m.in. w wyroku TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Jednocześnie sąd konstytucyjny wskazał, że: „[W]ymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

5. Następnym wzorcem kontroli jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, należy stwierdzić, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04).

Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może domagać się uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym terminowi temu przypisuje się znaczenie autonomiczne, określane nie przez odwołanie się do pojęcia sprawy funkcjonującego na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, ale przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Termin „sprawa” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje niewątpliwie spory prawne między osobami fizycznymi i prawnymi, wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak – w opinii TK – na tym katalogu, ponieważ zasadniczo chodzi o rozstrzyganie o prawach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą więc wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (tak np. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97), sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych. Tę drugą kategorię spraw – tj. z zakresu podległości służbowej – należy jednak rozumieć stosunkowo wąsko, ponieważ szereg elementów

kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej podlega kognicji sądu (np. gdy chodzi o wynagrodzenie, prawa socjalne czy wreszcie roszczenia odszkodowawcze, zob. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swym orzecznictwie (m.in. w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97), że ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają.

Przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji ujmuje prawo do sądu w negatywnej formule. Jest to adresowany do ustawodawcy zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00).

Między obydwoma wzorcami kontroli powołanymi w sprawie – mimo różnego usytuowania w systematyce Konstytucji – istnieje bezpośrednia zależność. Artykuł 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, zaś art. 77 ust. 2 normuje je w sposób negatywny. TK wyjaśnia wzajemne relacje między tymi przepisami następująco: „Po pierwsze, przepisy te ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu. Po drugie, art. 77 ust. 2 należy rozumieć jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Po trzecie, wskazuje się na «organiczną więź», jaka istnieje między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Prawo do sądu oznacza, że nie można zamykać drogi sądowej w zakresie wyznaczonym przez art. 77 ust. 2 Konstytucji” (zob. wyrok TK z 15 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 43/03). Po czwarte, „O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane

konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiący uzupełnienie i rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy postrzegać jako regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji” (zob. wyrok TK z 15 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 43/03, zob. też wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 18 lipca 2011 r., sygn. akt SK 10/10).

6. Ostatnim wzorcem kontroli powołanym w sprawie jest art. 47 Konstytucji, który stanowi: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Przepis ten gwarantuje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego. Prywatność jest rozumiana jako uprawnienie „do życia własnym życiem, układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej”, odnosi się między innymi do życia osobistego i bywa nazywana „prawem do pozostawienia w spokoju” (wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10). Z przepisu art. 47 Konstytucji wynika obowiązek państwa do nieingerowania w konstytucyjnie określony zakres życia jednostki, zaś z drugiej strony, zapewnienia jej w tym zakresie stosownej ochrony (zob. wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00).

Trybunał Konstytucyjny dostrzega ścisły związek między godnością człowieka a prywatnością. „W odniesieniu do prywatności (która na poziomie konstytucyjnym jest chroniona wieloaspektowo i obejmuje kilka praw oraz wolności – określonych w art. 47-51 Konstytucji) związek ten jest szczególny (jakkolwiek nie taki sam w wypadku każdej z tych konstytucyjnych wolności i praw). Zachowanie godności człowieka wymaga poszanowania jego sfery czysto osobistej, gdzie nie jest narażony na konieczność «bycia z innymi» czy dzielenia się z innymi przeżyciami czy doznaniem o intymnym charakterze” (zob. wyrok TK 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07).

Sfera prywatna jest zbudowana z różnych kręgów, które w mniejszym lub większym stopniu są otwarte (prawnie) na zewnętrzne oddziaływanie. Aprobata dla wkroczenia przez władzę w różne sfery prywatności nie może być jednakowa, np. poszanowanie prywatności mieszkania stawia wyższe wymagania legalności ingerencji władzy stosującej podsłuchy niż wkroczenie w tajemnicę korespondencji. W doktrynie przeważa pogląd, w myśl którego w stosunku do osób ubiegających się



lub pełniących funkcje publiczne, prawo do ochrony ich prywatności podlega ograniczeniu. O ile sfera życia intymnego (w znaczeniu szerszym niż potocznie przyjęte) objęta jest pełną prawną ochroną, o tyle ochrona pozostałej sfery życia prywatnego podlega ograniczeniom, uzasadnionym i „usprawiedliwionym zainteresowaniem” (wyrok TK z 21 października 1998 r., sygn. akt K. 24/98).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, w myśl którego ochrona życia prywatnego obejmuje swoim zakresem również autonomię informacyjną, na którą składa się prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów (zob. wyroki TK z: 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Trybunał przyjął, że prywatność i autonomia informacyjna obejmują także informacje o majątku i sferze ekonomicznej jednostki.

Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że prawo do prywatności podlega szczególnej ochronie w systemie praw i wolności konstytucyjnych (por. art. 233 ust. 1 Konstytucji). Jak podkreślił Trybunał w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt K 41/02, nawet stan wojenny i wyjątkowy „nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności”. Regulacje ustanawiające wyjątki od chronionej prywatności należy oceniać z uwzględnieniem tych ogólnych wskazań, płynących z umiejscowienia i rangi prawa do prywatności wśród praw gwarantowanych konstytucyjnie.

Z drugiej strony „[o]chrona prawa do prywatności i do decydowania o sobie samym nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia pozostaje w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie ma służyć” (wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10, zob. też orzeczenie TK z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96). Ramy dopuszczalnych ograniczeń wyznacza wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji i omówiona już wyżej zasada proporcjonalności.

## VI. Analiza zgodności

1. Analiza postawionego we wniosku zarzutu niekonstytucyjności wymaga omówienia otoczenia normatywnego zakwestionowanego przepisu.

Artykuł 6 ust. 2 u.w.m. jest przepisem, który operacjonalizuje konstytucyjną regulację immunitetu materialnego, zawartą w art. 105 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego „Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przez Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu”. Przepis ten w zdaniu pierwszym wyklucza dopuszczalność pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności za czyny związane z realizacją konstytucyjnych funkcji i zadań danej izby, Zgromadzenia Narodowego oraz ze stosunku pełnomocnictwa politycznego. Ze zdania drugiego ust. 1 cytowanego przepisu wynika, że immunitet materialny nie obejmuje tych działań, w wyniku których poseł lub senator dopuścił się naruszenia praw osób trzecich. „Wykładnia literalna art. 105 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, iż otwarcie drogi przed sądami cywilnymi tym, których prawa zostały naruszone podejmowanymi w ramach sprawowania mandatu działaniami posła lub senatora, uzależnione jest od uprzedniej zgody właściwej izby. W obydwu zdaniach ust. 1 art. 105 występuje pojęcie «pociągnięcie do odpowiedzialności», któremu musi być przyznane identyczne znaczenie. W konsekwencji należy uznać, iż obecnie przy naruszeniu dóbr osobistych działaniami wchodzącymi w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego każda forma pociągnięcia posła albo senatora do odpowiedzialności sądowej (zatem także odpowiedzialności cywilnej) wymaga wcześniejszego uzyskania zgody Sejmu lub Senatu” (wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03). Takie rozumienie ust. 1 art. 105 Konstytucji jest utrwalone także w nauce prawa konstytucyjnego. A to oznacza, że ochrona wynikająca z immunitetu nie ma charakteru bezwzględniego wobec naruszeń praw i wolności innych podmiotów (zob. m.in. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 105, s. 1 i n.; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 99-100).

2. Rozpatrując zarzut skarżącego, nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że immunitet poselski stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu, wynikające wprost z samej ustawy zasadniczej, a zaskarżony przepis dokonuje operacjonalizacji normy konstytucyjnej zawartej w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Taki stan rzeczy prowadzi do konfrontacji z jednej strony konstytucyjnego prawa człowieka (prawo do czci i dobrego imienia, prawo do sądu), zaś z drugiej strony konstytucyjnej reguły prawnej, uchylającej bądź utrudniającej realizację odpowiedzialności posłów za działalność chronioną immunitetem. Metodologię rozstrzygania tego rodzaju konfliktu norm zaproponował w nauce prawa R. Alexy i R. Dworkin. Punktem wyjścia jest założenie, że każda norma jest albo regułą, albo zasadą. Następnie, że reguły obowiązują lub nie, zaś walidację zasad można stopniować. Prawa i wolności przybierają postać zasad, wyrażając, w odróżnieniu od reguł, idealną powinność (*ideale Obliegenheit*). Ich realizacja uwarunkowana jest prawnymi i faktycznymi możliwościami. Konflikt reguł i zasad (praw i wolności) prowadzi do ustalenia pierwszeństwa reguły, nie dezawuuując zasady. Bez wątpienia immunitet parlamentarny według tej koncepcji stanowi regułę ze wszystkimi konsekwencjami. Konflikt immunitetu z prawem do sądu nie może być inaczej rozstrzygnięty niż poprzez bezwzględne obowiązywanie reguły, wynikającej z art. 105 ust. 1 Konstytucji. Instytucja immunitetu poselskiego nie może bowiem ustąpić miejsca prawu do sądu (zob. P. Tuleja. *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 60 i n.). W tym kontekście należy się zgodzić ze skarżącym, że ustawowa regulacja immunitetu, ograniczając konstytucyjne prawo do sądu, nie może wychodzić poza ramy ustalone w art. 105 ust. 1 Konstytucji.

3. Immunitet nie może być postrzegany jako przywilej osobisty posła i senatora, ale jako przywilej całej izby. „Regulacje immunitetowe mają na celu stworzenie deputowanym warunków do nieskrępowanego wypełniania funkcji przedstawicielskich, a więc zagwarantowanie, by mandat był wypełniany zgodnie z wolą i sumieniem jego piastuna bez jakichkolwiek utrudnień, i w ten sposób zapewnienie właściwej [...] pracy parlamentu” (K. Grajewski, *op. cit.*, s. 33). W nauce prawa podkreśla się, że niezależność posła i senatora wykonującego mandat jest możliwa dzięki ochronie wynikającej z immunitetu. Powyższy pogląd znajduje

odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów europejskich. Przykładem tego może być wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TS) z 6 września 2011 r. w sprawie *Patriciello*, sygn. akt C-163/10, w którym powtórzono ukształtowane stanowisko, iż immunitet deputowanego do Parlamentu Europejskiego ma za zadanie „chronić swobodę wypowiedzi i niezależność posłów”. Wolność wypowiedzi jest natomiast jednym z istotnych fundamentów pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa, a także stanowi prawo podstawowe każdego człowieka. W związku z tym opinie wyrażane przez posłów należy rozumieć szeroko jako obejmujące wypowiedzi lub oświadczenia, które ze względu na swoją treść odpowiadają twierdzeniom stanowiącym subiektywne oceny. Niemniej jednak, aby taka opinia mogła być objęta immunitetem, powinna być wypowiedziana „w czasie wykonywania [przez deputowanego – uwaga własna] obowiązków służbowych”. Z powyższego wynika, iż pomiędzy wyrażoną opinią a obowiązkami parlamentarnymi musi istnieć bezpośredni i oczywisty związek. Również Parlament Europejski dostrzega doniosłość ochrony wynikającej z immunitetu dla wolności słowa. W praktyce tego organu wnioski o uchylenie immunitetu, dotyczące swobody wyrażania opinii politycznych przez posłów, są odrzucane. Wyjątkiem są natomiast zachowania posłów polegające na: podżeganiu do wszelkiego rodzaju nienawiści, oszczerstwie, zniesławieniu, podaniu w wątpliwość cześci i dobrego imienia innych (jednostek lub grup społecznych), a także działaniu ze szkodą dla podstawowych praw ludzkich (zob. J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Immunitet posła do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 6, s. 25 i n.). Zakres immunitetu parlamentarnego był także przedmiotem wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz). W opinii ETPCz, immunitet ze swojej istoty jest niezbędną gwarancją wolności słowa deputowanego, a w szczególności swobody wypowiedzi przedstawicieli ciała politycznego należących do opozycji. W związku z tym, w wyroku z 17 grudnia 2002 r. w sprawie A przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr skargi 35373/97, ETPCz nie stwierdził naruszenia Konwencji (prawo do sądu) w sytuacji całkowitego wyłączenia drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw przez deputowanego, który podczas debaty nad polityką społeczną w Izbie Gmin obraził lokatorów społecznych, wymieniając ich z imienia i nazwiska, a następnie określając ich mianem „sąsiadów z piekła”. W innej sprawie, wyraził pogląd, w myśl którego parlamentarzysta musi mieć zapewnioną możliwość wyrażania swoich poglądów bez obaw, iż spotka się z wrogą reakcją swoich przeciwników. Wolność

wypowiedzi jest, zdaniem, ETPCz, jedną z podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Ma ona odniesienie zarówno do poglądów przyjmowanych przychylnie, jak i do wypowiedzi krytycznych, szokujących lub obraźliwych. Takie są bowiem wymogi pluralizmu i tolerancji (zob. wyrok ETPCz z 23 kwietnia 1992 r. w sprawie *Castells* przeciwko Hiszpanii, nr skargi 11798/85).

4. Również Trybunał Konstytucyjny dostrzega potrzebę utrzymywania instytucji immunitetu (zob. wyroki TK z: 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03; 28 listopada 2001 r., sygn. akt K 36/01). TK zwraca uwagę na to, że instytucja immunitetu głęboko oddziałuje na prawa podstawowe osób trzecich, pośrednio kształtując ich sytuację prawną. Bez wątplenia immunitet ogranicza (immunitet formalny), a w niektórych przypadkach wyłącza prawo do sądu (immunitet materialny). Powoduje, iż droga do sądu, rozumiana jako gwarancja uruchomienia funkcji związanych ze sprawowaniem sprawiedliwości, służących rozstrzygnięciu o sytuacji prawnej podmiotu i dochodzeniu naruszonych prawa lub wolności, jest całkowicie wykluczona lub ograniczona. Niezależnie od powyższych skutków w sferze praw i wolności jednostki przyjmuje się, że immunitet jest instytucją przydatną i niezbędną w demokratycznym państwie, o ile nie tworzy osobistego przywileju posłów, ale zapewnia realną gwarancję niezależnego wykonywania mandatu, nie narażając na odpowiedzialność za działalność polityczną i za wypowiedzi o takim charakterze.

Swoboda wypowiedzi ma szczególne znaczenie dla wybranych w wyborach przedstawicieli narodu. Reprezentują oni suwerena, sygnalizują kwestie budzące troskę i bronią jego interesów. W opinii Sejmu, parlamentarzysta ma obowiązek poruszać kłopotliwe problemy oraz „dopuszczać się demaskatorskiej krytyki w stosunku do innych polityków”. Granice dopuszczalnej krytyki są szersze w stosunku do rządu, niż w odniesieniu do osoby prywatnej, a nawet polityka. W systemie demokratycznym działania i zaniechania rządu muszą być poddane drobiazgowej kontroli nie tylko ze strony władzy wykonawczej i sądowniczej, lecz także ze strony opinii publicznej. Wpisane są one w warunki współczesnej debaty parlamentarnej. W związku z tym, wąski zakres immunitetu oraz brak należytych gwarancji formalnych (łatwość uchylenia) mogą prowadzić do niedostatecznej ochrony wolności słowa posła, a w konsekwencji być przyczyną sprawczą tzw. efektu mrożącego. Obawa przed odpowiedzialnością karną lub cywilną zniechęcać może do

wyglaszania w przyszłości krytycznych słów pod adresem polityków i rządu (zob. wyrok ETPCz z 2 lutego 2010 r., *Kubaszewski przeciwko Polsce*, sprawa nr 571/04. Zob. też wyroki TK z: 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08; 19 lipca 2011 r., sygn. akt K 11/10). Dlatego też ochrona wynikająca z immunitetu musi być realna i skuteczna. Jest to w opinii Sejmu możliwe tylko wtedy, gdy zakres tej ochrony korespondować będzie z zakresem praw i obowiązków, składających się na mandat posła.

5. Konstrukcja immunitetu materialnego jest oparta na ścisłym związku pomiędzy zachowaniem posła a sprawowanym mandatem, co wynika ze stylizacji art. 105 ust. 1 Konstytucji. Termin „mandat” nie został zdefiniowany w języku prawnym. W nauce prawa konstytucyjnego przez „mandat” rozumie się: a) pełnomocnictwo udzielone posłom przez wyborców; b) całokształt praw i obowiązków posłów, c) synonim funkcji „poseł” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 217). Mandat posła i senatora ma charakter przedstawicielski i odznacza się następującymi atrybutami. Po pierwsze, jest powszechny, co oznacza że poseł i senator reprezentuje cały naród. Przedstawiciel nie jest związany żadnym stosunkiem prawnym ze swoimi wyborcami, z mieszkańcami okręgu wyborczego lub z jakąkolwiek inną grupą ludzi. Po drugie, jest niezależny, a więc nie wiążą go instrukcje wyborców. „Deputowany nie jest związany przez przepisy konstytucyjne, ustawowe lub podustawowe jakimikolwiek prawnymi obowiązkami wobec konkretnych wyborców lub grupy wyborców, ani też wobec partii politycznych” (K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 53). Po trzecie, mandat wolny jest nieodwołalny.

Mając powyższe na wadze należy więc stwierdzić, iż związek immunitetu materialnego z mandatem jest dwójakiego rodzaju. Z jednej strony, jest instrumentem chroniącym niezależność mandatu przedstawicielskiego rozumianego jako stosunek przedstawicielstwa. Z drugiej zaś strony, ochrona wynikająca z immunitetu obejmuje tylko zachowania wchodzące w zakres mandatu rozumianego jako całokształt praw i obowiązków posła (zamiast wielu K. Grajewski, *Immunitet ...*, s. 33 i n.). Innymi słowy, zakres tej ochrony musi wiązać się wyłącznie z działalnością *stricto* „sejmową”, do której prawnie legitymowany jest tylko poseł. Warunki zaś

niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa (art. 106 Konstytucji).

6. Pierwszy zarzut wiąże się z naruszeniem prawa do sądu przez zamknięcie drogi do dochodzenia godności osobowej i dobrego imienia. Skarżący żąda więc orzeczenia przez TK, że art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. narusza art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji.

Na wstępie konieczne jest ustalenie relacji, w jakiej znajduje się art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, przywołane przez skarżącego jako wzorce kontroli oraz określenie konsekwencji tej relacji dla zakresu kontroli. Przede wszystkim, warunkiem podstawowym i koniecznym realizacji prawa opisanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jednostce dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, zdaniem TK, znaczenia nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu, takie jak odpowiednio ukształtowana procedura sądowa, zgodna z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, odpowiednio ukształtowany ustrój i pozycja organów orzeczniczych (zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09). Z treści skargi wynika, iż zarzut naruszenia prawa do sądu skarżący wiąże wyłącznie z zamknięciem drogi sądowej do dochodzenia konstytucyjnych praw. Wobec powyższego, w niniejszej sprawie bezprzedmiotowa staje się ocena pozostałych elementów prawa do sądu, których źródłem normatywnym jest wyłącznie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

7. Istota zarzutu niekonstytucyjności sprowadza się do twierdzenia, że ustawodawca rozszerzył konstytucyjny zakres immunitetu na czyny niemające charakteru czynności *stricto* sejmowych. W konsekwencji poseł nie poniósł odpowiedzialności za działalność, która z jednej strony naruszyła prawa skarżącego, zaś z drugiej strony nie służyła wykonywaniu mandatu poselskiego. Tak też należy rozumieć przytoczenie – w charakterze argumentu na rzecz tezy o zamknięciu drogi sądowej – stanowiska ETPCz. zajętego w sprawie *Cordoba przeciwko Włochom*, nr skargi 45649/99, w której Sąd uznał, że działania podjęte poza parlamentem i mające charakter prywatnego sporu pomiędzy deputowanym a osobą trzecią, nie

polegają na wykonywaniu mandatu (w przywołanej sprawie immunitet zamknął skarżącemu drogę do sądu).

Powyższe ustalenia są istotne, ponieważ zakreślają wyraźnie pole analizy i określają punkt wyjścia dla oceny zasadności postawionych zarzutów. Jest nim odpowiedź na pytanie, czy ustawowa regulacja immunitetu parlamentarnego, obejmującego „inną działalność nieodłącznie związaną z mandatem”, zamyka skarżącemu w sposób arbitralny drogę sądową do dochodzenia naruszonych praw i wolności. Czy zachodzą takie okoliczności, istotne z punktu widzenia konstytucyjnych praw skarżącego, które wskazywałyby na konieczność usunięcia z porządku prawnego art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m.

8. Artykuł 6 ust. 2 u.w.m. stanowi, iż: „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”. Przepis natomiast art. 6 ust. 1 u.w.m. przewiduje, iż „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”. Oba przepisy pozostają w ścisłym związku z art. 105 ust.1 Konstytucji, ponieważ ust.1 art. 6 u.w.m. powtarza normę konstytucyjną, zaś art. 6 ust. 2 u.w.m. dokonuje typizacji działań, o których mowa w przepisie konstytucyjnym.

W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na wymienione w art. 6 ust. 2 u.w.m. formy aktywności posła i ustalić ich charakter. Przede wszystkim immunitetem objęte jest zgłaszanie wniosków przez posła, jego wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach izby i Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów. Ustawodawca uchyla również odpowiedzialność za zgłaszanie wniosków, wystąpienia i głosowanie na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych. Tak określony katalog działań posła koresponduje z jego prawami i obowiązkami, których źródłem jest Konstytucja i ustawy. Z przedstawicielskiego charakteru mandatu wynika także (art. 4 w związku z art. 104 Konstytucji), iż posłowie wykonując mandat kierują się dobrem Narodu (art. 1 u.w.m.). Czynnici uczestniczą w pracach Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia



Narodowego, a także ich organów (art. 13 u.w.m.). „W wykonywaniu obowiązków poselskich poseł w szczególności ma prawo: 1) wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów; 2) wybierać i być wybieranym do organów Sejmu; 3) zwracać się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm lub komisję sejmową; 4) zwracać się do komisji sejmowej o rozpatrzenie określonej sprawy; 5) uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu; 6) uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe; 7) wnosić interpelacje i zapytania poselskie” (art. 14 u.w.m.).

Konfrontując zakres przedmiotowy zaskarżonego przepisu z zakresem podstawowych obowiązków i praw posła, jakie wynikają z Konstytucji i ustawy o wykonywaniu mandatu, należy stwierdzić, iż są one w zasadzie paralelne. Niemniej ani art. 13 w związku art. 14 u.w.m., ani też art. 6 ust. 2 u.w.m. nie normują w sposób wyczerpujący wszystkich uprawnień wchodzących w zakres sprawowania mandatu. Użyty w konstrukcji art. 14 u.w.m. zwrot „w szczególności” każe uznać, że ustawodawca założył istnienie także innych (niż wymienione w analizowanym przepisie) praw i obowiązków, składających się na mandat. Przykładów tego rodzaju dostarczają pozostałe postanowienia ustawy o wykonywaniu mandatu, które umocowują posłów do tworzenia biur lub podjęcia interwencji, informowania wyborców o swojej pracy i działalności izby. Nadto, szereg obowiązków poselskich unormowanych jest poza wspomnianą wyżej ustawą. I tak posłowie wykonując swój mandat mogą pełnić także funkcje oskarżycieli w postępowaniu przed Trybunałem Stanu (art. 11 ust. 2 ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925 ze zm.) lub reprezentować izbę w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 29 ust. 2 ustawy o TK), a także inicjować postępowanie przed tym organem (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), nadto mogą być członkami Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji).

Z brzmienia art. 6 ust. 2 u.w.m. wynika wyraźnie, że wymienione w nim rodzaje działań posłów objętych ochroną immunitetową mają charakter jedynie przykładowy i tworzą katalog otwarty. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca delegował na organy stosujące prawo kompetencję do określenia tych „innych” działań. Treść art. 6 ust. 1 i ust. 2 *in fine* oraz art. 6a u.w.m. nie pozostawiają wątpliwości, że „inne działania” muszą mieścić się w zakresie sprawowania mandatu,

a dodatkowo pozostawać z nim w nieodłącznym związku. Natomiast zakres praw i obowiązków składających się na mandat określa prawodawca. W takim stanie rzeczy, organ stosujący prawo jest związany koniecznością ustalenia dwóch faktów: czy poseł naruszył prawa osób trzecich i czy zachowanie posła ma umocowanie w odpowiednich przepisach, kształtujących jego prawa i obowiązki.

Artykuł 6 ust. 2 u.w.m., z jednej strony, posługuje się egzemplarycznym układem zachowań objętych immunitetem, z drugiej zaś – zawiera klauzulę pozwalającą na wyłączenie odpowiedzialności za pozostałą działalność posła wchodzącą w zakres wykonywanego mandatu, a wyznaczoną przyznanymi prawami i nałożonymi na posła obowiązkami. Precyzyjne określenie rodzajów tej właśnie działalności należy do prawodawcy, który kreuje środki prawne, służące realizacji przedstawicielstwa politycznego. Tezę powyższą wzmacnia wywód argumentacyjny wyroku TK z 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98, w którym Trybunał uznał przyznane posłom ustawowe uprawnienie występowania do Rzecznika Interesu Publicznego z wnioskiem o wszczęcie postępowania lustracyjnego za nie mieszczące się w zakresie mandatu poselskiego. W tym kontekście warto podkreślić, że wnioskodawca nie kwestionuje relewantnych dla sprawy przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, uprawniających parlamentarzystów do informowania wyborców o pracy Sejmu i jego organów a więc tych norm, które umocowały pozwanego do działań, z których wywodzą się negatywne dla skarżącego konsekwencje. Nieuprawniony jest więc zarzut skarżącego, że art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. uchyla bezprawność czynów, które nie służą sprawowaniu mandatu. Przepis ten nie kreuje po stronie posła żadnych obowiązków ani praw służących realizacji stosunku przedstawicielstwa politycznego (art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 Konstytucji). W tym stanie rzeczy nie może także samodzielnie rozszerzać zakresu immunitetu parlamentarnego na zachowania posła wychodzące poza jego mandat.

9. W opinii Sejmu, sprzeczna z zasadą proporcjonalności byłaby sytuacja, w której ustawodawca, normując instytucję immunitetu parlamentarnego, wyłączyłby gwarancję prawa do sądu w stosunku do każdej (dowolnej) działalności parlamentarzystów. Taki stan jednak w analizowanym przypadku nie zachodzi. Z brzmienia zaskarżonego przepisu wynika konieczność istnienia „nieodłącznego” związku pomiędzy działalnością objętą ochroną immunitetem a mandatem

parlamentarnym. Termin „nieodłączny” w języku polskim oznacza „zawsze towarzyszący komuś lub czemuś”, zaś do grupy jego synonimów zalicza się przymiotnik „nierozzerwalny” lub „nierozłączny”. Innymi słowy, związek ten musi mieć charakter ścisły i nierozzerwalny. W orzecznictwie sądowym dodaje się takie cechy tej relacji, jak bezpośredniość i oczywistość (brak wątpliwości). W opinii Sejmu, istnienie ścisłego i nierozzerwalnego a także bezpośredniego i oczywistego związku pomiędzy działalnością posła a jego mandatem przedstawicielskim pozwala na uznanie, że ograniczenie prawa do sądu zachowuje proporcjonalny charakter (zob. L. Garlicki, *Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock 1-3 czerwca 2006 r.*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 68)

10. Nieprzekonujący jest również argument, że zaskarżony przepis zamyka skarżącemu w sposób absolutny drogę do sądu w dochodzeniu naruszonych praw, których źródłem jest Konstytucja. Przede wszystkim, należy podkreślić, iż źródłem ograniczenia konstytucyjnych praw skarżącego jest art. 105 ust. 1 Konstytucji, natomiast zaskarżony przepis dokonuje wyłącznie operacjonalizacji normy konstytucyjnej. Ponadto, art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. nie wyłącza, jak podnosi skarżący, w sposób bezwzględny odpowiedzialności posła za działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu. Zgodnie z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji „w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być [poseł – uwaga własna] pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu”. A zatem ochrona wynikająca z immunitetu ma charakter względny.

Procedura udzielana zgody została unormowana w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a także w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 32; dalej: r.s.). Sporządzony i podpisany przez adwokata albo radcę prawnego wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności cywilnej składa powód po wniesieniu sprawy do sądu. Przedmiotowo istotnymi składnikami tego wniosku są: oznaczenie wnioskodawcy oraz pełnomocnika; imię i nazwisko oraz data i miejsce urodzenia posła; wskazanie podstawy prawnej wniosku; dokładne określenie czynu, którego dotyczy wniosek, ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia oraz jego skutków, a zwłaszcza charakteru powstałej

szkody, a także uzasadnienie. Powyższy wniosek składa się Marszałkowi Sejmu, który następnie kieruje go Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Obowiązkiem Marszałka jest powiadomienie posła o wszczęciu wobec niego postępowania w sprawie uchylenia immunitetu. Komisja zawiadamia posła o terminie swojego posiedzenia. Poseł może przedstawiać komisji wyjaśnienia i własne wnioski w tej sprawie w formie pisemnej lub ustnej. Po wyjaśnieniu okoliczności sprawy, komisja uchwała sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku. Sprawozdanie Komisji doręcza się niezwłocznie posłom. Kluczową fazą postępowania są prace na posiedzeniu Sejmu. Izba rozpatruje sprawozdanie Komisji, wysłuchując jedynie sprawozdawcy. Nad sprawozdaniem tym nie przeprowadza się dyskusji. Prawo do zabrania głosu przysługuje posłowi, którego wniosek dotyczy. Ostatecznie, Sejm podejmuje uchwałę wyrażającą zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów (art. 7a, art. 7b i art. 7 c u.w.m.).

11. Zdaniem Sejmu, traci również na swojej sile argumentacja skarżącego oparta na wyroku ETPCz wydanego w sprawie *Cordova przeciwko Włochom*, z którego wywodzi on pogląd, że immunitet „powinien chronić jedynie wypowiedzi wyrażane w trakcie debaty parlamentarnej”. W przywołanej przez skarżącego sprawie, ETPCz nie wyraził wprost poglądu, w myśl którego immunitet chroni jedynie wolność słowa w debacie parlamentarnej. Stwierdził natomiast, że słowa włoskiego deputowanego wypowiedziane poza izbą naruszyły dobre imię osoby trzeciej. Podkreślił jednak brak związku między mandatem a nagannym zachowaniem parlamentarzysty, który pozostawał w osobistym konflikcie ze poszkodowanym. W związku z tym nie było podstaw do ochrony deputowanego przed odpowiedzialnością sądową. W tym stanie rzeczy, ETPCz dopatrył się, jak się wydaje słusznie, naruszenia prawa do sądu. Mając to uwadze, należy stwierdzić, że żaden przepis Konstytucji ani ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w tym także zaskarżony art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m., nie pozwalają kwalifikować prywatnej (personalnej) kłótni pomiędzy posłem a osobą trzecią jako działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu poselskiego.

12. Z uwagi na powyższe, w opinii Sejmu, art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. rozumiany w ten sposób, że „inną działalnością związaną nieodłącznie ze

sprawowaniem mandatu” jest działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu posła lub senatora, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji.

13. Zarzut naruszenia praw wynikających z art. 45 i art. 47 Konstytucji skarżący wiąże z niezachowaniem przez ustawodawcę zasady określoności prawa. Sejm nie podziela powyższego stanowiska.

Po pierwsze, „[z]asada określoności wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego nie wyklucza *a priori* posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeżeli ich desygnaty można ustalić. Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu” (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/60; por. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05).

Po drugie, podniesione w skardze konstytucyjnej wątpliwości dotyczące sensu normatywnego nieostrego zwrotu ustawowego „inna działalność związana nieodłącznie z mandatem” można usunąć w oparciu o znajomość praktyki stosowania art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. Jak już to obszernie zostało wyjaśnione, pojęciu „inna działalność nierozzerwalnie związana z mandatem” Sejm (jego organy i służby prawne) nadaje wąski zakres, który obejmuje działalność *stricte* parlamentarną (zob. pkt III stanowiska). Chodzi tu nie o każdą działalność polityczną, czy też prywatną lub publiczną, ale taką do której prawnie legitymowany jest tylko poseł lub senator. Innymi słowy, immunitet materialny wyłącza odpowiedzialność za działania polegające na wykonywaniu obowiązków i uprawnień poselskich, których źródłem jest norma prawna. Również w orzecznictwie sądowym podkreśla się związek „innej działalności” z mandatem poselskim. Ochroną wynikającą z immunitetu mogą być objęte tylko zachowania związane wprost, bezpośrednio i nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu. Chodzi zatem o takie działania w ramach wykonywania obowiązków posła i senatora lub korzystania z uprawnień, które obejmują wyłącznie działalność na forum parlamentu i jego organów oraz o takie działania, które bezpośrednio i wprost, a nie jedynie pośrednio, wynikają z funkcji parlamentarzysty, a ten ścisły związek nie budzi żadnej wątpliwości (zob. wyrok SN

z 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I CSK 31/07). Dodatkowo, w okresie poprzedzającym wejście w życie Konstytucji SN sformułował koncepcję, że sprawowanie mandatu może następować tylko przy „użyciu godziwych metod postępowania”. Ostatecznie, immunitet stanowi przywilej, który nie może być interpretowany rozszerzająco przez organy sądowe. W opinii Sejmu, również termin „mandat” ma utrwalone znaczenie w doktrynie konstytucyjnej oraz w judykatach Trybunału Konstytucyjnego. Nie można zatem twierdzić, iż jest pojęciem nieostrym, którego zakres trudno jest ustalić. Użyty zwrot „mandat” w konstrukcji art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. jest synonimem uprawnień i obowiązków posła, do których jest on prawnie legitymowany ze względu na piastowany mandat. W oparciu o powyższe ustalenia można stwierdzić, iż zarówno osoby trzecie, jak i organy stosujące prawo są w stanie ustalić desygnaty „nieostrych pojęć”, o których mowa w art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m.

Po trzecie, został także spełniony wymóg istnienia gwarancji instytucjonalnych i proceduralnych w przypadku posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi. Orzeczenie sądu wydane w sprawie naruszenia dóbr osób trzecich przez posła podlega kontroli instancyjnej, w której ocenia się poprawność wykładni pojęć nieostrych. W procesie kontroli sądy napełniają treścią pojęcia niedookreślone w celu ustalenia podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Proces ten odbywa się, co należy podkreślić, zgodnie z utrwalonymi regułami wykładni i przy poszanowaniu wymogu bezstronności sądu interpretującego przepisy prawa. Organy sądowe nie mogą w tym przypadku stosować wykładni rozszerzającej. Immunitet należy traktować jako wyjątek od zasady równości wobec prawa, a zgodnie z podstawową dyrektywą interpretacyjną nie podlega on wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*). Analizowana instytucja, głęboko ingerując w sferę konstytucyjnych praw i wolności, implikuje konieczność stosowania wykładni literalnej bądź nawet ścisłej (zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 193).

Po czwarte, w orzecznictwie TK zarysował się pogląd, w myśl którego podważenie konstytucyjności przepisu posługującego się zwrotem niedookreślonym wymagałoby przeprowadzenia odpowiedniego dowodu ze wskazaniem nieprawidłowości w zakresie praktyki sądowej (por. wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99; 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05). Skarżący nie przywołał żadnych dowodów na okoliczność

błędnej wykładni spornego przepisu utrwalonej w praktyce orzeczniczej sądów lub w praktyce sejmowej.

14. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z zasadą określoności przepisów wywodzoną z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz