



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 2/14
BAS-WPTK-481/14

Warszawa, dnia 25 września 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	25. 09. 2015
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 30 stycznia 2014 r. (sygn. akt K 2/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że 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.), w części obejmującej zwrot „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, **jest zgodny** z art. 105 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

II. W wypadku nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania wskazanego w pkt I, wnoszę o stwierdzenie, że art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w części obejmującej zwrot „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto podtrzymuję wniosek o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r.

o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Jednakże w myśl art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Ze względu na niepodzielność postępowania, tj. konieczność oparcia go na jednolitym reżimie prawnym, należy przyjąć, że przepis ten znajduje zastosowanie zarówno wtedy, gdy umorzeniu podlega postępowanie w całości, jak i wówczas, gdy przesłanki umorzenia odnoszą się tylko do części zakresu zaskarżenia.

Niniejsza sprawa została zainicjowana wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik) z 30 stycznia 2014 r. (dalej: wniosek). Sejm został powiadomiony o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2014 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona. Ponieważ w sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania (zob. *petitum* oraz pkt VI.8 i VI.11 niniejszego stanowiska), Sejm uznaje, że w postępowaniu tym powinny być stosowane przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

II. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli w sprawie zainicjowanej wnioskiem Rzecznika 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. lub ustawa o wykonywaniu mandatu). Kwestionowany 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”.

III. Zarzuty wnioskodawcy

1. Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis jest niezgodny z: art. 105 ust. 1 (zakres immunitetu parlamentarnego), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 32 ust. 1 (zasada równości), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 47 (prawo do prywatności) Konstytucji oraz 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.; dalej: Konwencja).

2. Przepis art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. prowadzić ma: „do rozszerzenia ochrony przed odpowiedzialnością na inne działania niż chronione przepisami Konstytucji, a tym samym rozszerza immunitet parlamentarny uregulowany Konstytucją. W uzasadnieniu do projektu ustawy zostało wskazane, że «wbrew pozorom klauzula ta nie jest jednak tak nieokreślona i rozciągliwa, jak mogłoby się wydawać, jeśli przez ową *inną działalność* rozumieć taką, do której legitymowany jest tylko poseł lub senator» (por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Sejm RP IV kadencji, nr druku 664). Wbrew zamierzeniom ustawodawcy, wskazanym w uzasadnieniu, przepis art. 6 ust. 2 ustawy doprowadził jednak do objęcia immunitetem także takich zachowań, które nie są wyłącznym atrybutem parlamentarzystów. Jak wskazał ponadto Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 kwietnia 2007 r. o sygn. I CSK 31/07, wykładnia tych przepisów [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 zawęża 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” (wniosek, s. 6).

„Działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego” (art. 105 ust. 1 Konstytucji) nie jest tożsama przedmiotowo z „inną działalnością związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” (art. 6 ust. 2 ustawy

o wykonywaniu mandatu). Taki wniosek wynika, zdaniem RPO, „z podstawowych zasad wykładni prawa – zakazu wykładni synonimicznej, czyli zakazu przypisywania, bez uzasadnionych powodów, różnym terminom tego samego znaczenia” (wniosek, s. 6). Założenie, że art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. obejmuje swoim zakresem te same działania co art. 105 ust. 2 Konstytucji, prowadziłoby do wniosku, że regulacja ustawowa jest jedynie powtórzeniem konstytucyjnej regulacji. Według wnioskodawcy, „[t]aka interpretacja byłaby z kolei niezgodna z regułą wykładni prawa, która stanowi o zakazie wykładni prowadzącej do tego, że pewne fragmenty przepisów są zbędne [...]” (wniosek, s. 6-7). W konkluzji, RPO stwierdza, że art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. obejmuje swoim zakresem działania posła i senatora inne niż określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji.

3. Powyższy wniosek stanowi punkt wyjścia do sformułowania pozostałych zarzutów niekonstytucyjności wobec zaskarżonego przepisu.

„Przepis 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” (wniosek, s. 10).

Ponadto „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” (wniosek, s. 12). „Zakwalifikowanie danego działania posła jako «innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu» określonej w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu 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” (wniosek, s. 13). Dodatkowo, RPO zauważa, że art. 6 ust. 2 u.w.m. „w zakresie, w jakim przepis rozszerza zakres immunitetu na «także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu», dochodzi nie tylko do naruszenia prawa do sądu, ale także pozbawienia tego prawa w przypadku nieuzyskania zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności” (wniosek, s. 15). W tym stanie rzeczy aktualny jest też zarzut naruszenia prawa do sądu, przyznanego jednostce na mocy art. 6 Konwencji (wniosek, s. 17-19).

Rzecznik zauważa, że „jednocześnie, z uwagi na ścisły związek prawa do sądu z prawem do ochrony czci i dobrego imienia, zaskarżona norma prowadzi do naruszenia art. 47 Konstytucji. Powyższy przepis stanowi, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Przepis Konstytucji wyłącza odpowiedzialność sądową posła za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, a jeżeli dane zachowanie narusza prawa osób trzecich, odpowiedzialność została uzależniona od zgody Sejmu. Zakwalifikowanie lub nie danego zachowania do wchodzącego w zakres sprawowania mandatu ma więc istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości ochrony czci i dobrego imienia ustanowionego przez art. 47 Konstytucji. Rozszerzenie immunitetu dokonane przez art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu w porównaniu z regulacją art. 105 ust. 1 Konstytucji prowadzi więc do naruszenia art. 47 Konstytucji” (wniosek, s. 16 i 17).

Nadto „[p]rzepis art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu w zakresie w jakim stanowi, że działalność, o której mowa w ust. 1 obejmuje [...] «także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu» nie przechodzi [...] testu określoności prawa z uwagi na niespełnienie kryterium precyzyjności oraz jasności przepisu. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że poziom niejasności i nieprecyzyjności przepisu art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu uzasadnia stwierdzenie przez Trybunał jego niezgodności z art. 2 Konstytucji. Osoba, której prawa zostały naruszone przez zachowanie posła, nie może bowiem przewidzieć, czy sąd zakwalifikuje dane zachowanie jako objęte immunitetem parlamentarnym” (wniosek, s. 21).

IV. Analiza formalna

1. Po raz pierwszy domniemanie konstytucyjności art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. zostało zakwestionowane skargą konstytucyjną z 9 listopada 2013 r., sygn. akt SK 8/13. Skarżący w *petitum* pisma podnosił, 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 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, w zw. z art. 47 i art. 30 Konstytucji i w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji” (skarga, s. 1 i 2). Naruszenie art. 105 ust. 1 Konstytucji skarżący wiązał z nieprecyzyjnym zwrotem: „[...] inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, który „powoduje rozszerzenie zakresu immunitetu parlamentarnego poza ramy wyznaczone” przez ustrojodawcę (skarga, s. 6). 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” (skarga, s. 7). Przepis art. 6 ust. 2 u.w.m. natomiast wyłącza odpowiedzialność posła i senatora za „zachowania [...], które nie muszą towarzyszyć ich pracy jako członków parlamentu, oraz nie należą do ich konstytucyjnych i ustawowych praw i obowiązków” (skarga, s. 8).

Z uwagi na szczególny reżim skargi konstytucyjnej, która jest ukierunkowana na ochronę konstytucyjnych praw i wolności, art. 105 ust. 1 Konstytucji jako przepis normujący zakres immunitetu parlamentarnego nie mógł, zdaniem Sejmu, stanowić wzorca kontroli w sprawie o sygn. akt SK 8/13 (zob. stanowisko Sejmu z 18 czerwca 2014 r.). W związku z tym, Sejm nie ustosunkował się wprost do zarzutu niezgodności art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. z art. 105 ust. 1 Konstytucji, choć ustalał relację treściową pomiędzy tymi normami, dając temu wyraz w stanowisku z 18 czerwca 2014 r. w postaci zakresowego ujęcia przedmiotu kontroli. Ponadto szereg innych problemów formalnych, jakie wyłaniały się ze skargi konstytucyjnej, dały asumpt do sformułowania przez Sejm wniosku o „umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”. W wypadku zaś nieumorzenia przez Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK, Trybunał) postępowania, Sejm wnosił „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 TK z 1997 r. Sejm podtrzymał wniosek „o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”.

2. Zarzuty i argumentacja zawarta w wniosku RPO w zakresie oceny konstytucyjności art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. w znacznej części pokrywają się z treścią skargi konstytucyjnej z 9 listopada 2013 r. Podobnie jak skarżący, Rzecznik dopatruje się naruszenia: konstytucyjnej regulacji immunitetu, zasady równości, prawa do sądu, prawa do prywatności oraz zasady określoności prawa i zasady proporcjonalności. Z tego względu, Sejm uznaje za aktualny, w stanie faktycznym i prawnym niniejszej sprawy, wywód argumentacyjny zaprezentowany w swym stanowisku z 18 czerwca 2014 r., wyrażonym w sprawie o sygn. akt SK 8/13, w której jest uczestnikiem.

V. Wzorce konstytucyjne

1. Jako wzorzec kontroli RPO 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: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05). 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 niejednorodności w stosowaniu prawa” (wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09).

2. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa. Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących różnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r.,

sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 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 różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

3. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji 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 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04). 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: „[I]nterpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy widzieć w nim 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 konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

4. 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 rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak – w opinii TK – na tym katalogu, ponieważ zasadniczo chodzi o rozstrzygnięcie 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 mieści się w 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 muszą wynikać z 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. wyrok TK 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.

5. Innym 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 z 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 „usprawiedliwionym zainteresowaniem” (wyrok TK z 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego obecny jest 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: 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). 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.

6. W myśl 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 przez Sejm, 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. Ten rodzaj ochrony określany jest mianem immunitetu materialnego (indemnitet), który uchyla bezprawność czynu posła i senatora. Ochrona ma charakter bezwzględny, a więc żaden organ władzy publicznej nie może znieść indemnitetu. Nadto jest ona trwała, ponieważ działa również po wygaśnięciu mandatu. Artykuł 105 ust. 1 Konstytucji „nie określa jednak, o jakim rodzaju odpowiedzialności jest w nim mowa. W nauce prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że immunitet nieodpowiedzialności dotyczy zarówno odpowiedzialności karnej, jak i cywilnej” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 535). Ze zdania drugiego ust. 1 cytowanego artykułu 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 bezwzględnego 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.). „Organem stwierdzającym odniesienie immunitetu materialnego do danego czynu (działania) parlamentarzysty jest sąd lub inny organ właściwy do orzekania o odpowiedzialności danego rodzaju. Rola sądów ma charakter decydujący, bo tylko one rozstrzygają, czy dane działanie objęte jest immunitetem materialnym, a więc określają zakres i granice tego immunitetu” (*ibidem*, s. 13).

VI. Analiza zgodności

1. Osią wniosku RPO jest teza, że ustawodawca, nie będąc do tego uprawnionym, rozszerzył konstytucyjny zakres immunitetu parlamentarnego, wyłączając bezprawność czynów „niewchodzących w zakres sprawowanego mandatu”. Zdaniem RPO „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” (art. 6 ust. 2 u.w.m.) nie jest „działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego” (art. 105 ust. 1 Konstytucji). Taki wniosek wynika, zdaniem RPO, z podstawowych zasad wykładni prawa, tj. zakazu wykładni synonimicznej oraz zakazu wykładni prowadzącej do uznania za zbędne określonych fragmentów przepisów (wniosek, s. 6).

2. Powyższy zarzut niekonstytucyjności jest, w opinii Sejmu, bezzasadny i opiera się na błędnym rozumieniu art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m., nieznajdującym poparcia ani w jego brzmieniu, ani też w ustaleniach doktryny prawa, a tym bardziej w utrwalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego (dalej: SN) i sądów powszechnych.

3. Poza sporem jest okoliczność, że art. 105 ust. 1 Konstytucji wyznacza w sposób zupełny zakres immunitetu materialnego, a także zakres odpowiedzialności posła i senatora za jego czyny naruszające prawa osób trzecich. Z drugiej jednak strony ustrojodawca przeniósł, na podstawie art. 105 ust. 6 Konstytucji, do regulacji ustawowej szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania. Nadto art. 106 Konstytucji przewiduje, iż: „Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków

poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa”. Zestawienie powyższych przepisów wskazuje, że ustawodawca dysponuje względną swobodą regulacyjną odnoszącą się do strony formalnej immunitetu, określenia zasad i sposobu wykonywania mandatu. Takiej jednak swobody nie posiada w kwestii zakresu przedmiotowego immunitetu.

Trzeba zwrócić szczególną uwagę, że w konstytucyjną konstrukcję immunitetu wpisany jest zwrot niedookreślony „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego”. Ustrojodawca nie dokonał szczegółowej typizacji czynów objętych ochroną immunitetową, pozostawiając tym samym luz decyzyjny dla organów stosujących prawo w ustaleniu, czy poseł lub senator naruszył porządek prawny wykonując mandat (tak L. Garlicki, *Konstytucja...*, s. 13). Powyższa konstatacja nabiera szczególnego znaczenia, jeśli zważy się, że ani Konstytucja, ani też u.w.m. nie definiuje pojęcia „mandat”, który jest kluczowy dla ustalenia odpowiedzialności posła (senatora) za popełnione czyny lub też dla uchylenia ich bezprawności. Na gruncie Konstytucji trudno jest także ustalić w sposób definitywny zakres działalności wpisującej się w mandat parlamentarny. Innego zdania jest RPO twierdząc, że konstytucyjna regulacja immunitetu jest wystarczająca (wniosek, s. 11). Mimo tej różnicy zdań, RPO i Sejm zgadzają się, że konstrukcja immunitetu materialnego jest oparta na ścisłym związku popełnionego czynu ze sprawowanym mandatem, co wynika *expressis verbis* z art. 105 ust. 1 Konstytucji.

4. 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. Zarys wykładu*, 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 jakimkolwiek 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 nieodwoalny. Mając powyższe na uwadze należy więc stwierdzić, iż związek immunitetu materialnego z mandatem jest dwojakiego rodzaju. Z jednej strony, immunitet 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 parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 33 i n.). Innymi słowy, zakres tej ochrony musi wiązać się wyłącznie z działalnością *stricto* parlamentarną, do której prawnie legitymowany jest tylko poseł i senator.

Artykuł 6 u.w.m. jest przepisem, który operacjonalizuje konstytucyjną regulację immunitetu materialnego. Ustęp 1 art. 6 u.w.m. powtarza treść art. 105 ust. 1 Konstytucji, stanowiąc: „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”. Z kolei art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze u.w.m. dokonuje typizacji zachowań posła wchodzących w zakres mandatu i są nimi: 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. Przepis art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. stanowi, że także inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu podlega ochronie prawnej. W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na wymienione w art. 6 ust. 2 u.w.m. formy aktywności posła i senatora oraz ustalić ich charakter (np. wniosków składanych przez posła, jego wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach izby i Zgromadzenia Narodowego, itd.). Bez wątplenia korespondują one z poselskimi (senatorskimi) uprawnieniami i obowiązkami, których źródłem jest Konstytucja i ustawy. Z przedstawicielskiego charakteru mandatu wynika także (art. 4 w związku z art. 104 Konstytucji), iż posłowie i senatorowie wykonując mandat kierują się dobrem Narodu (art. 1 u.w.m.) oraz czynnie 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., zob. art. 15 u.w.m. w odniesieniu do senatorów). Konfrontując zakres przedmiotowy zaskarżonego przepisu z zakresem podstawowych obowiązków i praw parlamentarzystów, jakie wynikają z Konstytucji i ustawy o wykonywaniu mandatu, należy stwierdzić, iż są one w zasadzie paralelne. Niemniej ani art. 13 w związku z art. 14 i art. 15 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 i art. 15 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 (tak K. Grajewski, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014, s. 73). Obrazują to pozostałe postanowienia ustawy o wykonywaniu mandatu, które – przykładowo – umocowują posłów do podejmowania interwencji (art. 20 u.w.m.), czy udziału w posiedzeniu organu stanowiącego samorządu terytorialnego (art. 22 u.w.m.). Nadto szereg obowiązków poselskich lub senatorskich unormowanych jest poza wspomnianą wyżej ustawą. L tak posłowie wykonując swój mandat mogą pełnić także funkcje oskarżycieli w postępowaniu przed Trybunałem Stanu (art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925 ze zm.) lub reprezentować izbę w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 57 ust. 4 ustawy o TK z 2015 r.), mogą też 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 i senatorów 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 sprawowanego 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 dopuszczając się określonego czynu naruszył prawo i czy zachowanie posła ma umocowanie w odpowiednich przepisach, kształtujących jego uprawnienia lub obowiązki. Sejm pragnie podkreślić, że z takim znaczeniem art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. zgadza się, jak się wydaje, również Rzecznik, który zauważa, że: „Konstytucja chroni działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego, czyli wszelkie działania parlamentarzysty związane z wykonywaniem praw i obowiązków poselskich” (wniosek, s. 7). A zatem zarówno tych, które zostały *expressis verbis* wskazane w art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze u.w.m., jak i tych, o których ustawodawca wypowiada się za pomocą zaskarżonej klauzuli (tak K. Grajewski, *Komentarz...* s. 73). Dla zakresu ochrony immunitetowej nie ma także znaczenia okoliczność, czy funkcja parlamentarzysty jest wykonywana w parlamencie, czy też w terenie. Ważne jest natomiast, aby poseł i senator był prawnie zobowiązany lub uprawniony do dokonania określonej czynności.

5. 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 i senatora wchodzącą w zakres wykonywanego mandatu, a wyznaczoną przyznanymi im prawami i nałożonymi obowiązkami. Precyzyjne określenie rodzajów tej właśnie działalności należy do prawodawcy, który kreuje środki prawne, służące realizacji przedstawicielstwa politycznego. Tezę powyższą wzmacnia wywód argumentacyjny zawarty w 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 działanie niemieszczące się w zakresie mandatu poselskiego. W tym kontekście warto podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje relewantnych dla sprawy przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, uprawniających parlamentarzystów do informowania np. wyborców o pracy izby i jej organów, do podjęcia interwencji, do udziału w sesji organu stanowiącego samorządu terytorialnego, a więc norm dotyczących aktywności wykonywanej poza parlamentem (zob. K. Grajewski, *Komentarz...*, s. 74). Nieuprawniony jest więc zarzut, że art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. uchyla bezprawność

czynów, które nie służą sprawowaniu mandatu. Przepis ten bowiem nie kreuje po stronie adresatów żadnych obowiązków ani praw służących realizacji stosunku przedstawicielstwa politycznego (art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 Konstytucji). Nie może więc samodzielnie rozszerzać zakresu immunitetu parlamentarnego na zachowania posła i senatora wychodzące poza jego mandat.

6. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że „na podstawie dotychczasowego orzecznictwa sądów powszechnych, dotyczącego kwalifikacji zachowania posła jako objętego immunitetem materialnym, możliwe jest przykładowe wskazanie, jak zwrot «a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu» jest interpretowany przez sądy. Stany faktyczne zbadanych przez Rzecznika spraw różnią się jednak od siebie, stąd nie można jednoznacznie na ich podstawie stwierdzić, jak jest interpretowane powyższe pojęcie” (wniosek, s. 7). Odmienne niż wywiódł to w swoim wniosku RPO, orzecznictwo sądowe (Sądu Najwyższego i sądów powszechnych) w znacznym stopniu „usunęło” wątpliwości interpretacyjne art. 6 ust. *in fine* u.w.m., choć niewątpliwie, jak słusznie zauważa wnioskodawca, zostało ono ukształtowane w różnych stanach faktycznych. Relewantny dla sprawy jest pogląd SN wyrażony w wyroku z 14 grudnia 2012 r. (sygn. akt I CSK 249/12). Sąd podkreślił, iż: „W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie analizowano zakres działalności poselskiej objętej immunitetem i określonej w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 1996 r., w tym – ustawowe kryterium «nieodłącznego związku określonej działalności posła ze sprawowaniem mandatu» (art. 6 ust. 2 ustawy). Chodzi tu mianowicie o taką działalność posła, która bezpośrednio i wprost wynika z funkcji parlamentarzysty, a jej związek ze sprawowaniem mandatu nie może budzić wątpliwości (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2007 r., I CSK 31/07, OSNC 2008, z. 5, poz. 48; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I CSK 346/08, OSNC 2010, z. 3, poz. 48)”. W wcześniejszym wyroku SN przyjął, iż przez «inną działalność nieodłącznie związaną z mandatem» należy rozumieć działalność, która «wynika z praw i obowiązków posła» (wyrok SN z 29 października 2010 r., sygn. akt I CSK 651/09; por. wyrok SN z 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I CSK 31/07). Również sądy powszechne wykluczyły możliwość szerokiej wykładni art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m., akcentując związek chronionej sfery aktywności posła z prawami i obowiązkami składającymi się na mandat parlamentarny: „Wypada zatem ponownie zwrócić uwagę, że immunitet

parlamentarny jest wyjątkiem od zasady równości obywateli wobec prawa, a zatem zakres jego obowiązywania powinien być wykładany ściśle. Za taką wykładnią przepisów 105 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 i art 6a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora opowiadał się w licznych orzeczeniach Sąd Najwyższy podkreślając m.in., że przewidziana w art. 6 ust. 2 ustawy nieodłączność związania chronionych działań ze sprawowaniem mandatu posła lub senatora musi być na tyle immanentna, by nie budzić żadnych wątpliwości. W rezultacie nie jest 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 lub jego organów albo wniosku, wystąpienia lub głosowania. [...] Niewątpliwie, jeśli poseł czy senator poprzez wypowiedzi publiczne realizuje inne sfery swej aktywności społecznej czy zawodowej, z immunitetu parlamentarnego nie korzysta. Bez ograniczeń odpowiada zatem za naruszenie praw osób trzecich, jeśli dopuścił się tego naruszenia działaniem nie wchodzącym w zakres sprawowania mandatu. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, gdzie wypowiedzi pozwanego nie wiązały się z jego działalnością posła i pozostawały poza domeną prac parlamentarnych” (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 12 marca 2013 r., sygn. akt I ACa 1305/12).

W orzecznictwie sądów powszechnych podkreśla się, że celem „immunitetu jest zapewnienie każdemu parlamentarzysty jedynie swobody sprawowania mandatu, a nie ustanowienie swoistej bezkarności za rozpowszechnianie własnych, nie zawsze znajdujących odzwierciedlenie w rzeczywistości, poglądów. «Inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu» na co wskazuje również uwagę w wyroku z dnia 13 kwietnia 2007 r. Sąd Najwyższy (I CSK 31/07, OSNC 2008/5/48), to zatem działalność, która bezpośrednio i wprost wynika z funkcji parlamentarzysty, a jej związek ze sprawowaniem mandatu nie budzi wątpliwości” (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 31 marca 2011 r., sygn. akt I ACz 532/11). Sądy „inną działalność” łączą z „prawami i obowiązkami posła” składającymi się na mandat. Artykuł 6 ust. 2 u.w.m. „stanowi m.in., że działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu jest także «inna» tzn. niewymieniona wcześniej działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu; musi to być jednak taka działalność, która wynika z praw i obowiązków posła” (zob. wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 6 września 2012 r., sygn. akt I C 369/12).

Na tym tle, wymaga odnotowania, że w pierwszej kolejności sądy badają, czy naruszenie praw osób trzecich nastąpiło w związku ze zgłoszeniem wniosku, wystąpieniem lub głosowaniem na posiedzeniu Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniu klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych (art. 6 ust. 2 u.w.m.). Jeżeli działanie posła lub senatora nie mieści się w powyższym katalogu, sąd ustala czy naruszenie praw osób trzecich nastąpiło w związku z wykonywaniem innych obowiązków i uprawnień parlamentarnych. Kwalifikacja zachowania posła i senatora wobec osoby trzeciej zależy od określonych okoliczności faktycznych każdej konkretnej sytuacji. Ilustracją praktyki orzeczniczej mogą być sprawy rozpatrywane przez przed Sąd Najwyższy i sądy powszechne, w których zapadły prawomocne rozstrzygnięcia a naruszenie praw tych osób miało miejsce w związku z publicznymi wystąpieniami (wypowiedziami) posłów i senatorów. Na podstawie analizy tych orzeczeń można zasadnie twierdzić, iż w zakresie „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” nie mieści się wypowiedź, która odpowiada poniższymi charakterystykami.

Po pierwsze, została wyrażona przez posła na terenie Sejmu i upubliczniona środkami przekazu społecznego, ale odnosi się do informacji pochodzących z komunikatu Państwowej Agencji Prasowej i prasy (*in casu* poseł, wypowiadając się negatywnie o powodzie, nie powoływał się na treść dokumentu będącego podstawą lub wynikiem prac Sejmu czy jego organów ani na treść wniosku lub wystąpienia w Sejmie. Tym samym słowa wypowiedziane na terenie Sejmu stanowiły, zdaniem sądu, prywatną opinię posła i nie mieściły się w zakresie immunitetu parlamentarnego; wyrok SN z 14 grudnia 2012 r., sygn. akt I CSK 249/12).

Po drugie, została wyrażona przez posła (pозwanego) podczas konferencji prasowej zorganizowanej poza Sejmem (*in casu* pozwany parlamentarzysta, wyrażając obraźliwą opinię o zmarłym polityku, występował w roli Ministra Edukacji Narodowej. Sąd przyjął, że została ona sformułowana w zakresie urzędowania ministra, który zapowiadał zmiany w podstawach programowych i odnosił się do propozycji zmian w treści podręczników szkolnych na konferencji prasowej; wyrok SN z 23 września 2009 r., sygn. akt I CSK 346/08).

Po trzecie, została wyrażona na terenie Sejmu i upubliczniona środkami społecznego przekazu, dotycząc informacji uzyskanych przez parlamentarzystę z racji pełnienia uprzednio funkcji Ministra Skarbu Państwa (*in casu* z powodu tych

wiadomości oraz pełnionej funkcji rządowej, a nie funkcji senatora, występował on przed sejmową komisją badającą sprawę prywatyzacji. „[...] Po wyjściu z posiedzenia tej komisji złożył oświadczenie odnoszące się do kwestii prywatyzacji”. Sąd przyjął, że zawarta w oświadczeniu senatora opinia o powodzie jest oceną i opinią własną pozwanego; wyrok SN z 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I CSK 31/07).

Po czwarte, została wyrażona przez posła w wywiadzie prasowym na temat osoby, której działalność nie stanowiła przedmiotu prac Sejmu i jego organów (*in casu* sąd, oceniając opinię posła na temat osoby trzeciej, badał czy Sejm lub jego organy zajmowały się działalnością powoda. Ustalenie okoliczności, że w Sejmie VII kadencji nie toczyły się żadne prace w tym zakresie, stanowiło podstawę do przyjęcia tezy, że wypowiedź pozwanego posła nie miała związku z wykonywanym przez niego mandatem; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 12 marca 2013 r., sygn. akt I ACa 1305/12).

Po piąte, została zamieszczona na łamach redagowanego przez posła pisma, ale dotyczyła spraw mających znaczenie dla lokalnej społeczności (*in casu* sąd przyjął, że jest to działalność polityczna i nie pozostaje w związku z wykonywanym mandatem, bowiem zawiera ocenę postępowania późniejszego konkurenta w wyborach na urząd Prezydenta Miasta. Ponadto sąd nie podzielił stanowiska pozwanego posła, że artykuł należy kwalifikować jako prawo do interwencji w rozumieniu art. 20 u.w.m., ponieważ nie spełnia „wymienionych w tym przepisie warunków formalnych w postaci wystąpienia dla załatwienia sprawy bezpośrednio do organu administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładu lub przedsiębiorstwa państwowego, organizacji społecznej, bądź jednostki gospodarki niepaństwowej”; postanowienie Sądu Apelacyjnego z Gdańska z 31 marca 2011 r., sygn. akt I ACz 532/11).

Konfrontując powyższe ustalenia z zarzutami wniosku należy stwierdzić, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie przedstawił przekonujących dowodów na występowanie błędnej a przy tym utrwalonej w praktyce sądowej wykładni spornego przepisu. W orzecznictwie sądowym „innej działalności nierozzerwalnie związanej z mandatem” nadaje się wąskie znaczenie, łącząc ją z wykonywaniem „obowiązków i praw”, składających się na mandat posła i senatora. Takie właśnie rozumienie zakwestionowanego przepisu powinno stanowić, w opinii Sejmu, przedmiot zaskarżenia. Rzecznik natomiast poszukiwał treści zwrotu „inna działalność”, odwołując się do zakazu stosowania wykładni synonimicznej, zakazu stosowania

wykładni *per non est*, pomijając znaczenie art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. przypisywane mu przez sądy (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00).

W opinii Sejmu w ukształtowanej praktyce sądowej „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” oznacza wykonywanie praw i obowiązków służących realizacji funkcji członka parlamentu. W tym znaczeniu jest więc „działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego”, o której mowa w art. 105 ust. 1 Konstytucji.

7. Konkludując, w sytuacji określonej w art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. nie mamy do czynienia z rozszerzeniem immunitetu parlamentarnego. Zwrot „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” jest łącznikiem pomiędzy prawami i obowiązkami parlamentarzysty wyrażonymi egemplarycznie w art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze u.w.m. a innymi obowiązkami i prawami, składającymi się na mandat posła i senatora, których źródłami są Konstytucja, ustawy oraz regulaminy izb. Zaskarżona regulacja, uwzględniając rozbudowane gwarancje ochrony mandatu zawarte w samej ustawie zasadniczej, musi być uznana za zgodną z art. 105 ust. 1 Konstytucji.

8. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich opiera się na założeniu, że zaskarżony przepis, w zakresie w jakim wykracza poza konstytucyjne ramy immunitetu parlamentarnego wytyczone przez art. 105 ust. 1 Konstytucji, stanowi jednocześnie nieuzasadnioną ingerencję w konstytucyjne prawa jednostki (prawo do sądu, prawo do prywatności), a także narusza zasadę równości i zasadę określoności prawa. W opinii Sejmu, zarzut naruszenia art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 i art. 47 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji ma charakter wtórny, bowiem jest akcesoryjnie związany z tezą o niezgodności art. 6 ust. 1 *in fine* u.w.m. z art. 105 ust. 1 Konstytucji. Tej podstawowej tezy wniosku RPO nie potwierdza przeprowadzona powyżej analiza zgodności zaskarżonego przepisu z art. 105 ust. 1 Konstytucji. W takim stanie rzeczy pozostałe zarzuty wniosku są bezprzedmiotowe i tracą swoje uzasadnienie. W związku z tym, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

9. W przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku przez Trybunał, w niniejszym postępowaniu Sejm uznaje, ze względu na tożsamość sformułowanych zarzutów, aktualność swojej argumentacji zawartej w stanowisku wyrażonym w sprawie o sygn. akt SK 8/13. Sejm odniesie się więc do pozostałych zarzutów wniosku RPO, przytaczając jedynie najważniejsze konkluzje swojego pisma procesowego z 18 czerwca 2014 r., zachowujące adekwatność w analizowanej sprawie.

Po pierwsze, „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, *Immunitet ...*, s. 33). W nauce prawa podkreśla się, że niezależność posła i senatora wykonującego mandat jest możliwa dzięki ochronie wynikającej z immunitetu. Parlamentarzysta musi mieć bowiem zapewnioną możliwość wyrażania własnych poglądów bez obaw, iż spotka się z wrogą reakcją swoich przeciwników.

Po drugie, immunitet parlamentarny stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu, prawa do prywatności i zasady równości, wynikające wprost z samej ustawy zasadniczej. Taki stan rzeczy prowadzi do konfrontacji z jednej strony konstytucyjnego prawa człowieka (prawa do czci i dobrego imienia, prawa do sądu), zaś z drugiej – 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 wątplenia immunitet parlamentarny według tej koncepcji stanowi regułę ze wszystkimi konsekwencjami. Konflikt immunitetu z prawem do sądu, prawem do prywatności lub zasadą równości 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 jednostki i zasadzie równości (zob. P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 60 i n.). Jako że ustawowa regulacja immunitetu, ograniczając konstytucyjne prawo do sądu, prawo do prywatności oraz zasadę równości, nie wychodzi poza ramy ustalone w art. 105 ust. 1 Konstytucji, to zarzut naruszenia art. 32 ust. 1, art. 45 i art. 47 Konstytucji należy uznać za bezpodstawny.

Po trzecie, ustawowa regulacja immunitetu parlamentarnego nie zamyka pokrzywdzonym w sposób arbitralny drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności. 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 udzielania zgody została unormowana w ustawie o wykonywaniu mandatu, a także w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu (t.j. M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.) oraz uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (t.j. M.P. z 2014 r., poz. 529 ze zm.). 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 (senatora); 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, który następnie kieruje go do właściwej przedmiotowo komisji. Obowiązkiem marszałka jest powiadomienie posła (senatora) o wszczęciu wobec niego postępowania w sprawie uchylenia immunitetu. Sejm i Senat podejmuje uchwałę wyrażającą zgodę na pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności cywilnej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów lub – odpowiednio – senatorów (art. 7a, art. 7b i art. 7c u.w.m.).

Po czwarte, sprzeczna z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji byłaby sytuacja, w której ustawodawca, normując instytucję immunitetu parlamentarnego, wyłączyłby gwarancję prawa do sądu w stosunku do każdej

(dowolnej) działalności parlamentarzysty. Z brzmienia zaskarżonego przepisu wynika jednak konieczność istnienia „nieodłącznego” związku pomiędzy działalnością objętą ochroną immunitetową 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 między działalnością posła i senatora a jego mandatem przedstawicielskim pozwala na uznanie, że ograniczenie prawa do sądu i prawa do prywatności zachowuje proporcjonalny charakter (zob. L. Garlicki, *Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XL VIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock 1-3 czerwca 2006 r.*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 68).

Po piąte, kolejny zarzut niekonstytucyjności Rzecznik wiąże z niezachowaniem przez ustawodawcę zasady określoności prawa. Sejm nie podziela powyższego stanowiska. „Zasada 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, 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). Podniesione 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. Sejm (służby prawne Sejmu) zwrotowi temu nadają wąski zakres, który obejmuje działalność *stricto* parlamentarną. 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 parlamentarnych, których źródłem jest norma prawna.

Również w orzecznictwie sądowym podkreśla się, o czym była już mowa, związek „innej działalności” z mandatem poselskim. Ochroną wynikającą z immunitetu mogą być objęte tylko zachowania związane wprost, bezpośrednio i nieodłącznie z funkcją parlamentarzysty. „Dodatkowym wymaganiem ustawy, koniecznym do uznania, że działanie poza strukturami parlamentu wchodzi w zakres sprawowania mandatu jest to, by było ono ze sprawowaniem mandatu nieodłącznie związane. 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). Ponadto 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 zrekonstruować. 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. W oparciu o powyższe ustalenia trzeba uznać, iż zarówno osoby trzecie, jak i organy stosujące prawo są w stanie wskazać desygnaty „nieostrych pojęć”, o których mowa w art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m.

10. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. obejmuje swoim zakresem wyłącznie działalność, do której poseł jest uprawniony lub zobowiązany na mocy właściwych przepisów prawa. Tym samym **jest zgodny** z art. 105 ust. 1, art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

11. Wnioskodawca zarzuca niezgodność art. 6 ust. 2 *in fine* u.w.m. z prawem do sądu, przy czym jako wzorce kontroli wskazuje: art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji. W ocenie Sejmu treści normatywne wyprowadzane z Konwencji w zakresie prawa do sądu mają swój odpowiednik w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sformułowane zaś na podstawie obu norm zarzuty są tożsame. W takim stanie

rzeczy dokonanie oceny zgodności kwestionowanego przepisu z wzorcem konstytucyjnym powinno czynić wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego co do jego zgodności z art. 6 Konwencji zbędną (zob. wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08). Postępowanie w zakresie kontroli z art. 6 Konwencji powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska