

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Tryb postępowania z wniesionym w VIII kadencji wnioskiem o wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej posłów¹

Procedure for dealing with the motion submitted in the course of the 8th term of the Sejm requesting the Sejm to grant consent to bringing Deputies to a civil law liability

The author indicates that the legal structure of the Polish immunity regulations excludes the possibility of adopting a resolution by the Sejm on giving consent to bring several deputies to responsibility. In each individual case, the Sejm should consider a separate motion and adopt a separate resolution. Referring to the principle of discontinuity, the author concludes that regarding the two former Deputies, new motions for consent to bring them to a civil law liability should be submitted, while in the case of a Deputy holding a mandate also in the 9th term, the proceedings on the motion concerning him should be continued.

Keywords: immunity, Deputy, Constitution

Autor wskazuje, że konstrukcja prawna polskich rozwiązań immunitetowych wyklucza możliwość podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności kilku posłów. W każdym indywidualnym przypadku Sejm powinien rozpatrywać oddzielny wniosek i podjąć oddzielną uchwałę. Powołując się na zasadę dyskontynuacji, autor konkluduje, że w sprawie dwóch byłych posłów powinny zostać złożone nowe wnioski o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej, natomiast w przypadku posła posiadającego mandat również w IX kadencji postępowanie w sprawie dotyczącego go wniosku powinno być kontynuowane.

Słowa kluczowe: immunitet, poseł, Konstytucja

Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa
Parlamentarnego, WARSZAWA, POLSKA ■
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7704-5042>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: „czy skierowany w VIII kadencji Sejmu do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych wniosek

¹ *Opinia na temat trybu postępowania z wniesionym w VIII kadencji wnioskiem o wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej posłów X.X., Y.Y. i Z.Z. sporządzona 6 grudnia 2019 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych; BAS-WAKiU-107/19.*

o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej posłów XX, YY i ZZ powinien zostać skierowany ponownie do Sejmu przez wnioskodawcę? Wniosek dotyczy łącznie trzech posłów, a w IX kadencji Sejmu tylko jedna z wymienionych osób piastuje mandat poselski”.

Stan faktyczny

W VIII kadencji Sejmu w dniu 28 lutego 2019 r. do sekretariatu Marszałka Sejmu wpłynął wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej za naruszenie dóbr osobistych posłów XX, YY i ZZ, przedłożony przez oskarżycieli prywatnych Grupę Azoty Zakłady Chemiczne „Police” SA i WW. Wniosek został przedłożony w związku z postępowaniem cywilnym prowadzonym przez Sąd Okręgowy w Warszawie pod sygn. akt II C 96/19. Zważywszy, że wniosek z 28 lutego 2019 r. nie spełniał wymogów wynikających z ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2018, poz. 1799; dalej: u.w.m.p.s.)², Marszałek Sejmu wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku na podstawie art. 7c ust. 1a u.w.m.p.s. Wnioskodawca uzupełnił pismem z 2 kwietnia 2019 r. brakujące informacje. W konsekwencji Marszałek Sejmu, działając na podstawie art. 7c ust. 1b w związku z art. 7c ust. 7 u.w.m.p.s. skierował wniosek³ w dniu 26 kwietnia 2019 r. do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Do zakończenia VIII kadencji Sejmu (11 listopada 2019 r.) Komisja nie zakończyła rozpatrywania wniosku.

Okolicznością faktyczną, która ma istotny wpływ na dalszy tryb postępowania z wnioskiem, jest uzyskanie mandatu posła IX kadencji Sejmu przez Pana Posła YY. Pan XX w wyborach do Sejmu IX kadencji nie uzyskał reelekcji, zaś Pan ZZ w wyborach do Senatu uzyskał mandat senatora VIII kadencji.

Model normatywny ochrony immunitetowej wynikającej z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji

1. Jak trafnie wskazywano w powołanej opinii prawnej z 14 marca 2019 r., „pismo [z 28 lutego 2019 r. – uwaga W.O.-S.] zawiera w istocie nie jeden, lecz trzy wnioski o wyrażenie zgody na pociągnięcie trzech posłów do odpowiedzialności cywilnej (z tytułu zarzutu popełnienia przez nich jednego tego samego czynu). Konstruk-

² Opinia E. Gierach z 14 marca 2019 r., sygn. BAS-WAKiU-442/19. W opinii wskazano, że nie został spełniony wymóg wskazania miejsca urodzenia posłów, a także wymóg dokładnego określenia czynu, którego dotyczy wnioski.

³ Por. opinia BAS z 10 kwietnia 2019 r. (sygn. BAS-WAKiU-706/19) stwierdzająca, że uzupełniony wniosek spełnia wymogi formalne.

cja prawna polskich rozwiązań immunitetowych wyklucza możliwość podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności kilku posłów. W konsekwencji w analizowanym przypadku Sejm powinien w istocie rozpatrzyć trzy odrębne wnioski i podjąć trzy odrębne uchwały”. Antycypując tok dalszych rozważań, warto w tym miejscu zaznaczyć, że o ile w VIII kadencji Sejmu konieczność proceduralnego rozdzielenia „wniosku” na etapie prac Komisji wiązała się z indywidualizacją ochrony immunitetowej i koniecznością odrębnego rozstrzygnięcia w kwestii zgody na pociągnięcie każdego z trzech posłów do odpowiedzialności cywilnej, o tyle w obecnym stanie faktycznym autonomizacja proceduralna każdego z „wniosków” jest konsekwencją swoistego uprzywilejowania wnioskodawców, których wnioski nie zostały rozpatrzone w zakończonej kadencji Sejmu (art. 11 ust. 4 u.w.m.p.s.). W obecnym stanie faktycznym tryb postępowania z żądaniami wnioskodawcy, które dotyczyły trzech posłów VIII kadencji Sejmu, zależeć będzie od ich aktualnego statusu prawnego, czyli od tego, czy pełnią oni mandat poselski w IX kadencji Sejmu.

Odpowiedź na pytanie o dalszy sposób postępowania z wnioskiem z 28 lutego 2019 r. wymaga rozstrzygnięcia trzech odrębnych zagadnień:

- czy ochrona wynikająca z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji kończy się wraz z upływem kadencji Sejmu?,
- czy immunitet senatora wynikający z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji znajduje zastosowanie do czynów wiążących się ze sprawowaniem mandatu posła zakończonej kadencji Sejmu?,
- czy art. 11 ust. 4 u.w.m.p.s. może znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy wniosek wniesiony został w zakończonej kadencji Sejmu, a osoba piastująca mandat posła zakończonej kadencji uzyskała mandat senatora?

2. Konstytucja RP przewiduje dwa rodzaje immunitetu parlamentarnego. Immunitet formalny (art. 105 ust. 2 Konstytucji) oznacza ograniczenie dopuszczalności ścigania posła za czyny stanowiące przestępstwo lub inne czyny, których popełnienie powoduje odpowiedzialność karną w znaczeniu konstytucyjnym (obejmującą, obok odpowiedzialności karnej w rozumieniu ustawowym, m.in. odpowiedzialność wykroczeniową czy karną skarbową). Pociągnięcie do odpowiedzialności karnej dopuszczalne jest wyłącznie po wyrażeniu zgody przez Sejm lub przez posła, który dopuścił się czynu karalnego. Ochrona wynikająca z art. 105 ust. 2 Konstytucji rozciąga się wyłącznie na czyny, które nie przynależą do sfery wykonywania mandatu poselskiego.

Immunitet materialny (indemnitet) wyłącza karalność czynów popełnionych przez parlamentarzystę w ramach wykonywania mandatu poselskiego. Za tego rodzaju czyny poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem (art. 105 ust. 1 Konstytucji). Ochrona wynikająca z immunitetu materialnego nie dotyczy jednak czynów, których poseł dopuścił się w ramach działalności wchodzącej w zakres wykonywania mandatu, jeżeli naruszają one prawa osób trzecich. W takim wypadku pociągnięcie sprawy do odpowiedzialności sądowej (karnej lub cywilnej)

jest warunkowane wyrażeniem przez Sejm zgody. Działania wchodzące w zakres wykonywania mandatu, które naruszają prawa osób trzecich, podlegają ochronie niewynikającej z immunitetu materialnego, lecz ze specyficznej postaci immunitetu formalnego⁴. W przeciwieństwie jednak do immunitetu formalnego uregulowanego w art. 105 ust. 2 Konstytucji funkcja ochronna rozpatrywanego immunitetu obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną, ale każdy rodzaj odpowiedzialności egzekwowanej przez sąd (a zatem również odpowiedzialność cywilną). Obydwa immunitety uregulowane w art. 105 ust. 1 Konstytucji (immunitet materialny oraz specyficzna forma immunitetu formalnego – tzw. mały immunitet formalny) przysługują posłowi jedynie wówczas, gdy jego działalność wpisuje się w sprawowanie mandatu. Teza ta jednoznacznie wynika ze zdania pierwszego zawartego w omawianym przepisie. W tych wypadkach, gdy czyn popełniony przez posła nie mieści się w zakresie wykonywania mandatu i nie narusza norm prawa karnego w rozumieniu konstytucyjnym, sprawca ponosi odpowiedzialność sądową na zasadach ogólnych (w procesie cywilnym). W sytuacji, gdy czyn popełniony poza sferą wykonywania mandatu narusza ustawę karną, poseł podlega ochronie wynikającej z immunitetu formalnego, o którym mowa w art. 105 ust. 2 Konstytucji.

Immunitet materialny ma charakter trwały, co wynika jednoznacznie z treści przepisu go ustanawiającego (art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze). Po zakończeniu wykonywania mandatu poselskiego nie ma żadnych możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności za działania mieszczące się w ramach sprawowania mandatu, jeżeli nie naruszały one praw osób trzecich. Warto zauważyć, że o ile w okresie wykonywania mandatu poseł podlega odpowiedzialności przed Sejmem, o tyle z chwilą wygaśnięcia mandatu również ten reżim odpowiedzialności prawnej nie będzie miał do niego zastosowania. Utrata mandatu powoduje, że wewnętrzny reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej izby („odpowiedzialność przed Sejmem” – art. 105 ust. 1 zdanie drugie *in principio*) nie może mieć zastosowania do osoby niebędącej jej członkiem.

Bardziej złożona pozostaje ocena zakresu czasowego ochrony immunitetowej wynikającej z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W piśmiennictwie wyrażony został pogląd, że ochrona obejmująca działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu i naruszające prawa osób trzecich ustaje wraz z zakończeniem kadencji⁵. Innymi słowy, za działania mieszczące się w ramach wyko-

⁴ K. Grajewski, Komentarz do art. 6a [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 81; E. Gierach, Komentarz do art. 105 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 343; postanowienie TK z 2 grudnia 2009 r., sygn. akt I CSK 140/09, OSNC 2010, nr 5, poz. 83; postanowienie TK z 26 listopada 2015 r., sygn. akt SK 8/13.

⁵ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 348–349.

nywania mandatu poselskiego, które naruszają prawa osób trzecich, osoba pełniąca mandat poselski po jego wygaśnięciu miałaby podlegać odpowiedzialności na zasadach ogólnych (tj. zgoda Sejmu nie stanowiłaby warunku pociągnięcia do odpowiedzialności). K. Grajewski stwierdza, że immunitet uregulowany w art. 105 ust. 1 zdanie drugie jest immunitetem nietrwałym w przeciwieństwie do immunitetu, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze, „choć taki wniosek mógłby wynikać z konstatacji o ścisłym związaniu tego immunitetu z zamiarem ochrony sprawowania funkcji przedstawicielskich oraz z immunitetem materialnym”. Immunitet, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie, jest immunitetem procesowym, a „konstytucja nie stanowi, iż działa on również po wygaśnięciu mandatu parlamentarnego”. Zdaniem K. Grajewskiego Konstytucja w art. 105 ust. 1 zdanie drugie ochrania jedno z podstawowych praw parlamentu, jakim jest prawo do obradowania w pełnym, wyznaczonym przez wyborców składzie. „Natomiast w sytuacji, gdy osoba, która popełniła opisany czyn, nie jest już parlamentarzystą, trudno jest znaleźć powód jej ochrony immunitetem formalnym uregulowanym w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Inaczej mówiąc – nie ma żadnego uzasadnienia, by pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej byłego parlamentarzysty za czyn, który nie jest nawet chroniony immunitetem materialnym (bo narusza prawa osób trzecich), miało być uzależnione od zgody Sejmu (Senatu) np. następnej kadencji. Przyznanie takiej ochrony byłemu parlamentarzystcie jest zupełnie niezasadne – nie sprawuje on już mandatu przedstawicielskiego, zatem niejako znika przedmiot ochrony (prawo do obradowania w pełnym składzie przez parlament), a uprzednio sprawowany mandat jest chroniony immunitetem materialnym, który jest immunitetem trwałym”⁶.

Z przedstawionym wyżej stanowiskiem nie można się zgodzić. Po pierwsze, immunitety, o których mowa w art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze i drugie Konstytucji, chronią nie tylko prawo parlamentu do obradowania w pełnym składzie, ale stanowią również bardzo doniosłe, z perspektywy ustrojowej, gwarancje wykonywania mandatu poselskiego. Zagrożenie prawa parlamentu do obradowania w pełnym składzie z natury rzeczy może się wiązać wyłącznie z postępowaniem karnym. Tylko w takim postępowaniu sąd może wymierzyć parlamentarzystcie karę pozbawienia wolności, której wykonanie uniemożliwiłoby prowadzenie obrad w kompletnym składzie. Immunitet materialny i immunitet, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, chronią zaś nie tylko przed postępowaniem karnym, ale przed jakimkolwiek postępowaniem sądowym. Immunitety, o których mowa w art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze i drugie, służą nie tylko ochronie niezależności i autonomii instytucji parlamentu, ale również stanowią gwarancję niezależności członków parlamentu i zapewniają im swobodę sprawowania mandatu. *Ratio legis* tej instytucji wiąże się z przekonaniem, że swoboda wykonywania mandatu poselskiego nie byłaby pełna, gdyby osoba wykonująca

⁶ *Ibidem*.

mandat była narażona na działania służące bezzasadnemu uwikłaniu parlamentarzysty w proces sądowy.

Immunitet materialny nie obejmuje tych działań parlamentarzysty, mieszczących się w sferze sprawowania mandatu, którymi dopuścił się on naruszenia praw osób trzecich. Konstytucja warunkuje w tym wypadku dopuszczalność wszczęcia postępowania sądowego za zgodą właściwej izby. Znamienna jest różnica między obecną regulacją konstytucyjną a art. 7 ust. 1 tzw. małej Konstytucji⁷ ustanawiającym immunitet materialny. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym ustawa zasadnicza ograniczała się do stwierdzenia, że: „Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu, chyba że narusza dobra osobiste innych osób”. W konsekwencji odpowiedzialność karna parlamentarzysty za działania naruszające dobra osobiste osób trzecich podlegała ochronie wynikającej z immunitetu formalnego (art. 7 ust. 2 małej Konstytucji), zaś wszczęcie postępowania cywilnego, służącego dochodzeniu roszczeń związanych z naruszeniem dóbr osobistych nie wymagało zgody Sejmu. W praktyce oznaczało to, że osoby, które uznawały, iż działania parlamentarzysty naruszyły ich dobra osobiste, bez żadnych przeszkód mogły występować na drogę sądową. W sytuacji, gdy zarzut formułowany w pozwie służył wyłącznie szykanowaniu osoby sprawującej mandat parlamentarny, dopiero wyrok sądu prowadził do wykazania jego bezzasadności. Przyznanie izbom prawa wyrażania zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej za działania naruszające prawa osób trzecich daje gwarancję, że tego rodzaju postępowania nie będą służyły szykanom zagrażającym swobodzie wykonywania mandatu. Gwarancja ta nie ogranicza się jednak wyłącznie do okresu wykonywania mandatu poselskiego (co miało miejsce pod rządami małej Konstytucji), ale ma charakter permanentny i dotyczy również okresu po wygaśnięciu tego mandatu.

Stanowisko zakładające, że immunitet, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, jest immunitetem nietrwałym, oparte jest na argumentacji, która w pełni utożsamia tę instytucję z reżimem immunitetu formalnego, o którym mowa w art. 105 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji art. 105 ust. 1 zdanie drugie w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do odpowiedzialności karnej, zostaje pozbawiony znaczenia normatywnego. W proponowanym przez K. Grajewskiego ujęciu kwestia odpowiedzialności karnej za czyny naruszające prawa osób trzecich byłaby regulowana w art. 105 „podwójnie”. Kwestii tej dotyczyłyby bowiem zarówno art. 105 ust. 1 zdanie drugie (jeżeli czyn naruszający prawa osób trzecich mieści się w zakresie wykonywania mandatu), jak i art. 105 ust. 2 w sposób ogólny regulujący kwestię odpowiedzialności karnej

⁷ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 84, poz. 426.

od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu. W obu przypadkach mechanizm ochrony byłby tożsamy – zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej wyraża Sejm (Senat), a oba immunitety mają charakter nietrwały. Warto jednak zauważyć, że z brzmienia art. 105 ust. 1 zdanie drugie – w odróżnieniu od sposobu sformułowania ust. 2 – nie wynika, by przewidziane w tym przepisie gwarancje miały charakter ograniczony do okresu wykonywania mandatu. Treść tego przepisu, pozornie, z uwagi na użycie terminu „poseł”, może rodzić wątpliwość, czy sformułowana w nim zasada ma zastosowanie do byłego posła. Należy jednak uznać, że rozstrzygające znaczenie dla wykładni całego analizowanego zdania ma zastosowany w nim szyk. Wskazuje on, iż wyznaczona reguła odnosi się do „działalności”, o której mowa w zdaniu pierwszym („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”). Omawiane zdanie eksplikuje zatem zasady odnoszące się do odpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, o której mówi pierwsze zdanie. Za taką działalność piastun mandatu poselskiego ponosi odpowiedzialność przed Sejmem, a w sytuacji, gdy naruszył prawa osób trzecich, zainicjowanie odpowiedzialności sądowej wymaga zgody Sejmu. Proponowana przez K. Grajewskiego wykładnia art. 105 ust. 1 ignoruje związek między pierwszym i drugim zdaniem tego przepisu. Prowadzi ona do zasadniczego ograniczenia zakresu ochrony swobody wykonywania mandatu parlamentarnego. Wprawdzie poseł w okresie sprawowania mandatu pozostaje wolny od szykan związanych z bezzasadnym wszczynaniem procesów sądowych, jednak może obawiać się, że po wygaśnięciu mandatu zostanie uwikłany w postępowania sądowe dotyczące działań podejmowanych przez niego w ramach wykonywania mandatu. W konsekwencji trudno zgodzić się z tezą, że „przyznanie ochrony byłemu parlamentarzystcie jest zupełnie niezasadne”, a fakt, iż nie sprawuje on mandatu przedstawicielskiego powoduje, że „znika przedmiot ochrony”. Obawa przed potencjalnym postępowaniem sądowym – inicjowanym wyłącznie w celu szykanowania osoby, która podjęła określone działania w toku wykonywania mandatu parlamentarnego – może skutecznie ograniczać swobodę jego wykonywania.

Na gruncie obowiązującego stanu prawnego brak jest wystarczających podstaw normatywnych, by kwestionować tezę, że zgoda Sejmu jest zawsze warunkiem pociągnięcia do odpowiedzialności sądowej za działania naruszające prawa osób trzecich, które podjęte zostały w ramach wykonywania mandatu. Warto zaznaczyć, że pogląd zbieżny do stanowiska prezentowanego w niniejszej opinii przedstawiony został w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2015 r., sygn. akt SK 8/13. Odnosząc się do immunitetu, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, sąd konstytucyjny stwierdził, że „ma on szczególny zasięg czasowy, gdyż dotyczy również okresu po zakończeniu kadencji” (uzasadnienie pkt II. 2.2.5).

Kolejnym argumentem przemawiającym za trwałością „małego immunitetu formalnego” jest konstrukcja zawarta w art. 11 ust. 4 u.w.m.p.s. Wprawdzie treść rozwiązań ustawowych nie może przesądzać o wykładni przepisów Konstytucji, a odmienne stanowisko przeczyłoby hierarchicznej nadrzędności ustawy zasadniczej w systemie prawa, to jednak kształt rozwiązań ustawowych jest wyrazem sposobu odczytania przez ustawodawcę norm konstytucyjnych. Analiza art. 11 ust. 4 będzie przedmiotem rozważań w dalszej części opinii. W tym miejscu warto ograniczyć się do stwierdzenia, że przepis ten oparty jest na założeniu, że upływ kadencji Sejmu nie oznacza, że wnioski na podstawie art. 105 ust. 1 zdanie drugie skierowane do „starego Sejmu” upadają, a egzekwowanie odpowiedzialności sądowej w tych sprawach jest możliwe na ogólnych zasadach. Gdyby tak było, to w przypadku wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej (za czyny naruszające prawa osób trzecich w okresie kadencji starego Sejmu) wystarczające gwarancje dla prawa nowej izby do obradowania w pełnym składzie wynikałyby z art. 105 ust. 2 Konstytucji, zaś wnioski dotyczące odpowiedzialności cywilnej w takich sprawach nie wymagałyby zgody nowego Sejmu. Przyjęta w art. 11 ust. 4 u.w.m.p.s. konstrukcja odwołuje się jednak do odmiennych założeń. Nakaz kontynuacji niezakończonego w starym Sejmie postępowania immunitetowego, które zainicjowane zostało wnioskiem na podstawie art. 7b ust. 5 u.w.m.p.s. (cywilna odpowiedzialność sądowa) wobec osoby, która odnowiła swój mandat poselski, opierać się musi na założeniu, że czyn, stanowiący przedmiot tego postępowania podlega nadal ochronie wynikającej z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, a zatem ochrona ta ma charakter trwały⁸. Jakkolwiek zatem treść przepisów ustawy nie może przesądzać o wykładni Konstytucji, to jednak przyjęta w art. 11 ust. 4 konstrukcja świadczy o tym, że ustawodawca odczytuje sens normatywny art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w sposób zbieżny ze stanowiskiem prezentowanym w opinii.

Kończąc tę część rozważań, warto odnotować, że w VIII kadencji Sejmu Komisja Regulaminowa, Spraw Poselskich i Immunitetowych na posiedzeniu w dniu 13 grudnia 2016 r., opiniując dla Marszałka Sejmu w trybie art. 17 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu wniosek oskarżyciela subsydiarnego XY (anonimizacja – W.O.-S.) z dnia 11 lipca 2016 r. o wyrażenie zgody przez Sejm na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej byłego posła YZ, podjęła uchwałę, w której stwierdziła, że „immunitet materialny chroni mandat przedstawicielski permanentnie – to jest od dnia jego nabycia, aż do śmierci osoby, której immunitet przysługuje. Jest

⁸ Trudno zarazem nie odnotować ułomności przyjętego w art. 11 ust. 4 rozwiązania. Nie sposób bowiem wskazać na racje, które stoją za uprzywilejowaniem wniesionych w starym Sejmie wniosków dotyczących osób, które odnowiły w nowym Sejmie swój mandat, względem wniosków dotyczących osób, które nie dokonały reelekcji. Przy założeniu trwałości ochrony immunitetowej wynikającej z art. 105 ust. 1 zdanie drugie konstrukcja ta rodzi wątpliwości na gruncie zasady równości.

on niezbywalny, a pociągnięcie do odpowiedzialności posła za jego wcześniejsze działania, wchodzące w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego, które naruszyły prawa osób trzecich, wymaga zgody Sejmu również po wygaśnięciu mandatu. Wobec powyższego Sejm ma obowiązek rozpatrzyć wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej byłego posła”. Jednocześnie odnosząc się do procedury, którą należałoby zastosować w Sejmie przy postępowaniu z wnioskiem, Komisja uznała, że „wskazane jest dokonanie wcześniejszej zmiany ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie art. 6a i 7b oraz wprowadzenie niezbędnych zmian w przepisach regulaminu Sejmu, co do sposobu procedowania nad wnioskiem w Komisji i na sali sejmowej”⁹.

3. Odpowiedź na pytanie „czy immunitet senatora wynikający z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji znajduje zastosowanie do czynów wiążących się ze sprawowaniem mandatu posła zakończonej kadencji Sejmu?”, rozpocząć trzeba od konstatacji, że w świetle przepisów ustawy zasadniczej posłom i senatorom przysługuje tożsama ochrona immunitetowa. Zgodnie z art. 108 Konstytucji do senatorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 105 Konstytucji. Immunitet senatora wynikający z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji dotyczy jednak wyłącznie działań w ramach wykonywania mandatu senatora, które naruszają prawa osoby trzeciej. Ochrona wynikająca z tego przepisu nie obejmuje zatem żadnych innych działań podejmowanych w ramach innych funkcji publicznych, a w szczególności działań podejmowanych przed uzyskaniem mandatu senatora (w tym np. w ramach wykonywania mandatu posła zakończonej kadencji Sejmu). Podobnie w przypadku posła zakres ochrony immunitetowej związany z małym immunitetem formalnym nie dotyczy działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu senatora zakończonej kadencji Senatu. Zakres ochrony wynikającej z analizowanego przepisu obejmuje wyłącznie sferę wykonywania mandatu posła (senatora) określonej kadencji Sejmu (Senatu). Innymi słowy, pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej posła IX kadencji Sejmu za działania naruszające prawa osób, które miały miejsce np. w okresie V kadencji Sejmu, nie podlega ochronie immunitetowej z tytułu pełnienia mandatu posła IX kadencji. Zważywszy, że ochrona wynikająca z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ma jednak charakter trwały (ochrona związana z wykonywaniem mandatu posła V kadencji), pociągnięcie takiego parlamentarzysty do odpowiedzialności sądowej będzie wymagało zgody izby (podobnie jak pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej byłego posła V kadencji, który nie sprawuje obecnie mandatu poselskiego).

Na marginesie tych rozważań należy zauważyć, że zwolennicy stanowiska kwestionującego trwałość immunitetu, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie, zmuszeni są do odpowiedzi na pytanie, dlaczego ustawodawca w art. 11

⁹ Opinia nr 21 Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych dla Marszałka Sejmu uchwalona na posiedzeniu w dniu 13 grudnia 2016 r.

ust. 4 u.w.m.p.s. nakazał w nowej kadencji Sejmu kontynuację niezakończonych w starej kadencji postępowań, jeżeli dotyczą one czynów, które przestały podlegać ochronie immunitetowej. Czy takie ujęcie nie oznacza niekonstytucyjnego rozszerzenia zakresu ochrony małego immunitetu formalnego na działania podejmowane przed uzyskaniem mandatu (w okresie wykonywania mandatu posła zakończonej kadencji)? Ochrona immunitetowa jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady równości wszystkich wobec prawa, a tym samym rozszerzenie w ustawie zakresu ochrony immunitetowej dotyczącej sprawowania mandatu poselskiego względem zakresu wynikającego z art. 105 ust. 1 zdanie drugie rodziłoby wątpliwości w świetle ustawy zasadniczej.

Podsumowaniem tej części rozważań jest pogląd, że immunitet senatora wynikający z art. 105 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 108 Konstytucji chroni wyłącznie działania związane z wykonywaniem mandatu senatora określonej kadencji. Oznacza to, że pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej (karnej lub cywilnej) za działania podejmowane przed uzyskaniem mandatu senatorskiego – w okresie wykonywania mandatu posła zakończonej kadencji – wymagać będzie zgody Sejmu. Organem właściwym do wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej byłego posła, który aktualnie sprawuje mandat senatora, pozostaje Sejm. Trwałość ochrony immunitetowej wynikającej z art. 105 ust. 1 zdanie drugie powoduje, że egzekwowanie odpowiedzialności cywilnej w stosunku do byłego posła za działania podejmowane przez niego w okresie wykonywania mandatu wymaga *ad infinitum* zgody Sejmu bez względu na to, czy poseł odnowił po zakończeniu kadencji swój mandat poselski, czy też uzyskał w wyborach do Senatu mandat senatora albo nie wykonuje żadnego mandatu parlamentarnego. Zasada ta będzie miała zastosowanie również w odniesieniu do wszystkich innych form „odpowiedzialności sądowej”, o których mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie, przy czym bardziej złożona pozostaje kwestia odpowiedzialności karnej. Możliwy jest bowiem szczególny przypadek, w którym byłemu posłowi pełniącemu aktualnie mandat senatora (albo odwrotnie – byłemu senatorowi pełniącemu mandat poselski) zarzucany jest czyn związany z wykonywaniem mandatu poselskiego (senatorskiego) w okresie zakończonej kadencji, który wiąże się z naruszeniem praw osób trzecich. W takim wypadku aktualny senator podlegałby podwójnej ochronie immunitetowej. Pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej – zważywszy na trwałość immunitetu z okresu sprawowania mandatu poselskiego – wymagałoby zgody Sejmu. Wykonywanie mandatu senatora wiąże się jednak z ochroną immunitetową wynikającą z art. 105 ust. 2 w związku z art. 108 Konstytucji. W takim wypadku zgoda Sejmu na pociągnięcie senatora do odpowiedzialności karnej byłaby jednak niewystarczająca i egzekwowanie tej odpowiedzialności wymagałoby również zgody Senatu. Odrzucić należy tezę, że warunkiem odpowiedzialności karnej w opisywanej sytuacji byłaby wyłącznie zgoda Senatu, która niejako „konsumowałaby” zgodę Sejmu. Takie stanowisko bezzasadnie z perspektywy konstytucyjnej różnicowałoby sytuację

prawną byłych parlamentarzystów w zależności od tego, czy w chwili inicjowania postępowania karnego sprawują mandat w drugiej izbie. Oznaczałoby to również, że w opisywanej sytuacji każda z izb mogłaby się stać gwarantem konstytucyjnych praw drugiej izby. Drugą z wymienionych przyczyn jest powodem, dla którego odrzucić także należy tezę przeciwną, tj.: warunkiem pociągnięcia do odpowiedzialności karnej byłego posła a aktualnego senatora za działania związane z wykonywaniem mandatu posła jest jedynie zgoda Sejmu. Stanowisko takie stałoby w jaskrawej sprzeczności z założeniem, że każdej z izb przysługuje w pełni autonomiczna kompetencja w zakresie rozstrzygania spraw immunitetowych jej członków (tzw. autonomia jurysdykcyjna stanowiąca komponent powszechnie aprobowanej w doktrynie prawa konstytucyjnego zasady autonomii parlamentu).

W konsekwencji w sytuacji, gdy wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej za czyn naruszający prawa osoby trzeciej, mieszczący się w zakresie wykonywania mandatu posła na Sejm zakończony kadencji, dotyczy osoby, która aktualnie sprawuje funkcję senatora, organem właściwym do wyrażenia zgody jest Sejm. W przypadku jednak, gdy wniosek dotyczy odpowiedzialności karnej, zgodę na prowadzenie postępowania karnego w omawianej sytuacji wyrazić powinien zarówno Sejm, jak i Senat¹⁰.

4. Treść art. 11 ust. 4 u.w.m.p.s. przewiduje, że jeżeli po nadaniu biegu wnioskowi, o którym mowa w art. 7b ust. 1, 2 albo 5 lub w art. 10 ust. 4 u.w.m.p.s., a przed podjęciem przez Sejm lub Senat rozstrzygnięcia w tych sprawach, upłyne kadencja Sejmu, postępowanie w danej sprawie toczy się nadal w Sejmie lub w Senacie następnej kadencji, o ile poseł lub senator, którego wniosek dotyczy, został wybrany na tę kadencję. Omawiana zasada ustanawia wyjątki od zasady dyskontynuacji prac parlamentu w odniesieniu do wniosków dotyczących immunitetu lub nietykalności. Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych oznacza, że „wszystkie sprawy, wnioski i przedłożenia, w których nie doszło do zamknięcia prac parlamentarnych, uważa się za ostatecznie załatwione w sensie niedojścia do

¹⁰ Warto podkreślić, że opisywany zbieg ochrony immunitetowej wynikającej z różnych podstaw prawnych nie stanowi wyjątku w systemie polskiego prawa. Innymi przykładami takiej sytuacji są: (1) zbieg ochrony immunitetowej wynikającej z art. 105 ust. 2 i 5 Konstytucji oraz art. 15 Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy w przypadku parlamentarzystów, którzy są członkami Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (zob. P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie zakresu ochrony immunitetowej posła na Sejm wchodzącego w skład Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, 26 lutego 2009 r.; BAS-WAUip-3557/08, niepubl., oraz (2) zbieg ochrony wynikającej z art. 88 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2019, poz. 489, ze zm.) z art. 105 ust. 2 w związku z art. 108 Konstytucji i art. 6a u.w.m.p.s., w sytuacji gdy wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej dotyczy parlamentarzysty, który w przeszłości pełnił funkcje prezesa, wiceprezesa, dyrektora generalnego NIK lub kontrolera, a stawiany zarzut dotyczy podejmowanych w ramach tych funkcji czynności służbowych.

skutku. Nie są więc one w żadnej formie przekazywane nowemu parlamentowi¹¹. Analizowany przepis ma m.in. zastosowanie do wniosków o wyrażenie zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej za przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego (art. 7b ust. 1 u.w.m.p.s.) oraz przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego (art. 7b ust. 2 u.w.m.p.s.) w sytuacji, gdy inkryminowane działania wchodziły w zakres sprawowania mandatu i jednocześnie naruszały prawa osób trzecich, a także wniosków o wyrażenie zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do cywilnej odpowiedzialności sądowej za działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego i jednocześnie naruszające prawa osób trzecich (art. 7b ust. 5 w związku z art. 6a u.w.m.p.s.). Nakaz kontynuacji postępowania w „nowej” izbie warunkowany jest m.in. odnowieniem mandatu przez parlamentarzystę, którego wniosek dotyczy. Wyłączenie zasady dyskontynuacji w takich wypadkach zwalnia wnioskodawców z konieczności ponownego składania wniosków po ukonstytuowaniu się izb w nowej kadencji. *Prima facie* art. 11 ust. 4 u.w.m.p.s. mógłby rodzić wątpliwość, czy zasada w nim zawarta może znaleźć zastosowanie do wniosków skierowanych do Sejmu „starej” kadencji w sytuacji, gdy dotychczasowy poseł uzyskał w wyborach do Senatu mandat senatora. Zgodzić należy się jednak z poglądem, że „będzie ona miała zastosowanie tylko w takiej sytuacji, w której poseł mijającej kadencji zostanie wybrany do Sejmu kolejnej kadencji i – analogicznie – gdy senator upływającej kadencji uzyska mandat senatorski w Senacie kolejnej kadencji”. Wniosek taki wynika jednak z wykładni językowej, nie zaś z tego, że „nie jest możliwe, by np. w Sejmie rozpatrywano wniosek dotyczący posła poprzedniej kadencji, który aktualnie sprawuje mandat senatorski”¹². Brzmienie art. 11 ust. 4 u.w.m.p.s. wyraźnie wskazuje, że w opisanej sytuacji chodzi o kontynuację postępowania, które (*verba legis*) „nadal” ma się toczyć „w Sejmie lub w Senacie następnej kadencji, o ile poseł lub senator, którego wniosek dotyczy, został wybrany na tę kadencję”. Składnia analizowanego zdania oraz użycie przysłówka „nadal” (tj. w dalszym ciągu) wskazuje, że chodzi o kontynuację toku postępowania w tej samej izbie, w której zostało ono zainicjowane. Odmienna wykładania dopuszczająca w nowej kadencji prowadzenie postępowania w sprawie wniosku w izbie innej niż zostało ono pierwotnie wszczęte prowadzić musiałyby do konstatacji, że ustawodawca nie unormował niezbędnych dla kontynuacji takiego postępowania zasad określających tryb przekazywania wniosków między izbami. Ich brak w praktyce uniemożliwiłby realizację tak odczytywanej dyspozycji i wskazywałby na istnienie luki w prawie.

Wnioski wynikające z analizy zakresu temporalnego immunitetu, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, przeczą tezie generalnie kwe-

¹¹ L. Garlicki, Komentarz do art. 98 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 30.

¹² K. Grajewski, Uwagi do art. 11 [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014, s. 175–176.

stionującej możliwość rozpatrywania w Sejmie wniosków dotyczących senatorów (a także w Senacie wniosków dotyczących posłów). Sytuacja taka będzie miała miejsce w odniesieniu do sądowej odpowiedzialności cywilnej dotyczącej czynów naruszających prawa osoby trzeciej i popełnionych w przeszłości w ramach wykonywania mandatu członka drugiej izby, a także w odniesieniu do odpowiedzialności karnej za takie czyny w sytuacji zbiegu zakresów ochrony wynikających z art. 105 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 105 ust. 2 Konstytucji. Jak już zasygnalizowano, w drugim przypadku warunkiem prowadzenia postępowania karnego przeciwko parlamentarzyste jest zgoda na ściganie wyrażona przez obie izby.

Wniosek

Komisja Regulaminowa, Spraw Poselskich i Immunitetowych Sejmu IX kadencji powinna na podstawie art. 11 ust. 4 u.w.m.p.s. kontynuować postępowanie w sprawie wniesionego w VIII kadencji wniosku z 28 lutego 2019 r. o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej posłów XX, YY i ZZ w zakresie, w jakim wniosek ten dotyczy Pana YY – posła na Sejm IX kadencji. W pozostałym zakresie wniosek z 28 lutego 2019 r. zgodnie z art. 11 ust. 4 u.w.m.p.s. podlega zasadzie dyskontynuacji. W odniesieniu do Pana XX (byłego posła na Sejm VIII kadencji) oraz Pana Senatora ZZ (byłego posła na Sejm VIII kadencji, a obecnie Senatora IX kadencji) pociągnięcie do cywilnej odpowiedzialności sądowej w sprawie, której dotyczył wniosek z 28 lutego 2019 r., wymaga złożenia przez wnioskodawcę ponownego wniosku na ręce Marszałka Sejmu.

Bibliografia

- Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie zakresu ochrony immunitetowej posła na Sejm wchodzącego w skład Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy*, 26 lutego 2009 r.; BAS-WAUiP-3557/08, niepubl.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 98 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Gierach E., *Komentarz do art. 105 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Grajewski K., *Komentarz do art. 6a [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Grajewski K., *Uwagi do art. 11 [w:] Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014.