

Andrzej Sakowicz

Opinia prawna na temat trwałości ochrony immunitetowej wynikającej z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji oraz trybu pociągnięcia byłego posła do odpowiedzialności sądowej¹

Legal opinion on durability of immunity protection constituted in article 105 (1) sentence 2 of Polish Constitution and the procedure of holding a former Deputy liable (1991/16(1)): The opinion is an answer to a question submitted by the Marshal of the Sejm, whether a former Deputy is still entitled to immunity protection in case of acts committed within the scope of the mandate. According to the author, the former Deputy (or a Senator) may be held responsible for actions violating rights of the third persons which took place during the exercise of the mandate of that Deputy, but only upon a permission of an appropriate house of Parliament. The author notes that the loophole in legislation should be filled by an amendment.

Keywords: immunity | deputy | liability

Słowa kluczowe: immunitet | poseł | odpowiedzialność

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu w Białymstoku,
ekspert ds. legislacji BAS; andrzej.sakowicz@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

W związku z trwającą procedurą dotyczącą wniosku oskarżyciela subsidiarynego E.K. z 11 lipca 2016 r. o wyrażenie zgody przez Sejm na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej byłego posła H.K., Marszałek Sejmu RP zwrócił się o zbadanie wątpliwości dotyczących tego, czy byłemu posłowi za czyny, które popełnił w trakcie wykonywania mandatu posła (a które były chronione immunitetem, o którym mowa w art. 105 ust. 1 Konstytucji i art. 6a ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora; dalej: u.w.m.p.s.), po wygaśnięciu tego mandatu w dalszym ciągu przysługuje taka sama ochro-

¹ Opinia sporządzona 24 października 2016 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowej; BAS-WAL-1991/16.

na immunitetowa. Marszałek Sejmu RP zastrzegł, że w przypadku odpowiedzi pozytywnej, konieczne staje się udzielenie odpowiedzi na kolejne pytanie, a mianowicie: czy na podstawie przepisów obecnie obowiązujących jest możliwe rozpatrzenie wniosku o wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie byłego posła do odpowiedzialności, czy też wymagałoby to ingerencji ustawodawcy i stworzenia odpowiednich przepisów proceduralnych umożliwiających rozpatrywanie takiego wniosku.

Ochrona immunitetowa wynikająca z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji

Udzielenie odpowiedzi na postawione pytania, zwłaszcza to, czy były parlamentarzysta podlega ochronie immunitetowej, o której mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie *in fine* Konstytucji RP, powinno zostać poprzedzone kilkoma uwagami o charakterze ogólnym na temat immunitetu parlamentarnego. Problematyka ta została ujęta w rozdziale IV Konstytucji zatytułowanym „Sejm i Senat”, w którym zamieszczony jest art. 105. Normy zawarte w tym przepisie regulują zagadnienia związane ze statusem prawnym parlamentarzystów, w tym przede wszystkim immunitet materialny, immunitet formalny oraz przywilej nietykalności parlamentarnej, który pomijam w niniejszej opinii. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena, czy ochrona immunitetowa wynikająca z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP ma charakter trwały czy też wygasa wraz końcem kadencji, powinna być dokonywana wyłącznie na podstawie analizy przepisu ustawy zasadniczej. Z uwagi na hierarchiczną nadrzędność Konstytucji RP w polskim porządku prawnym, treść rozwiązań ustawowych nie może mieć wpływu na wykładnię jej przepisów.

Immunitet materialny (zwany również bezwzględny lub *indemnitatem*) został zawarty w przepisie art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP (który na mocy art. 108 Konstytucji RP znajduje odpowiednie zastosowanie do senatorów), który stanowi, że: *Posel nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu*². Uogólniając, istotą tzw. immunitetu materialnego jest ograniczanie lub wyłączenie odpowiedzialności (jej wszelkich form, tj. odpowiedzialności karnej, cywilnej, administracyjnej, na tle prawa pracy itp.) za czyny w określony sposób powiązane ze sprawowa-

² Por. K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 99–100; J. Mordwiłko, *Tryb postępowania Sejmu w świetle art. 105 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 86; M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9, s. 21; B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009, s. 116–133.

niem mandatu parlamentarnego. Przy tym art. 105 ust. 1 Konstytucji należy interpretować jako taki, który nie wyłącza bezprawności danego rodzaju czynów (skoro poseł może ponosić za nie odpowiedzialność przed Sejmem, tj. porządkową i dyscyplinarną) ani nie wyklucza całkowicie ich sankcjonowania (bo odpowiedzialność ta ma być egzekwowana przed określonym organem)³. Jednocześnie warto zasygnalizować, że wskazany immunitet materialny ma charakter: 1) bezwzględny (niewzruszalny) – w stosunku do innych niż Sejm organów – ponieważ Konstytucja sama nie przewiduje ani nie dopuszcza żadnej procedury jego zniesienia lub ograniczenia; 2) absolutny, gdyż nie ma możliwości jego uchylecia przez izbę bądź zrzeczenia się przez zainteresowanego; 3) trwałe, bo ochrona immunitetowa przysługuje zarówno w toku sprawowania, jak i po wygaśnięciu mandatu; 4) częściowy, jako że jego zakres przedmiotowy obejmuje „działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu” poselskiego, a więc chroni tylko pewną (wąską) sferę działalności poselskiej. Jednocześnie, z uwagi na konieczny związek ze sprawowaniem mandatu, czyn objęty immunitetem materialnym musi nastąpić w czasie trwania mandatu, a nie przed jego nabyciem czy też po jego wygaśnięciu⁴.

³ Na marginesie należy podnieść, że przepis art. 105 ust. 1 Konstytucji posługuje się li tylko terminem „odpowiedzialność”. Nie jest dookreślany przez żaden przymiotnik, który relatywizowałby czyny objęte immunitetem na gruncie analizowanego przepisu do konkretnej gałęzi czy dziedziny prawa. Z tego można wyprowadzić, że przepis ten obejmuje wszelkie formy odpowiedzialności; oprócz odpowiedzialności karnej, odnosi się on zatem do odpowiedzialności cywilnej, administracyjnej, na tle prawa pracy itp. Powyższe samo przez się nie rozstrzyga jednak, czy następuje całkowite zniesienie, czy też jedynie przekształcenie (i w tym sensie – ograniczenie) bezprawności za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu. Jak zauważył TK, niepewność tę usuwa zdanie drugie art. 105 ust. 1 Konstytucji, rozpoczynające się od stwierdzenia: *za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem*. Sformułowanie to, po pierwsze, wyraźnie wyklucza całkowity brak zarówno bezprawności danego rodzaju czynów (skoro poseł ponosić ma za nie odpowiedzialność), jak i jej sankcjonowania (bo odpowiedzialność ta ma być egzekwowana przed określonym organem), a po drugie, przekształca charakter bezprawności tychże czynów, gdyby któryś z nich wypełniał znamiona czynu zabronionego przez ustawę karną. Ta druga konkluzja płynie już chociażby z tego, współcześnie fundamentalnego, założenia, że odpowiedzialność karna może być egzekwowana wyłącznie przed organami władzy sądowniczej (wymiaru sprawiedliwości), do których niewątpliwie nie zalicza się parlamentu (instytucję „sądu sejmowego” dałoby się potraktować tylko w kategoriach historycznych); por. postanowienie TK z 26 listopada 2015 r., sygn. akt SK 8/13, OTK-A ZU 2015, nr 1, poz. 182.

⁴ Zob. w szczególności L. Garlicki, Komentarz do art. 105 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 7–8; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, op. cit., s. 91 i n.; *idem*, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009,

Drugi immunitet, określany mianem formalnego, procesowego lub względ- nego, nie ma charakteru jednolitego. Przepisy Konstytucji RP pozwalają na wyodrębnienie dwóch rodzajów immunitetów formalnych, tj. wyrażonego w art. 105 ust. 1 zdanie drugie (powiedzmy immunitet formalny *sensu stricto*) oraz w art. 105 ust. 2 (w związku z art. 108) Konstytucji RP (immunitet for- malny *sensu largo*). Istota immunitetu formalnego *sensu stricto* sprowadza się do tego, że poseł (senator) za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. Immunitet ten: *ma charakter procesowy i działa w tym momencie, w którym kończy się działanie immuni- tetu materialnego, tzn. gdy popełniony przez parlamentarzystę czyn wynikający ze sprawowania mandatu przedstawicielskiego jednocześnie narusza prawa osób trzecich*⁵. Zwrócić należy uwagę na to, że wskazane: *przedmiotowe ograniczenie immunitetu materialnego dotyczy sytuacji, w której działaniami wynikającymi ze sprawowania mandatu poseł naruszy prawa osób trzecich (wówczas ustawa zasadnicza nie wyłącza ani materialnie nie ogranicza szeroko rozumianej od- powiedzialności, lecz tylko wymaga – dla pociągnięcia go do odpowiedzialności sądowej – zgody Sejmu, a więc jest to specyficzna postać immunitetu formalnego)* (...) obydwa uregulowane w art. 105 ust. 1 Konstytucji immunitety przysługują posłowi tylko wtedy, gdy jego działalność wpisuje się w sprawowanie mandatu – kwestię tę przesądza jednoznacznie i samodzielnie zdanie pierwsze wskazanego przepisu. Wykładnia ta przywodzi do wniosku, że prowadzenie postępowania sądowego przeciwko posłowi w trybie art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP wymaga spełnienia dwóch podstawowych przesłanek dotyczących zarzu- canego mu czynu: a) kwalifikowanie się owego czynu do zakresu sprawowania mandatu poselskiego oraz b) naruszenie tym czynem prawa osoby trzeciej.

Odmienne przedstawia się sytuacja, gdy idzie o zakres tzw. immunitet for- malny *sensu largo*. Został on określony w art. 105 ust. 2 w związku z art. 108 Konstytucji, w myśl którego poseł (senator) nie może być pociągnięty do od- powiedzialności karnej bez zgody Sejmu (Senatu). Immunitet ten – w prze- ciwieństwie do immunitetu formalnego *sensu stricto* – nie jest związany z działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego (sena-

s. 305 i n.; B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, *op. cit.*, s. 118 i n.; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warsza- wa 2012, s. 620 i n.; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 132.

⁵ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów*, *op. cit.*, s. 306; wyrok TK z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 2/14, OTK-A ZU 2016, poz. 18. Na dwa typy immunitetu for- malnego wskazuje zarówno w literaturze np. B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, *op. cit.*, s. 123–124, jak i w orzecznictwie np. postanowienie TK z 26 listopada 2015 r., sygn. akt SK 8/13, OTK-A ZU 2015, nr 10, poz. 182, uza- sadnienie pkt II. 2.2.5.

torskiego). Z tego powodu nazywany jest w literaturze prawa konstytucyjnego immunitetem pozaparlamentarnym bądź pozazawodowym, co szczególnie uwidacznia brak jego związku z zawodową działalnością parlamentarzysty⁶. Okoliczność ta rzutuje na zakres ochrony wynikającej z tzw. immunitetu formalnego *sensu largo*. W przeciwieństwie bowiem do zakresu przedmiotowego immunitetu materialnego oraz tzw. immunitetu formalnego *sensu stricto*, odnoszących się do każdego rodzaju odpowiedzialności sądowej, immunitet określony w art. 105 ust. 2 w związku z art. 108 Konstytucji RP ograniczony został do szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej i wyraża się w procesowym zakazie pociągania członka parlamentu do odpowiedzialności przed sądem bez zgody właściwej izby parlamentu. Tzw. immunitet formalny *sensu largo* nie ma znaczenia w zakresie pozostałych reżimów odpowiedzialności, np. cywilnej, administracyjnej czy na tle prawa pracy.

Mimo widocznych różnic przedmiotowych między immunitetem formalnym *sensu stricto* oraz immunitetem formalnym *sensu largo*, K. Grajewski uważa, że w obu formach są to „immunitety względne”, ponieważ mogą być zniesione decyzją parlamentu, a także „immunitety czasowe” (nietrwałe), gdyż przysługują parlamentarzystom od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu parlamentarnego. Pogląd ten budowany jest na podstawie charakteru procesowego obu immunitetów⁷. K. Grajewski twierdzi, że: *konstytucja nie stanowi, iż działa on (tj. immunitet z art. 105 ust. 1 zdanie drugie) również po wygaśnięciu mandatu parlamentarnego. Taka konstrukcja jest logiczna i uzasadniona – w czasie gdy dana osoba jest posłem lub senatorem, korzysta z wyłączenia odpowiedzialności za określone kategorie w konstytucji czynów. Jeżeli popełniony przez posła (senatora) czyn jest czynem naruszającym jednocześnie prawa osób trzecich, to wyłączenie odpowiedzialności (karalności) nie działa, jednakże ta osoba jest chroniona immunitetem formalnym. W ten sposób 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 parlamentarzysty jest zupełnie niezasadne – nie sprawuje on już mandatu przedstawicielskiego, zatem niejako znika przedmiot ochrony (prawo do obradowania w pełnym składzie przez parlament), a uprzednio spr-*

⁶ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, op. cit., s. 138.

⁷ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów*, op. cit., s. 348–349.

wowany mandat jest chroniony immunitetem materialnym, który jest immunitetem trwałym⁸.

Poglądu K. Grajewskiego nie można podzielić z kilku powodów. Po pierwsze, przyjmując sposób wywodu K. Grajewskiego, tj. zaakcentowanie charakteru procesowego immunitetów wyrażonych w art. 105 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 105 ust. 2 (w związku z art. 108) Konstytucji przy jednoczesnym pominięciu zdecydowanych różnic między nimi⁹, równie łatwo można budować stanowisko odmienne, na podstawie wcześniej wskazanych różnic między postaciami immunitetów formalnych oraz istnienia ścisłego związku immunitetu formalnego *sensu stricto* z zamiarem ochrony sprawowania funkcji przedstawicielskich oraz z immunitetem materialnym.

Po drugie, argumentu na rzecz tezy o braku jednolitości immunitetów formalnych oraz istnieniu istotowej bliskości między immunitetem formalnym *sensu stricto* a immunitetem materialnym dostarcza treść art. 105 ust. 1 Konstytucji. Immunitet, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, chroni nie tylko prawo parlamentu do obradowania w pełnym składzie, ale również stanowi doniosłą, z perspektywy ustrojowej, gwarancję wykonywania mandatu poselskiego. Co więcej, immunitet materialny służy zatem nie tylko ochronie niezależności i autonomii instytucji parlamentu, ale również stanowi gwarancję niezależności członków parlamentu i zapewnia im swobodę sprawowania mandatu bez wywierania na nich nacisków z zewnątrz¹⁰. Wreszcie, immunitet zapewnia ochronę niezależności parlamentu jako takiego, gwarantując możliwość wypełniania jego funkcji ustrojowych¹¹. Prawna ochrona parlamentarzysty jest refleksem prawnej ochrony niezależności parlamentu jako organu przedstawicielskiego. Takie ujęcie istoty immunitetu jest podzielane nie tylko przez doktrynę, lecz również akcentowane przez Trybunał Konstytucyjny. Przykładowo w wyroku z 28 listopada 2001 r.¹² Trybunał, stwierdził, że: *[i]nstytucja immunitetu (...) od wieków traktowana jest jako istotna gwarancja prawidłowego działania parlamentu jako organu reprezentacji Narodu. W tym rozumieniu, immunitet trzeba traktować nie tyle jako przywilej indywidualny, przyznany poszczególnym członkom parlamentu, ile jako przywilej instytucji (...). Oznacza to, że immunitetu parlamentarnego nie można rozpatrywać*

⁸ *Ibidem*.

⁹ W innej publikacji K. Grajewski twierdzi, że immunitet formalny z art. 105 ust. 1 zdanie drugie: *różni się zdecydowanie od immunitetu z art. 105 ust. 2 Konstytucji, idem, Immunitet parlamentarny w prawie polskim, op. cit., s. 139.*

¹⁰ L. Garlicki, Komentarz do art. 10, teza 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 7.

¹¹ Zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów*, op. cit., s. 311; M. Zubik, *Immunitet parlamentarny a zawieszenie postępowania karnego (Uwagi na tle art. 105 ust. 3 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7, s. 58.

¹² Sygn. akt K 36/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 255.

w kategoriach prawa podmiotowego (a więc na tle zasad wykładni wynikających z rozdziału drugiego Konstytucji), a tylko w kategoriach instytucjonalnych (a więc na tle zasad funkcjonowania organów państwa). Innymi słowy, sens i potrzeba immunitetu sięgają tylko tak daleko, jak jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła (senatora) jako członka tego organu. Wreszcie, nie sposób pominąć i tego, że *ratio legis* tej instytucji wiąże się z przekonaniem, że swoboda wykonywania mandatu poselskiego nie byłaby pełna, gdyby osoba wykonująca mandat była narażona na działania służące bezzasadnemu uwikłaniu parlamentarzysty w jakikolwiek proces sądowy¹³.

Wskazany sens immunitetu parlamentarnego ma szczególne znacznie z uwagi na zakres przedmiotowy immunitetu materialnego, obejmującego „działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu”. Nie budzi jednak wątpliwości fakt, że wskazana sfera aktywności parlamentarzysty objęta jest również zakresem immunitetu formalnego *sensu stricto*, czyli immunitetu, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP¹⁴, tyle tylko, że z uwagi na naruszenie przez posła, w trakcie działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu, praw osób trzecich istnieje możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności sądowej za zgodą Sejmu. Również ten rodzaj specyficznego immunitetu formalnego zapewnia ochronę niezależności członków parlamentu i stanowi gwarancję swobody sprawowania mandatu przedstawicielskiego, zgodnie z wolą i sumieniem jego piastuna. Wiąże się także z zapewnieniem ochrony i niezależności parlamentu jako takiego, ponieważ przysługuje parlamentarzyste tylko wtedy, gdy jego działalność wpisuje się w sprawowanie mandatu.

Mając na uwadze powyższe względy aksjologiczne, wydaje się konieczne zapewnienie realizacji wskazanych funkcji obu immunitetów zarówno w toku sprawowania, jak i po wygaśnięciu mandatu, o ile wiążą się one z działaniami podejmowanymi w okresie sprawowania mandatu posła (senatora). Nie zmienia tej perspektywy art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, gdyż jego *ratio legis* związane jest z umożliwieniem dochodzenia prawa przez osobę trzecią, gdy parlamentarzysta w ramach wykonywania mandatu naruszył jej dobra prawne. Dotyczy to zarówno parlamentarzysty wykonującego mandat, jak i byłego posła i senatora, gdyż tylko przy takim założeniu przywilej wynikający z immunitetu za-

¹³ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat wniosku z 11 lipca 2016 r. o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności pana H.K., przedłożonego przez oskarżyciela subsydiarnego posiłkowego E.K., reprezentowaną przez pełnomocnika – adwokata Z.K.*, z 30 sierpnia 2016 r., publikowana w tym tomie na s. 59–71.

¹⁴ O tym, że: *obydwa uregulowane w art. 105 ust. 1 Konstytucji immunitety przysługują posłowi tylko wtedy, gdy jego działalność wpisuje się w sprawowanie mandatu – kwestię tę przesądza jednoznacznie i samodzielnie zdanie pierwsze wskazanego przepisu*, por. postanowienie TK z 26 listopada 2015 r., sygn. akt SK 8/13, OTK-A ZU 2015, nr 10, poz. 182, uzasadnienie pkt. II.2.2.7.

pewni parlamentarzyście niezależny status, swobodę wykonywania funkcji, gwarancję niezależności oraz zminimalizuje wywieranie wobec niego nacisków z zewnątrz. Nie znika zatem przedmiot ochrony, gdy poseł lub senator nie sprawuje już mandatu. Taka konstrukcja jest logiczna i uzasadniona tym, że obawa przed potencjalnym postępowaniem sądowym w przyszłości – inicjowanym wyłącznie w celu szykanowania osoby, która podjęła określone działania w toku wykonywania mandatu parlamentarnego – może skutecznie ograniczać swobodę jego wykonywania. Realna jest również stygmatyzacja parlamentarzystów wykonujących mandat, gdy po wygaśnięciu mandatu byli posłowie (senatorowie) zostaną uwikłani w postępowania sądowe dotyczące działań podejmowanych przez nich w ramach wykonywania mandatu. W konsekwencji nie sposób zgodzić się z tezą, że „przyznanie ochrony byłemu parlamentarzyście jest zupełnie niezasadne” oraz, że „znika przedmiot ochrony” w przypadku byłych posłów (senatorów)¹⁵.

Zbliżone stanowisko można odczytać w wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślił, że: *ustawa zasadnicza nie wyłącza ani materialnie nie ogranicza szeroko rozumianej odpowiedzialności, lecz tylko wymaga – dla pociągnięcia go do odpowiedzialności sądowej – zgody Sejmu, a więc jest to specyficzna postać immunitetu formalnego*¹⁶. W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że: *skoro immunitet ten [tj. z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji – A.S.] nie wyłącza zwykłej materialnej charakterystyki czynu (który podpada pod tę samą normę prawa karnego, cywilnego itp., co analogiczny czyn innego podmiotu), a jedynie proceduralnie utrudnia pociągnięcie do odpowiedzialności, to traktuje się go jako specyficzną postać immunitetu formalnego. W przeciwieństwie jednak do immunitetu formalnego uregulowanego w kolejnych ustępach art. 105 Konstytucji, funkcja ochronna rozpatrywanego immunitetu nie ogranicza się do konkretnego rodzaju odpowiedzialności. Poza tym ma on szczególny zasięg czasowy, gdyż dotyczy również okresu po zakończeniu kadencji, a ponadto nie ma tu zastosowania instytucja wyrażenia przez samego zainteresowanego zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności*¹⁷. Również w nauce prawa konstytucyjnego wskazuje się, że immunitet, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji: *chroni szczególny (wzmocniony) immunitet o charakterze formalnym. Pociągnięcie do jakiegokolwiek odpowiedzialności sądowej (nie tylko karnej) możliwe jest tylko za zgodą izby, a sam (obecny lub były) członek parlamentu nie może się w tym zakresie zrzec immunitetu*¹⁸.

¹⁵ Tak trafnie W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat wniosku z 11 lipca 2016 r.*, *op. cit.*

¹⁶ Wyrok TK z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 2/14, OTK-A ZU 2016, poz. 18; wyrok TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt K 36/01, OTK 2001, nr 8, poz. 255.

¹⁷ Postanowienie TK z 26 listopada 2015 r., sygn. akt SK 8/13, OTK-A ZU 2015, nr 10, poz. 182, uzasadnienie pkt II. 2.2.5.

¹⁸ P. Czarny, *Sejm i Senat [w:] Prawo konstytucyjne*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2014, s. 240.

Po trzecie, rezultat interpretacji językowej przy wykładni art. 105 ust. 1 Konstytucji musi być bowiem sprawdzony przez pryzmat tzw. *argumentum ab absurdo*¹⁹. Z. Ziemiński, objaśniając istotę funkcjonalnych dyrektyw wykładni, wskazywał: *funkcjonalne dyrektywy interpretacyjne nakazują spośród dopuszczalnych na gruncie reguł znaczeniowych danego języka etnicznego sensów tekstu prawnego wybrać takie znaczenie zespołu przepisów, przy którym odtworzone na jego podstawie normy miałyby najsilniejsze uzasadnienie aksjologiczne w przyjmowanym systemie wartości. Merytoryczna zatem problematyka sporów o funkcjonalne dyrektywy wykładni sprowadzić się da z jednej strony do ustalenia nieeliminowanych przez przyjęte dyrektywy językowe wykładni typów wieloznaczności przepisów, z drugiej strony – do sporów o sposób ustalenia tego systemu wartości, do którego mają się odwoływać interpretatorzy przy wykładni danego zbioru przepisów. Sprawa nie jest prosta, gdyż skłonność do dopatrywania się wieloznaczności wiązać się może z tym, czy dane wyrażenie przy nasuwającym się w sposób oczywisty znaczeniu prowadzi do odtworzenia normy mającej odpowiednie uzasadnienie aksjologiczne. Wprawdzie np. z zasady daje się pierwszeństwo regułom znaczeniowym języka powszechnego, ale gdyby norma w oparciu o nie wyinterpretowana była wyraźnie niezgodna z oficjalnie uznawanym systemem wartości, to odrzucając taki wynik wykładni według *argumentum ab absurdo*, wynajdywałyby się, że można jeszcze inaczej jakoś rozumieć te przepisy*²⁰. Twierdzenie zatem, że: *immunitet, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie, jest immunitetem nietrwałym. Stanowisko takie oparte jest na argumentacji, która w pełni utożsamia tę instytucję z reżimem immunitetu formalnego, (...) prowadzi do wykładni, iż kwestia odpowiedzialności karnej za czyny naruszające prawa osób trzecich byłaby regulowana w art. 105 „podwójnie”. Kwestii tej dotyczyłby bowiem zarówno art. 105 ust. 1 zdanie drugie (jeżeli czyn naruszający prawa osób trzecich mieści się w zakresie wykonywania mandatu) oraz art. 105 ust. 2 w sposób ogólny regulujący kwestię odpowiedzialności karnej 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 immunitet ma charakter nietrwały*²¹.

Po czwarte wreszcie, nie sposób pominąć powiązania logicznego między zdaniem pierwszym a drugim ustępu pierwszego art. 105 Konstytucji. Istnieje ono zarówno w zakresie immunitetu materialnego, jak i immunitetu formalnego *sensu stricto*. Gdy idzie o immunitet materialny, zgodnie z art. 105 ust. 1

¹⁹ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 292 i n.

²⁰ *Ibidem*, s. 292.

²¹ Tak trafnie W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat wniosku z 11 lipca 2016 r.*, *op. cit.*

zdanie pierwsze Konstytucji: *Posel nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu*. Brzmienie tego przepisu nie jest precyzyjne, aczkolwiek sformułowanie, że poseł „nie może być pociągnięty do odpowiedzialności”, wskazywałoby raczej na uchylenie sankcjonowania określonego rodzaju działalności, przy zachowaniu jego bezprawności. Tymczasem niepewność tę usuwa zdanie drugie art. 105 ust. 1 Konstytucji, rozpoczynające się od stwierdzenia: *za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem*. Sformułowanie to, po pierwsze, wyraźnie wyklucza całkowity brak zarówno bezprawności danego rodzaju czynów (skoro poseł ponosić ma za nie odpowiedzialność), jak i jej sankcjonowania (bo odpowiedzialność ta ma być egzekwowana przed określonym organem), a po drugie, przekształca charakter bezprawności tychże czynów, gdyby któryś z nich wypełniał znamiona czynu zabronionego przez ustawę karną²².

Także w przypadku immunitetu formalnego *sensu stricto*, ujętego w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, istnieje powiązanie logiczne z treścią zdania pierwszego, czego wyrazem jest zwrot: *za taką działalność (...) w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu*. Wskazane zdanie nie precyzuje rodzaju działalności, za którą poseł (senator) ponosi odpowiedzialność przed sądem w przypadku naruszenia praw osób trzecich, o ile zostanie wyrażona uprzednio zgoda właściwej izby. W tym zakresie art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji odwołuje się do zdania pierwszego, aby określić działanie wskazanego immunitetu formalnego. Obrazuje to silne powiązanie treściowe obu zdań, z których płynie wniosek, że działalność posła (senatora) wchodząca w zakres sprawowania mandatu zawsze cechuje się ochroną trwałą, tj. ochroną w toku sprawowania, jak i po wygaśnięciu mandatu, a jedynie w przypadku naruszenia praw osób trzecich ustrojodawca przewidział możliwość pociągnięcia posła (senatora) do odpowiedzialności sądowej za zgodą Sejmu. Nie zmienia to jednak momentu końcowego ochrony działalności posła (senatora) wchodzącej w zakres sprawowania mandatu.

Konkludując powyższe wywody, stwierdzić należy, że na gruncie przepisów Konstytucji RP brak jest podstaw normatywnych, by kwestionować tezę, że były poseł (senator) może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej za działania naruszające prawa osób trzecich, które podjęte zostały w ramach wykonywania mandatu, tylko po wyrażeniu zgody przez właściwą izbę.

²² Postanowienie TK z 26 listopada 2015 r., sygn. akt SK 8/13, OTK-A ZU 2015, nr 10, poz. 182, uzasadnienie pkt II. 2.2.2.

Tryb postępowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej byłego posła

Udzielenie odpowiedzi pozytywnej na pierwsze pytanie rodzi potrzebę ustalenia na podstawie jakich przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora możliwe jest rozpatrzenie wniosku o wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie byłego posła do odpowiedzialności. Analiza obowiązujących przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora prowadzi do jednoznacznej konstatacji, że ten akt prawny nie wysławia *expressis verbis* normy prawnej, która odnosiłaby się do trybu postępowania z wnioskiem dotyczącym byłego posła (senatora). W tym zakresie, na płaszczyźnie wskazanej ustawy, występuje tzw. luka prawna, którą należy zamknąć w drodze *analogii legis*. Można w takim wypadku mówić nawet o pewnej ułomności stanu prawnego. Podlega ona naprawieniu w drodze zastosowania do tych pominiętych przez prawo sytuacji przepisów najbardziej odpowiadających im w swojej treści, zwłaszcza zaś w wymiarze celowościowym (uwzględnienie ich *ratio legis*). Ujmując rzecz inaczej, podejmowanie decyzji na podstawie analogii opiera się na założeniu, że zbliżone (podobne) pod względem merytorycznym w swojej treści stosunki społeczne powinny być traktowane przez prawo w sposób podobny. Takie podejście jest jedną z form realizacji konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa oraz słusnościowej reguły prawa rzymskiego wyrażonej w formule *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio* (gdziekolwiek cel ustawy jest ten sam, dyspozycja powinna być również taka sama). Jak wskazuje się w teorii prawa, *analogia legis* polega na podporządkowaniu określonych kategorii stanów faktycznych przepisowi, z którego w drodze wykładni językowej nie sposób wywieść normy o takim zasięgu²³.

Bacząc na powyższe, należy stwierdzić, że w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora istnieją przepisy regulujące sytuację pod istotnym względem podobną do nieunormowanego trybu postępowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej byłego posła. Są to przepisy art. 6a oraz 7b u.w.m.p.s., które w trybie wykładni *per analogiam legis* można uczynić podstawą rozpoznania takiego wniosku. Za takim rozwiązaniem przemawia i to, że dyrektywy językowe i systemowe, przy uwzględnieniu treści art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, jednoznacznie nie wskazują, że określone przepisy dotyczą wyłącznie stanu faktycznego w nim wyznaczonego (*argumentum a contrario*), a równocześnie argumentacja funkcjonalna pozwala przyjąć, że zawarte w tych przepisach regulacje odnoszą się także do okoliczności podobnych. Bez wątplenia taką jest rozpoznanie wniosku o wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie byłego posła do odpowiedzialności.

Niezależnie od tego, zasadne jest uzupełnienie wskazanej luki prawej w drodze nowelizacji ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

²³ Por. B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 123.

Podsumowanie

- Na podstawie art. 105 Konstytucji brak jest podstaw normatywnych, by kwestionować tezę, że były poseł (senator) może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej za działania naruszające prawa osób trzecich, które podjęte zostały w ramach wykonywania mandatu, tylko po wyrażeniu zgody przez właściwą izbę.

- W ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora istnieją przepisy regulujące sytuację pod istotnym względem podobną do nieunormowanego trybu postępowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej byłego posła. Są to przepisy art. 6a oraz art. 7b, które w trybie wykładni *per analogiam legis* można uczynić podstawą rozpoznania takiego wniosku.