

Piotr Czarny

## Opinia prawna w sprawie wykładni art. 105 ust. 1 Konstytucji oraz art. 7b–8 w związku z art. 6 i 6a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>1</sup>

Legal opinion on the interpretation of art. 105 paragraph 1 of the Constitution and art. 7b-8 in conjunction with art. 6 and 6a of the Act on Exercise of the Mandate of a Deputy and Senator: A Deputy, after the expiry of the mandate, is still entitled to legal protection based on art. 105 paragraph 1 sentence 2 of the Constitution. This means that even after the expiry of the mandate, the Deputy may be prosecuted for an act violating the rights of third parties upon the consent of the Sejm. The Sejm is obliged to examine the application for permission to hold Deputy responsible for the activities within the scope of the mandate (to waive the immunity of a Deputy), whose mandate has expired, provided that the application complies with the formal requirements described in the Act on Exercise of the Mandate of a Deputy and Senator.

**Keywords:** mandate | former Deputy | immunity | criminal liability  
**Słowa kluczowe:** mandat poselski | były poseł | immunitet | odpowiedzialność karna

Doktor nauk prawnych, starszy wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.czarny@neostrada.pl.

### Zagadnienia wstępne

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest odpowiedź na dwa pytania (dwie wątpliwości), które wynikają z pisma Marszałka Sejmu do przewodniczącego Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych z 16 września 2016 r. (znak GMS-WP.04.152(2)/16). Chodzi po pierwsze o ustalenie, 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 o wykonywaniu mandatu posła i senatora) po wygaśnięciu*

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 25 października 2016 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowej; BAS-WAUiP-1991/16.

tego mandatu w dalszym ciągu przysługuje taka sama ochrona immunitetowa i czy Sejm powinien rozpatrzyć wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie byłego posła do odpowiedzialności. Po drugie, kwestią wymagającą rozstrzygnięcia, w przypadku odpowiedzi pozytywnej na pierwsze pytanie, jest to, czy na podstawie obecnie obowiązujących przepisów jest możliwe rozpatrzenie wniosku o wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie byłego posła do odpowiedzialności, czy też wymagałoby ingerencji ustawodawcy i stworzenia odpowiednich przepisów proceduralnych umożliwiających rozpatrywanie takiego wniosku.

Co prawda, opisane wcześniej problemy powstały w związku z konkretnym wnioskiem, jednak pytania sformułowane zostały w sposób „oderwany” od określonej sytuacji faktycznej, dlatego niniejsza opinia nie odnosi się wprost do sytuacji, która była przesłanką zlecenia, ale ma charakter abstrakcyjny. Nie jest też przedmiotem niniejszej opinii analiza pojęcia „pociągnięcie do odpowiedzialności”.

W niniejszej opinii pominięto ogólne rozważania o pojęciu i rodzajach immunitetu, ponieważ są to zagadnienia, które nie są jednolicie ujmowane w doktrynie prawa konstytucyjnego, a oparcie też opinii przede wszystkim na wykładni językowej i systemowej art. 105 ust. 1 Konstytucji czyni tego rodzaju analizę zbędną.

W opinii nie sformułowano konkretnych postulatów co do pożądanej zmiany stanu prawnego. Podstawą sporządzenia niniejszej opinii była interpretacja art. 105 ust. 1 Konstytucji (z uwzględnieniem w koniecznym zakresie wybranej literatury) oraz przepisy ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2016, poz. 1510; dalej: u.w.m.p.s.).

## Interpretacja art. 105 ust. 1 Konstytucji

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest treść art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Stwierdza się w nim, że: *Posel nie moze byc pociagniety do odpowiedzialności za swojĄ działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu.*

Z punktu widzenia wykładni językowej cytowana regulacja oznacza przyjęcie szczególnego – odmiennego od ogólnie przyjętego w Konstytucji – rozumienia określenia poseł. Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 1 Konstytucji Sejm składa się z posłów, którzy są przedstawicielami narodu (art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), przez których sprawuje on władzę zwierzchnią (art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji). Tak więc generalnie przyjęć należy, że ustawa zasadnicza używa rzeczownika poseł na określenie osoby, która aktualnie sprawuje funkcję posła (czyli sprawuje mandat poselski, może korzystać z wynikających z Konstytucji uprawnień przyznanych posłom).

Podkreślić jednak należy, że terminologia konstytucyjna nie jest w pełni jednoznaczna, ponieważ w różnych przepisach mamy do czynienia z nieco od-

miennym ujęciem tego zagadnienia. Artykuł 104 ust. 2 stwierdza bowiem, że przed przystąpieniem do sprawowania mandatu posłowie składają ślubowanie, a więc wynika z tego, że przed złożeniem ślubowania dana osoba – choć wybrana do Sejmu – nie może jeszcze sprawować mandatu. W ogólnym znaczeniu nie jest więc posłem, nie może np. uczestniczyć w składaniu inicjatyw ustawodawczych lub innych wniosków, brać udziału w uchwalaniu ustaw. Podobnie art. 105 ust. 2 Konstytucji stwierdza, że od dnia ogłoszenia wyników wyborów poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej. Ogłoszenie wyników wyborów parlamentarnych następuje zaś z reguły jeszcze w trakcie trwania kadencji poprzedniego Sejmu, a więc nowo wybrani posłowie do momentu początku kadencji Sejmu, choć są posłami w rozumieniu art. 105 ust. 2 Konstytucji, nie mogą jeszcze sprawować mandatu parlamentarnego.

Oznacza to, że słowo poseł nie we wszystkich przepisach konstytucyjnych obejmuje dokładnie ten sam zakres (krąg) osób. Identyczne sformułowania mogą mieć bowiem w tym wypadku nieco różne znaczenie. Artykuł 105 ust. 1 zdanie pierwsze używa określenia poseł w innym znaczeniu niż dwa wcześniej przywołane przepisy, określa tym mianem częściowo inną grupę osób. Ze sformułowania „poseł... w trakcie trwania mandatu ani po jego wygaśnięciu” wynika jednoznacznie, że regulacją zawartą w tym przepisie objęci są również byli posłowie, a więc osoby, które rozpoczęły sprawowanie mandatu poselskiego, ale z różnych przyczyn przestały już go sprawować. Można naturalnie krytykować sposób sformułowania art. 105 ust. 1 Konstytucji z językowego punktu widzenia. Określa on bowiem jako posła osobę, która faktycznie nim nie jest (a tylko była), a więc dopatrywać się w tym można wewnętrznej sprzeczności albo stworzenia pewnego rodzaju fikcji prawnej. Niemniej nie może to podważać jednoznacznej normatywnej treści tego przepisu.

Przechodząc z kolei do analizy art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, przytoczyć należy na początku jego brzmienie: *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.* Po pierwsze, przyjęć należy, że „rozbicie” art. 105 ust. 1 na dwa osobne zdania (przy czym to drugie jest zdaniem współzrędnie złożonym) nie powoduje, że mamy do czynienia z odrębnymi normami prawnymi. Ma to raczej powody stylistyczne. Regulacja jest bowiem dość rozbudowana. Poza tym autorzy Konstytucji z 1997 r. wyraźnie wzorowali się na art. 21 tzw. konstytucji marcowej, w którym analogiczna treść podzielona była na trzy zdania. Po drugie, regulacja zawarta w zdaniu drugim ściśle nawiązuje do zdania pierwszego tego artykułu poprzez wyrażenie „za taką działalność”, chodzi bowiem o działalność bliżej opisaną w zdaniu pierwszym. Z zestawienia przeciwstawnych sformułowań „nie może być pociągnięty do odpowiedzialności” (zdanie pierwsze) oraz „odpowiada” i „może być pociągnięty do odpowiedzialności” (zdanie drugie)

oraz zakresu przedmiotowego obu zdań wynika jednoznacznie, że zdanie drugie jest pewnego rodzaju regulacją szczególną wprowadzającą odstępstwa (wyjątki) od zasady ujętej w zdaniu pierwszym. Ze sposobu określenia tych odstępstw nie wynika, aby użyte w zdaniu drugim określenie posel rozumieć inaczej niż to reguluje zdanie pierwsze. Stąd też część zdania mówiąca o tym, że poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności w przypadku naruszenia praw osób trzecich za zgodą Sejmu, nie ma w pełni samodzielnego znaczenia, ale odnosi się do wcześniejszej części art. 105 ust. 1 Konstytucji, w szczególności do określenia kogo traktować należy w tym wypadku jako posła.

Podkreślić tu należy, że w zakresie problemów, których dotyczy niniejsza opinia, stopień konkretności art. 105 ust. 1 Konstytucji pozwala na „odtworzenie” bezpośrednio stosowalnych norm prawnych, a więc wykładnia językowa powinna mieć w tym wypadku pierwszeństwo<sup>2</sup>.

Warto jeszcze dodać uwagę ogólną, że Konstytucja RP, określając zakres podmiotowy różnych regulacji, nie jest jednoznaczna w tym sensie, że używając nazw określonych stanowisk lub funkcji publicznych, odnosi pewne normy nie tylko do osób aktualnie zajmujących określone stanowisko. Z punktu widzenia wykładni systemowej zauważyć można, że istotny, bo dotyczący również kwestii pociągania do odpowiedzialności, jest tu art. 198 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazuje on, że odpowiedzialność konstytucyjną przez Trybunałem Stanu ponoszą m.in. Prezydent i Prezes Rady Ministrów i członkowie Rady Ministrów. Tymczasem art. 23 ust. 1 zdanie drugie ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. 2002, nr 101, poz. 925, ze zm.) stwierdza, iż: *okoliczność, że sprawca nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i prowadzenia postępowania*. Chodzi oczywiście o postępowanie w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej. Inaczej mówiąc, powołany przepis ustawy wskazuje, że użyte w Konstytucji wyrażenia nie oznaczają tylko urzędującego (aktualnego) Prezydenta czy członka Rady Ministrów, ale decydujący jest status danej osoby w momencie popełnienia czynów, będących podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności. Konstytucyjność art. 23 ustawy o Trybunale Stanu nie była nigdy kwestionowana. Potwierdza to wskazaną wcześniej konkluzję, zgodnie z którą, jeżeli Konstytucja mówi o posle w kontekście pociągnięcia do odpowiedzialności, to niekoniecznie oznacza to osoby obecnie zasiadające w izbie, ale może odnosić się do byłych posłów, jeśli podstawa faktyczna pociągnięcia do odpowiedzialności powiązana jest w szczególny sposób z działalnością poselską (parlamentarną). Można to wręcz traktować jako pewną zasadę ogólną.

<sup>2</sup> L. Garlicki, *Dopuszczalność wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej przez posła, któremu zarzuca się popełnienie przestępstwa w zakresie sprawowania mandatu poselskiego, ale łączącego się z naruszeniem praw osób trzecich (aspekt konstytucyjne)* [w:] *Status posła*, cz. I, J. Mordwiłko (red.), Warszawa 2007, s. 182.

Wspomniane wcześniej wątpliwości co do interpretacji art. 105 ust. 1 Konstytucji związane są z rozbieżnościami w doktrynie prawa parlamentarnego. Inny pogląd niż formułuje autor niniejszej opinii wyraża K. Grajewski. Stoi on na stanowisku, że immunitet opisany w art. 105 ust. 1 zdanie drugie nie ma charakteru trwałego (tj. jego zastosowanie kończy się wraz z wygaśnięciem mandatu). Trzeba w tym miejscu przytoczyć dosłownie pełne uzasadnienie, jakie K. Grajewski przedstawia: *W przeciwieństwie do immunitetu materialnego, immunitet formalny uregulowany w art. 105 ust. 1 zdanie drugie konstytucji nie będzie natomiast immunitetem trwałym, choć taki wniosek mógłby wypływać z konstatacji o ścisłym związaniu tego immunitetu z zamiarem ochrony sprawowania funkcji przedstawicielskich oraz z immunitetem materialnym. Wydaje się jednak, że interpretacja uznająca trwały charakter immunitetu formalnego uregulowanego w art. 105 ust. 1 zdanie drugie konstytucji byłaby nadużyciem. Immunitet materialny chroni mandat przedstawicielski permanentnie, tj. od dnia jego nabycia, aż do śmierci osoby, której indemnitet przysługuje. Świadczy o tym wyrażnie art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze in fine konstytucji. Tymczasem immunitet, o którym jest mowa w zdaniu drugim tego przepisu jest immunitetem procesowym. Warto zauważyć, że konstytucja nie stanowi, iż działa on 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 sprawowany mandat jest chroniony immunitetem materialnym, który jest immunitetem trwałym<sup>3</sup>. Podkreślić należy, że pogląd ten*

<sup>3</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 348–349. Analogiczne poglądy autor ten wyraził w opracowaniu zbiorowym *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 85.

nie został sformułowany w sposób w pełni stanowczy, autor na wstępie swoich rozważań posługuje się bowiem zwrotem „wydaje się”.

Stanowisko odmienne (analogiczne do tych przedstawianych w tym zakresie przez autora niniejszej opinii) zajmuje natomiast W. Odrowąż-Sypniewski w *Opinii prawnej na temat wniosku z dnia 8 czerwca 2011 r. o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności cywilnej byłego posła B.D.*<sup>4</sup>. Autor ten stwierdził, że pogląd, zgodnie z którym immunitet, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie drugie, jest tzw. immunitetem nietrwałym, jest bezzasadny. Należy zwrócić uwagę, że pogląd w istocie zbieżny ze stanowiskiem wyrażono wcześniej pośrednio w literaturze. W jednym z podręczników do prawa konstytucyjnego przeczytać bowiem można, że: *W tym przypadku, tj. działań stanowiących wykonywanie mandatu, ale naruszających prawa osób trzech parlamentarzystę 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*<sup>5</sup>. Z ostatniego fragmentu wynika, że owo „wzmocnienie” immunitetu formalnego polega właśnie na tym, że przysługuje on również byłym posłom.

Taki wniosek można też wyprowadzić z rozważań T. Dukiet-Nagórskiej, która stwierdza, że w ust. 2 zostały określone przesłanki uchylecia immunitetu materialnego określonego w ustępie 1 art. 105 Konstytucji<sup>6</sup>. W takim ujęciu ust. 2 nie zmienia zakresu podmiotowego określonego w ust. 1.

Należy podkreślić, że K. Grajewski sformułował swoje stanowisko przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia z 26 listopada 2015 r.<sup>7</sup>. W uzasadnieniu do tego postanowienia Trybunał wskazał, że: *Poza tym ma on [immunitet opisany w art. 105 ust. 2 Konstytucji – dopisek P.C.] 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 (pkt 2.2.5)*. Podkreślić przy tym należy, że choć Trybunał osobno nie uzasadnił bliżej swojego stanowiska, to wynikało ono z jego wcześniejszego orzecznictwa. W uzasadnieniu wyroku z 8 listopada 2004 r.<sup>8</sup> Trybunał stwierdził bowiem, że: *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*

<sup>4</sup> *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, J. Mordwiłko (red.), Warszawa 2015, s. 90–95.

<sup>5</sup> P. Czarny, *Sejm i Senat* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2014, s. 240.

<sup>6</sup> T. Dukiet-Nagórská, *Kilka uwag o karnomaterialnych aspektach immunitetu parlamentarnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, t. XIX, s. 106.

<sup>7</sup> Sygn. akt SK/8/13, OTK-A ZU 2015, nr 10, poz. 182.

<sup>8</sup> Sygn. akt K 38/03, OTK-A ZU 2004, nr 10, poz. 104.

właściwej izby. W obydwu zdaniach ust. 1 art. 105 występuje pojęcie „pociągnięcie do odpowiedzialności”, któremu musi być przyznane identyczne znaczenie. Podkreślenia wymaga, że Trybunał odnosi tu ochronę immunitetową do działań podejmowanych w ramach sprawowania mandatu, a nie do statusu danej osoby w momencie samego pociągnięcia (próby pociągnięcia) do odpowiedzialności.

Należy również zauważyć, że stanowisko, zgodnie z którym pociągnięcie byłego posła do odpowiedzialności sądowej za działania będące wykonywaniem mandatu, ale naruszające prawa osób trzecich spotkać można w orzecznictwie sądowym. W cytowanej wcześniej opinii W. Odrowąż-Sypniewski<sup>9</sup>, a także J. Mordwiłko<sup>10</sup> przywołują bowiem postanowienie Sądu Okręgowego w K. z 4 kwietnia 2011 r. (sygn. akt IC 485/11, niepubl.), z którego wynikało wezwanie pełnomocnika powoda do złożenia zgody Sejmu na pociągnięcie byłego posła do odpowiedzialności sądowej.

Posiłkowo można wreszcie powołać się na wykładnię historyczną. W toku dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad obecnym art. 105 ust. 1 Konstytucji poseł J. Szymański podkreślił, że: *należało położyć bardziej zdecydowany akcent na zasadę immunitetu materialnego*<sup>11</sup>. Uwzględnić tu należy, że w stanie konstytucyjno-prawnym obowiązującym pod rządami Konstytucji z 1992 r. (art. 7 ust. 1) za działania wynikające z wykonywania mandatu i naruszające dobra osobiste osób trzecich poseł mógł być pociągnięty do odpowiedzialności (nie były one objęte w ogóle immunitetem materialnym). Gdyby zatem wolą ustawodawcy konstytucyjnego była zmiana polegająca na tym, że tylko urzędującego posła nie można bez zgody Sejmu pociągnąć za takie działania do odpowiedzialności, to można byłoby mówić jedynie o wzmocnieniu immunitetu formalnego (nietrwałego), a poza tym trudno byłoby traktować to jako zdecydowane wzmocnienie.

Zwrócić należy też – po pierwsze – uwagę, że K. Grajewski opiera swój pogląd na generalnym założeniu, że art. 105 ust. 1 Konstytucji ustanawia dwa odrębne – choć związane ze sobą rodzaje immunitetu. Stanowisko to można ewentualnie podzielić, ale trudno z niego wyprowadzać ostateczne wnioski co do charakteru obu tych rodzajów. Konstrukcje immunitetu materialnego i formalnego są koncepcjami doktrynalnymi – ustawodawca (ustawodawca konstytucyjny) nie jest nimi związany. Przyjąć jednak trzeba, że trafne jest stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wcześniej postanowieniu sprawy o sygn. akt K 38/03, zgodnie z którym: *Art. 105 ust. 1*

<sup>9</sup> *Idem, Opinia prawna na temat wniosku z dnia 8 czerwca 2011 r., op. cit.*, s. 90.

<sup>10</sup> *Idem, Opinia prawna w sprawie formalnej poprawności wniosku adwokata I.M. – pełnomocnika J.G. – o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej byłego posła B.D. [w:] Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, J. Mordwiłko (red.), Warszawa 2015, s. 86.

<sup>11</sup> Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, 1995, nr XIX, s. 30.

*Konstytucji zbudowany jest z dwóch zdań, a przy tym drugie z nich stanowi po-niekąd rozwinięcie treści pierwszego – konstrukcja immunitetu stanowi tedy wy-padkową obu zdań* (pkt 2.2.2 uzasadnienia). Po drugie, K. Grajewski wyciąga daleko idące wnioski z tego, że w zdaniu drugim nie powtórzono wyrażenia „poseł... po wygaśnięciu mandatu”. Przyjmując jednak wskazania wykładni ję-zykowej i przywołane stanowisko Trybunału, uznać należy, że to modyfikacja rozumienia w ust. 1 zdanie drugie art. 105 Konstytucji słowa poseł w stosunku do zdania pierwszego wymagałaby wyraźnej podstawy.

Po trzecie, zupełnie nie można podzielić wniosków K. Grajewskiego do-tyczących wykładni funkcjonalnej. Immunitet nieodpowiedzialności służy w pierwszej kolejności należytemu wykonywaniu obowiązków poselskich, a nie tylko zapewnieniu prawa Sejmu „do obradowania w pełnym składzie”. Ogólnie przyjmuje się, że immunitet parlamentarny ma dwie zasadnicze funkcje: ochro-nę niezależności członków parlamentu i zagwarantowania im swobody sprawo-wania mandatu oraz ochronę autonomii niezależności instytucji parlamentu jako takiego<sup>12</sup>. Chodzi więc również o to, aby utrudnić wywieranie nacisków z zewnątrz na posłów<sup>13</sup>. Oczywiście jest, że ograniczenia w pociąganiu posłów do odpowiedzialności pozasejmowej za działania wchodzące w zakres wykonywa-nia mandatu mają na celu zapewnienie posłom możliwie pełnej samodzielności w wykonywaniu ich funkcji parlamentarnych bez obawy późniejszych sankcji, jak również nacisków z tym związanych. Z tego punktu widzenia generalnie za obojętne uważać należy to, czy sankcje te miałyby być wymierzane w okresie, kiedy poseł sprawuje jeszcze mandat czy już nie. Zresztą zgoda na pociągnięcie posła do odpowiedzialności sądowej nie oznacza zezwolenia Sejmu na takie ograniczenie wolności posła, które uniemożliwiłoby mu udział w pracach izby.

Podsumowując, stwierdzić należy, że zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa i funkcjonalna wskazują, że uregulowana w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji instytucja wyrażania zgody na pociągnięcie do odpowie-dzialności sądowej za wskazane w tym przepisie działania dotyczy również po-słów po wygaśnięciu ich mandatu.

### **Interpretacja art. 7b–8 w związku z art. 6 i 6a u.w.m.p.s.**

Ponieważ odpowiedź na pierwsze postawione na wstępie pytanie była po-zytywna, konieczna jest analiza drugiego z postawionych problemów. Punk-tem wyjścia musi być art. 6 u.w.m.p.s., zgodnie z którym: *Poseł lub senator*

<sup>12</sup> L. Garlicki, Teza 2 do art. 105 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000.

<sup>13</sup> Zob. E. Gierach, Teza 35 do art. 105 [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, i powołana tam literatura.

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. Przepis ten zasadniczo powtarza regulację zawartą w art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze i w pierwszej części zdania drugiego Konstytucji, winien być zatem interpretowany w zgodzie z regulacją konstytucyjną. Tak samo wynika więc z niego, że były poseł pomimo wygaśnięcia mandatu pozostaje posłem w rozumieniu tego przepisu. Artykuł 6 u.w.m.p.s. tym różni się od art. 105 ust. 1 Konstytucji, że pomija jego część końcową, zawiera natomiast wyrażenie „z zastrzeżeniem art. 6a”. Znaczenie tego wyrażenia wyjaśnić można, odwołując się do stanowiska Rady Języka Polskiego zawartego w opinii na temat wyrażenia „z zastrzeżeniem”<sup>14</sup>, zgodnie z którą: *W ostatnich kilku latach wytworzył się taki zwyczaj legislacyjny, że co najmniej niektóre z przepisów modyfikujących wskazuje się przez użycie, w przepisie centralnym, wyrażenia „z zastrzeżeniem”, wskazując (co najmniej niektóre) przepisy modyfikujące przepis centralny. To, czy w efekcie uwzględnienia przepisu modyfikującego powstanie sytuacja zwięzienia zakresu obowiązków zawartych w przepisie centralnym, czy ich rozszerzenie, zależy od treści tego przepisu, którego uwzględnienie owo zastrzeżenie wymaga. W analizowanym przypadku modyfikacja znaczenia „przepisu centralnego” (czyli art. 6 u.w.m.p.s.) polega na tym, że: Poseł lub senator, który, podejmując działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu, narusza prawa osób trzecich, może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu lub Senatu. Nie ma natomiast wskazań, że zmianie ulegają inne elementy zawarte w przepisie centralnym, a więc określenie, kto jest posłem w rozumieniu obu tych ściśle z sobą związanych jednostek redakcyjnych. Zmiana w tym zakresie musiałaby zostać wyraźnie zaznaczona w przepisie, inaczej przyjęć należy, że rzeczownik poseł w obu przypadkach ma takie samo znaczenie (taki sam zakres podmiotowy).*

Regulacja zawarta w ustawie o wykonywaniu mandatu świadczy ponadto wyraźnie o tym, że ustawodawca przyjął odmienną interpretację art. 105 ust. 1 Konstytucji od opisanej wcześniej propozycji K. Grajewskiego. Przypomnieć trzeba w skrócie, że zdaniem tego autora immunitet w zakresie opisanym w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nie obejmuje byłych posłów. Z art. 6 u.w.m.p.s. wynika jednak, że posłów po wygaśnięciu mandatu nie można pociągnąć do „pozasejmowej” odpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, chyba że w trybie art. 6a Sejm wyrazi na to zgodę. Jeżeliby takiej zgody izba nie wyraziła, to pociągnięcie posła (także byłego) do odpowiedzialności jest zgodnie z generalnym założeniem art. 6 niedo-

<sup>14</sup> Komunikaty RJP nr 1(16)/2005, [http://www.rjp.pan.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=159:opinia-na-temat-wyraenia-z-qzastrzeeniemq&catid=63&Itemid=49](http://www.rjp.pan.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=159:opinia-na-temat-wyraenia-z-qzastrzeeniemq&catid=63&Itemid=49) [dostęp: 21 października 2016 r.].

puszczalne. Oczywiście Sejm może wyrazić taką zgodę jedynie wówczas, jeżeli działania posła naruszały prawa osób trzecich. Konstrukcja przyjęta w ustawie wyraźnie zakłada, że gdyby do byłych posłów nie można było zastosować art. 6a, to w ogóle nie można byłoby pociągnąć ich do odpowiedzialności za czyny będące wykonywaniem mandatu, a nie, że – jak to zakłada K. Grajewski – w sytuacji naruszenia prawa osób trzecich byłoby to dopuszczalne bez zgody Sejmu.

Interpretacja zakładająca, że do posła po wygaśnięciu mandatu nie można byłoby stosować art. 6a u.w.m.p.s., prowadziłaby jednocześnie do absurdalnych skutków praktycznych. Otóż pod koniec kadencji posłowie, którzy nie kandydują w wyborach parlamentarnych, mogliby właściwie „bezkarnie” podejmować, w ramach wykonywania mandatu, działania naruszające prawa osób trzecich, ponieważ po rozpoczęciu „nowej” kadencji, kiedy nie są już posłami, chroniłby ich „bezwzględnie” art. 6 ust. 1 u.w.m.p.s.

Wyrażone wcześniej stanowisko potwierdza w pewien sposób wykładnia systemowa. Również w innych przepisach ustawy o wykonywaniu mandatu używa się bowiem określenia poseł na oznaczenie byłych posłów. Zgodnie z art. 31 ust. 2 u.w.m.p.s. rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy z posłem w ciągu dwóch lat po wygaśnięciu mandatu może nastąpić tylko za zgodą Prezydium Sejmu. Charakterystyczny jest również art. 38 ust. 1 u.w.m.p.s., zgodnie z którym: *Posłowi i senatorowi w związku z zakończeniem kadencji przysługuje odprawa parlamentarna w wysokości trzech uposażeń. Odprawa nie przysługuje, jeżeli poseł lub senator został wybrany na następną kadencję.* Nie wnikając w szczegóły, chodzi o to, że przepis ten określa jako posłów przede wszystkim byłych posłów. Odprawa, o której mówi ten przepis, przysługuje bowiem po zakończeniu kadencji Sejmu.

Przepisy proceduralne (a konkretnie art. 7b ust. 5 i art. 7c ust. 7) ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora dotyczące wniosków o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do sądowej odpowiedzialności cywilnej, przewidujące odpowiednie stosowanie art. 7b ust. 2–4 oraz art. 7c ust. 1–6, dają wystarczającą podstawę do określenia przebiegu postępowania w Sejmie również w odniesieniu do wniosków dotyczących byłych posłów. Pojęcie odpowiedniego stosowania uzasadnia modyfikację w tym wypadku zakresu podmiotowego, których mogą dotyczyć skierowane do Sejmu wnioski o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności przed sądem. W tym zakresie, jeśli przepisy mówią o posłach, można stosować je analogicznie do byłych posłów.

Jeśli chodzi natomiast o sądową odpowiedzialność karną, sprawa jest skomplikowana, ponieważ art. 7b u.w.m.p.s. wyraźnie nawiązuje do art. 7, który dotyczy posłów od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu. Do sytuacji opisanej w art. 7 wprost odnosi się kolejny art. 7a, który nie może mieć zastosowania do sytuacji opisanej w art. 6a w związku z art. 6 u.w.m.p.s. Przyjąć więc raczej należałoby, że również art. 7b nie dotyczy odpo-

wiedzialności karnej, którą były poseł mógłby ponosić zgodnie z art. 6a. Sugeruje to również wykładnia *a contrario* art. 7b ust. 5 u.w.m.p.s. Jeżeli bowiem przepis ten odnosi się do sądowej odpowiedzialności cywilnej, to nie powinno się analogicznie traktować odpowiedzialności karnej.

Przed wszystkim jednak uznanie, że przepisy proceduralne, dotyczące wyrażania zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej stosuje się w opisanym wcześniej zakresie również do byłych posłów, powodowałoby dodatkową trudność związaną z treścią art. 8. Przepis ten dotyczy procedury wyrażania przez posła zgody posła na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Oczywiście jest, że rozwiązanie to zgodnie z art. 105 ust. 4 Konstytucji nie obowiązuje, jeśli chodzi o ochronę wynikającą z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, a dokładniej rzecz ujmując ewentualna zgoda posła w tego rodzaju sytuacjach nie „zastępuje” wymogu zgody Sejmu. Gdyby zatem przyjąć, że art. 7c u.w.m.p.s. znajduje zastosowanie do wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posłów po wygaśnięciu mandatu, to na gruncie samej ustawy nie można byłoby wyjaśnić, dlaczego nie stosuje się w tym wypadku art. 8, a dokładniej art. 8 ust. 2 i ust. 6 tego przepisu. Naturalnie można byłoby odwołać się do wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, ale art. 7c i art. 8 u.w.m.p.s. tworzą pewną całość i powinny mieć ten sam zakres zastosowania. Poza tym trudno przyjąć, że gdy ustawa „jednolicie” określa elementy zawiadomienia posła o wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, rozdzielamy te sytuacje i w pewnych nie wyznacza się posłowi terminu na złożenie oświadczenia o wyrażeniu zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, mimo że jasna i jednoznaczna regulacja ustawowa tego wymaga. Byłoby to odejściem bez wyraźnej podstawy od ogólnej zasady wykładni, zgodnie z którą: *Lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (jeżeli ustawa nie rozróżnia, nie do nas należy rozróżnianie).

Wreszcie za przyjęciem, że przepisy proceduralne ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora stosuje się również do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej byłych posłów (oczywiście w zakresie wskazanym w art. 6a), przemawia też założenie wykładni przepisów prawa karnego (najogólniej rzecz ujmując) zakazujące rozszerzającej wykładni przepisów o podstawach odpowiedzialności karnej. W zakresie prawa karnego szczególnie obowiązują wymogi „określoności przepisów prawa”. Jeżeli więc przepis ustawy w takich sytuacjach mówi o posłach, to przyjęcie rozszerzającej wykładni tego pojęcia wymagałoby wyraźnej i jednoznacznej podstawy ustawowej.

Wydaje się więc, że w obowiązującym stanie prawnym potrzebna byłaby jednak nowelizacja ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a pewnym minimum byłoby wskazanie, że art. 7b i 7c stosuje się odpowiednio do wniosków o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej złożonych zgodnie z art. 6a i w związku z art. 6 zdanie pierwsze u.w.m.p.s. przy ewentualnym podkreśleniu, że nie stosuje się tu art. 8.

## Podsumowanie

■ Po wygaśnięciu mandatu posłowi nadal przysługuje opisana w art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP ochrona prawna przed pociągnięciem do odpowiedzialności sądowej za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu. Oznacza to, że również po wygaśnięciu mandatu pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej posła za jego wcześniejsze działania, wchodzące w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego, które naruszały prawa osób trzecich, wymaga zgody Sejmu. Ścisły związek obu zdań art. 105 ust. 1 Konstytucji nakazuje zgodnie z zasadami wykładni językowej i systemowej przyjąć, że słowo poseł w całym art. 105 ust. 1 winno być rozumiane w takim samym znaczeniu i określać dokładnie taką samą grupę osób, tj. obejmować posłów sprawujących tę funkcję, jak i posłów po wygaśnięciu ich mandatu.

Wyrażony wcześniej pogląd prawny potwierdza wykładnia funkcjonalna. Celem immunitetu nieodpowiedzialności jest bowiem gwarancja swobody członków parlamentu w wykonywaniu ich uprawnień oraz niezależności i autonomii samej instytucji parlamentu. Naruszeniem tej swobody byłaby możliwość zależnego wyłącznie od osób trzecich (a także organów sądowych) egzekwowania odpowiedzialności od byłych posłów za czyny stanowiące wykonywanie mandatu, co naruszałoby również pozycję Sejmu jako instytucji.

Poza tym przedstawiony pogląd prawny wyrażany jest (choć wskazać można stanowiska przeciwne) nie tylko w doktrynie prawa konstytucyjnego, ale przyjął go również jednoznacznie w 2015 r. Trybunał Konstytucyjny.

■ Wobec wcześniejszych stwierdzeń przyjąć należy, że Sejm ma obowiązek rozpatrzenia wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności (uchylenie immunitetu) posła, którego mandat wygasł, o ile wniosek taki spełnia wymogi formalne (opisane w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora), i po ustaleniu, że: chodzi o odpowiedzialność sądową, a czyny stanowiące podstawę faktyczną pociągnięcia do odpowiedzialności wchodziły w zakres sprawowania mandatu poselskiego i naruszały prawa osób trzecich.

■ Generalnie rozpatrzenie wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie byłego posła uznać należy za dopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów ustawowych, a konkretnie art. 6 i art. 6a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Użyte w art. 6 ust. 1 ustawy wyrażenie „z zastrzeżeniem art. 6a” oznacza, że ten ostatni przepis interpretować należy jako modyfikację niektórych rozwiązań przyjętych w tzw. przepisie centralnym, tj. art. 6. Modyfikacja ta nie dotyczy jednak rozumienia rzeczownika poseł, który oznacza w tym wypadku również osoby, które nie sprawują już mandatu posła, jednak działania będące podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności podejmowały, sprawując mandat parlamentarny.

■ Przepisy proceduralne, a konkretnie art. 7b ust. 5 i art. 7c ust. 7 u.w.m.p.s., dotyczące wniosków o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do sądowej

odpowiedzialności cywilnej przewidujące odpowiednie stosowanie art. 7b ust. 2–4 oraz art. 7c ust. 1–6, dają wystarczającą podstawę do określenia przebiegu postępowania w Sejmie również w odniesieniu do wniosków dotyczących byłych posłów. Pojęcie odpowiedzialności stosowania uzasadnia modyfikację w tym przypadku określenia poseł.

Jeśli chodzi natomiast o sądową odpowiedzialność karną, sprawa jest skomplikowana, ponieważ art. 7b i art. 7c u.w.m.p.s. wyraźnie nawiązują do art. 7, który dotyczy posłów od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu. Ten ostatni przepis nie dotyczy odpowiedzialności karnej, którą były poseł mógłby ponosić zgodnie z art. 6a, a zatem po wygaśnięciu mandatu. Prowadzi to do wniosku, że w przypadku art. 7b i 7c nie ma podstaw (dostatecznych podstaw), aby stosować „rozszerzającą” interpretację pojęcia poseł i obejmować nim również byłych posłów. Także wykładnia *a contrario* art. 7b ust. 5 i 7c ust. 7 u.w.m.p.s. wskazywałaby, że regulacji proceduralnej z art. 7b i 7c nie stosuje się do sądowej odpowiedzialności karnej w zakresie wskazanym w art. 6a. Podstawowy problem związany jest jednak z instytucją zgody posła na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Gdyby przyjąć na gruncie art. 7b i 7c u.w.m.p.s. „rozszerzającą” wykładnię pojęcia poseł, to konsekwentnie należałoby stosować ją również do art. 8, co prowadziłoby do niezgodności z art. 105 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji. Wobec tego za konieczną uznać należałoby odpowiednią zmianę przepisów proceduralnych ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.