

Janusz Mordwiłko

Opinia prawna w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej przez okręgową radę adwokacką posła będącego jednocześnie adwokatem za wystąpienia publiczne w związku z wykonywaniem mandatu¹

Legal opinion on holding accountable, on disciplinary matters, by the regional bar council, of a Deputy who is also an advocate – for public appearances in connection with the exercise of their mandate: The author attempts to resolve the issue of the admissibility of the extension of parliamentary immunity to include disciplinary (professional) responsibility of the Deputy for actions taken in connection with the exercise of the mandate. He claims that material immunity (non-liability) enshrined in the Constitution and developed by the Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy or Senator, also applies to the professional activity of the Deputy, provided that such activities fall within the “scope of the mandate”, as referred to in Article 105 of the Constitution. In the conclusion, he stresses that the Deputy being at the same time an advocate accounts to the Sejm for the activities falling within the scope of the mandate.

Keywords: mandate | disciplinary responsibility | Deputy
Słowa kluczowe: mandat | odpowiedzialność dyscyplinarna | poseł

Doktor nauk prawnych, docent Uniwersytetu Warszawskiego,
ekspert ds. legislacji BAS; j.mordwilko@wpia.uw.edu.pl.

W praktyce parlamentarnej występowały przypadki wiążące się z kwestią rozciągania immunitetu formalnego na postępowania dyscyplinarne i zawodowe, w tym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W doktrynie upowszechnił się pogląd, że immunitet formalny nie obejmuje odpowiedzialności dyscyplinarnej i innych form odpowiedzialności zawodowej parlamentarzysty, ponieważ nie mają one charakteru powszechnego, a ponoszone są przed organami samorządów lub korporacji zawodowych. W sytuacji, gdy poseł lub senator, obok wypełniania funkcji parlamentarnych, wykonuje również swój

¹ Opinia sporządzona 26 lutego 2014 r. na zlecenie Klubu Poselskiego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAUiP-436/14.

zawód, to może z tytułu wykonywania tego zawodu ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną przed organami samorządu zawodowego (np. odpowiedzialność lekarza przed samorządem lekarskim, odpowiedzialność dyscyplinarna pracownika szkoły wyższej). Oczywiście odpowiedzialność dyscyplinarna nie wyklucza odpowiedzialności na zasadach ogólnych. W przypadku zbiegu odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności dyscyplinarnej na ściganie karne parlamentarzysty trzeba uzyskać zgodę właściwej izby parlamentu.

Kwestia rozciągnięcia immunitetu materialnego (art. 105 ust. 1 Konstytucji) na zawodową odpowiedzialność dyscyplinarną była precedensowo przedmiotem ekspertyzy autora sporządzonej 5 czerwca 2007 r. (BAS-WAU iP-1312/07). Odmierna od immunitetu formalnego istota immunitetu materialnego skłania do zajęcia stanowiska różniącego się od wcześniej wyrażonego. Immunitet materialny zapisany w art. 105 ust. 1 Konstytucji i rozwinięty w art. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (dalej: u.w.m.p.s.), obejmuje swoim zakresem także działalność zawodową posła, oczywiście pod warunkiem, że działania posła wchodzą w „zakres sprawowania mandatu”, o którym mowa w art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. W obszernej literaturze poświęconej immunitetowi, w tym dwóch wydaniach *Statusu posła*² oraz monografii K. Grajewskiego³, wypełniono treścią konstytucyjne pojęcie „zakresu sprawowania mandatu” i wyznaczono granice między działalnością wchodzącą w ten zakres a aktywnością parlamentarzysty niemieszczącą się w sferze sprawowania mandatu. Istotną rolę odgrywa także regulacja ustawowa (por. art. 6 ust. 2 u.w.m.p.s.). Jeżeli istnieją wątpliwości, czy działanie posła można zakwalifikować do zakresu sprawowania mandatu, z punktu widzenia form określonych w art. 6 ust. 2 u.w.m.p.s., to pomocniczą rolę odgrywa interpretacja pojęcia ustawowego „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Działania chronione przedmiotowym zakresem immunitetu materialnego to przede wszystkim te wskazane w art. 6 ust. 2 u.w.m.p.s. pod warunkiem, że są one legalne, a więc zgodne z prawem, stosownie do treści poselskiego ślubowania (art. 104 ust. 2 Konstytucji). Drugą grupę stanowią działania parlamentarzysty „nieodłącznie związane ze sprawowaniem mandatu”, przez co w doktrynie rozumie się także wszelkie czynności poza parlamentem (oczywiście kryterium nie jest tu siedziba parlamentu), do których podjęcia poseł (senator) jest uprawniony lub zobowiązany przepisami prawa, i które łączą się bezpośrednio z wykonywaniem merytorycznych obowiązków członka parlamentu. Aby w pewien sposób zobiektywizować ustawowe pojęcie, trzeba przyjąć określone kryterium formalne, zgodnie z którym „działalność nieodłącznie związana ze sprawowaniem mandatu” to taka, do której prawnie legitymo-

² *Status posła*, cz. I, oprac. zbiorowe, Warszawa 2007; *Status posła*, cz. II, I. Galińska-Rączy (red.), Warszawa 2007;

³ *Idem*, *Immunitet parlamentarny w polskim prawie*, Warszawa 2001.

wany jest tylko poseł lub senator. W aspekcie charakteru działania sprawowanie mandatu obejmuje tylko te czyny (działalność), które wynikają wprost z funkcji parlamentarzysty. Nie obejmuje ono natomiast działalności łączącej się w pośredni sposób ze sprawowaniem mandatu, czy służącej tworzeniu organizacyjnych ram tego sprawowania. Innymi słowy, immunitet materialny dotyczy wyłącznie zadań mandatowych, a nie obejmuje działań pozostających jedynie niejako w technicznym związku z tymi zadaniami. Konieczne jest też, by parlamentarzysta działał w tej właśnie roli. Tym samym immunitet materialny nie odnosi się do działań podjętych przez niego jako osobę prywatną czy funkcjonariusza publicznego (np. ministra będącego jednocześnie posłem).

Jeżeli więc działalność wchodzi w konstytucyjny zakres sprawowania mandatu, to działalność ta chroniona jest immunitetem materialnym. Zatem stosownie do art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji: *poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego, ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu*. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem. Pojęcie działalności należy rozumieć szeroko jako wszelkiego rodzaju czyny, a więc zarówno działania, jak i zaniechania parlamentarzysty.

Pojęcie odpowiedzialności nie zostało sprecyzowane żadnym przymiotnikiem, co pozwala przyjąć, że obejmuje ono wszystkie jej formy. Poza odpowiedzialnością karną (*sensu largo*) odnosi się ono do odpowiedzialności cywilnej, administracyjnej, na tle prawa pracy. Odpowiedzialność, o której mowa w art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, rozciąga się także na dyscyplinarną i zawodową odpowiedzialność posła. Podzielałam pogląd L. Garlickiego, kiedy pisze: *Nie ma też moim zdaniem powodów, by wyłączać immunitet materialny w odniesieniu do innych, szczególnych rodzajów odpowiedzialności np. odpowiedzialności dyscyplinarnej czy zawodowej. O ile wyłączenie takie przyjęto w odniesieniu do immunitetu formalnego, to istotą immunitetu materialnego powinna być ochrona działań podjętych w ramach sprawowania mandatu przed wszelkiego rodzaju odpowiedzialnością. Dodatkowo potwierdza to art. 105 ust. 1 zd. 2, bo skoro do ustalenia wyjątków od działania immunitetu materialnego potrzebny był wyraźny przepis konstytucyjny, to domniemanie innych wyjątków nie jest uprawnione*⁴. Treść całego ustępu pierwszego art. 105 Konstytucji wskazuje, że intencją ustrojodawcy było wyłączenie wszelkich form odpowiedzialności za działania parlamentarzysty podejmowane w „zakresie sprawowania mandatu”. Jedynie w wypadku naruszenia przez posła praw osób trzecich może on być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej, ale tylko za zgodą Sejmu (co oznacza też wyłączenie zgody samego posła, o której mowa w art. 105 ust. 4 Konstytucji).

⁴ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 105 Konstytucji. Uwaga 11* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001, s. 9.

Rozciągnięcie immunitetu materialnego na odpowiedzialność dyscyplinarną (zawodową) wydaje się w szczególności uzasadnione w wypadku samorządów zawodowych, o których stanowi art. 17 Konstytucji. Samorządy zawodowe, o których mowa w art. 17, a należy do nich samorząd adwokacki, spełniają szczególną rolę w systemie działania państwa. Istota samorządów zawodowych, w tym korporacji adwokackiej, wskazuje na ich udział w sprawowaniu pewnego zakresu władztwa państwowego powierzonego im ustawą przez państwo. Powołanie samorządu zawodowego oznacza stworzenie dla danej grupy zawodowej przymusowej organizacji, wyposażonej w pewne władztwo publiczne, organizacji zamkniętej i o sformalizowanym członkostwie, gdzie członkowie mają monopol w wykonywaniu tego zawodu. Ich stanowisko czasami zbliża się wyraźnie do stanowiska funkcjonariusza publicznego (np. notariusze, rzecznicy patentowi). Konstytucja nie stanowi o uczestniczeniu w sprawowaniu władzy publicznej (por. np. art. 16 ust. 2 Konstytucji), ale nie oznacza to zakazu sprawowania takiego władztwa przez samorządy zawodowe. Były one zawsze co do istoty rozumiane jako podmioty wyposażone w ten przymiot. Struktura organizacyjna takich ciał w zasadzie nie jest pozostawiana uznaniu samych członków, lecz ustalona ustawą tworzącą dany samorząd.

Samorząd adwokacki, działający na podstawie ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2002 r. nr 123, poz. 1058; dalej: u.p.a.) jest typowym samorządem zawodowym, o którym stanowi art. 17 Konstytucji⁵.

Prawo o adwokaturze (art. 80) określa zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów, członków samorządu adwokackiego. Odpowiedzialność ta, stosownie do istoty i charakteru tego rodzaju samorządu zawodowego, ponoszona jest nie tylko za działania sprzeczne z etyką, ale także prawem, w tym na przykład takim niespełnieniem obowiązku, jak zawarcie umowy ubezpieczenia. Artykuł 81 ust. 1 u.p.a. określa „kary dyscyplinarne”, które chociaż nie wiążą się z ograniczeniem wolności, to prowadzą między innymi do możliwości „zawieszenia w czynnościach zawodowych na czas od 3 miesięcy do pięciu lat”, a także „wydalenia z adwokatury” (art. 81 ust. 1 pkt 4 i 6 u.p.a.). Ten rodzaj kar, który wiąże się z ograniczeniem możliwości wykonywania zawodu adwokata, a nawet wydaleniem z adwokatury, dotyka niezwykle istotnej sfery praw człowieka, w tym konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji).

W świetle Konstytucji i ustawy – Prawo o adwokaturze (a także innych ustaw samorządowo-zawodowych) trudno zaprzeczyć, że kary dyscyplinarne orzekane przez organy samorządu zawodowego mają poważny i niekiedy bardzo dotkliwy charakter dla jednostki. Odpowiedzialność zawodowa, jaką po-

⁵ Istotę i charakter tego typu samorządów omawia P. Sarnecki w komentarzu do art. 17 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 1–6.

nosi członek korporacji zawodowej, jest w niektórych przypadkach nie mniej dotkliwa, niż kary orzekane przez organy wymiaru sprawiedliwości, stąd trudno ją eliminować z zakresu odpowiedzialności, o której stanowi art. 105 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Posła adwokata podejmującego działania w zakresie sprawowania mandatu (art. 105 ust. 1 Konstytucji) chroni przed odpowiedzialnością, ponoszoną w trybie ustawy – Prawo o adwokaturze, immunitet materialny. Za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poseł adwokat odpowiada przed Sejmem, nie ponosi odpowiedzialności przed organami samorządu adwokackiego.