



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 30. I. 2014.

I.510.1.2014.KM

Trybunał Konstytucyjny

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00  
Fax 22 827 64 53

### Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

### wnoszę o stwierdzenie niezgodności

art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.) w części zawierającej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” z art. 105 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

## Uzasadnienie

### I

Immunitet parlamentarny został wprowadzony w celu ochrony niezależności całego parlamentu poprzez ochronę niezależności poszczególnych jego członków przed ewentualnym wpływem władz administracyjnych i śledczych. Immunitet jest jednym z gwarantów prawidłowego funkcjonowania organów w ramach systemu trójpodziału władzy. Instytucja immunitetu jest częścią całego systemu gwarancji niezawisłego sprawowania mandatu parlamentarnego (K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2002, s. 51). Instytucja immunitetu służy interesom społecznym, gdyż dzięki niemu przedstawiciele mogą wykonywać swoje zadania w sposób swobodny i bez przeszkód, zwłaszcza gdy formułują głosy krytyczne (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 620).

W Polsce immunitet poselski został uregulowany w art. 105 Konstytucji, a na podstawie art. 108 odnosi się on odpowiednio także do senatorów. Immunitet materialny został ustanowiony w art. 105 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym 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. Jakakolwiek forma odpowiedzialności będzie więc uzależniona od zakwalifikowania danego czynu posła do „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu poselskiego”. Odpowiedzialność posła za czyn, który mieści się poza zakresem sprawowania mandatu, nie jest ograniczona, o ile nie będzie to odpowiedzialność karna (której zasady ponoszenia określone są na podstawie art. 105 ust. 2). Z kolei za czyn wchodzący w zakres sprawowania mandatu poseł odpowie wyłącznie przed Sejmem, z jednym wyjątkiem. Ten wyjątek został ustanowiony w art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, z którego wynika, że za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego, w przypadku naruszenia praw osób trzecich, poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej, ale tylko za zgodą Sejmu.

Ponadto, art. 105 ust. 2 Konstytucji ustanawia immunitet formalny, zgodnie z którym od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej. Jakakolwiek

odpowiedzialność karna posła w okresie sprawowania mandatu jest w rezultacie uzależniona od zgody odpowiedniej izby parlamentu na prowadzenie wobec posła postępowania karnego. Zgodnie z art. 105 ust. 3 Konstytucji postępowanie karne, które zostało wszczęte przed dniem wyboru danej osoby na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu (jest to równoznaczne z zawieszeniem biegu przedawnienia w postępowaniu karnym). Dodatkowo art. 105 ust. 4 stanowi, że poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Zgodnie z art. 105 ust. 5 Konstytucji, poseł nie może być aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania.

Art. 105 ust. 6 Konstytucji stanowi, że szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa. Takie regulacje zostały wprowadzone ustawą z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm., dalej jako: *ustawa o wykonywaniu mandatu*).

Ze względu na zakres immunitetu ustanowiony w przepisach Konstytucji, zakwalifikowanie zachowania jako wchodzącego lub nie w zakres sprawowania mandatu jest kluczowe dla możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności, a tym samym dla możliwości uzyskania odpowiedniego naprawienia naruszenia przez osobę trzecią. Właściwa kwalifikacja ma znaczący wpływ na prawa i wolności konstytucyjne, gdyż ograniczenie odpowiedzialności za swoje działania może prowadzić do naruszenia szeregu przepisów Konstytucji. Mimo tak doniosłego charakteru immunitetu, który ingeruje w najważniejsze prawa i wolności jednostek, zakwalifikowanie danego działania jako wchodzącego bądź niewchodzącego w zakres sprawowania mandatu nie zostało uregulowane w przepisach prawa w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości.

Konstytucja nie precyzuje pojęcia „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego”. Jak zostało wskazane w doktrynie, bezsprzecznie wchodzi w zakres pojęcia „sprawowania mandatu” działalność przedstawiciela w parlamencie związana z wypełnianiem jego obowiązków przedstawicielskich oraz realizacją funkcji izby, której jest członkiem (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

*Komentarz*, Warszawa 2009, s. 536). Taką działalnością są bez wątpienia obowiązki i prawa posłów wprost ujęte w ustawie o wykonywaniu mandatu, przede wszystkim w rozdziale 3 i 4 ustawy, a także wymienione w regulaminie Sejmu (uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP, M. P. z 2012 r. poz. 32 ze zm. oraz odpowiednio uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu RP, M. P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 ze zm.). Konstytucja nie ogranicza jednak katalogu działań objętych immunitetem, będą to więc także inne działania, które mogą zostać zakwalifikowane jako działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu. Należy jednak mieć na względzie, że ustawa o wykonywaniu mandatu i przepisy regulaminu Sejmu w sposób wyczerpujący regulują prawa i obowiązki posłów. Zakwalifikowanie więc innego zachowania posła niż wymienione w ustawie i regulaminie do „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu” musiałoby mieć charakter wyjątku z uwagi na nakaz ścisłej wykładni takich pojęć konstytucyjnych, które prowadzą do ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela. Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 16 lutego 1994 r. o sygn. I KZP 40/93 podkreślił, że wszelkie immunitety są odstępstwem od ogólnych (dotyczących wszystkich osób) zasad odnoszących się do odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa karnego i nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Powyższy wyrok dotyczy odpowiedzialności karnej posłów, jednak uwagi Sądu Najwyższego są aktualne także w odniesieniu do zasad odpowiedzialności cywilnej.

Konkludując, poseł nigdy nie będzie ponosił odpowiedzialności za działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu. Jednakże, jeżeli tym działaniem naruszył prawa osób trzecich, może ponieść odpowiedzialność sądową, która jest uzależniona od zgody Sejmu. Oznacza to, że bez ograniczeń i dodatkowych warunków (zgoda Sejmu) poseł odpowiada za te czyny, które pozostają poza zakresem działań wchodzących w zakres sprawowania mandatu. Osoba trzecia, której prawa naruszył poseł, będzie mogła pociągnąć go do odpowiedzialności sądowej bez konieczności uzyskania zgody izby parlamentu, o ile działanie nie wchodzi w zakres sprawowania mandatu. Jeżeli prawa osoby trzeciej zostały naruszone działaniem wchodzącym w zakres sprawowania mandatu albo poseł miałby ponieść odpowiedzialność karną, niezbędna jest zgoda odpowiedniej izby parlamentu.

## II

Immunitet parlamentarny został uregulowany w rozdziale 2 ustawy o wykonywaniu mandatu. Art. 6 ust. 1 ustawy stanowi, że poseł lub senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu, z zastrzeżeniem art. 6a. Za taką działalność poseł lub senator odpowiada tylko przed Sejmem lub Senatem. Zgodnie z art. 6a ustawy, 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. Norma wynikająca z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6a jest identyczna jak norma ustanowiona w art. 105 ust. 1 Konstytucji.

W art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu została wprowadzona definicja pojęcia „działalności”. Zgodnie z tym przepisem, działalność, o której mowa w art. 6 ust. 1, obejmuje zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu. Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy, za działalność, o której mowa w ust. 1, poseł lub senator ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną lub finansową na zasadach określonych w ustawie oraz w regulaminach Sejmu lub Senatu.

Definicja pojęcia użytego w art. 105 ust. 1 Konstytucji, mianowicie „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu” jest, jak już zostało wskazane, doprecyzowana w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu. Zgodnie z tym przepisem taką działalnością jest więc zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu. Czynności wyraźnie wymienione w tym przepisie z pewnością mieszczą się w konstytucyjnie określonej działalności chronionej immunitetem jako „wchodzącej w zakres sprawowania mandatu” (art. 105 ust. 1 Konstytucji), gdyż z pewnością takim działaniem jest zgłaszanie wniosków oraz wystąpienia lub głosowania na

posiedzeniach. Przepis art. 6 ust. 2 w części, w której stanowi, że taką działalnością jest także „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” prowadzi natomiast do rozszerzenia ochrony przed odpowiedzialnością na inne działania niż chronione przepisami Konstytucji, a tym samym rozszerza immunitet parlamentarny uregulowany Konstytucją. W uzasadnieniu do projektu ustawy zostało wskazane, że „wbrew pozorom klauzula ta („a także inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”) nie jest jednak tak nieokreślona i rozciągliwa, jak mogłoby się wydawać, jeśli przez ową *inną działalność* rozumieć taką, do której legitymowany jest tylko poseł lub senator” (por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Sejm RP IV kadencji, nr druku 664). Wbrew zamierzeniom ustawodawcy, wskazanym w uzasadnieniu, przepis art. 6 ust. 2 ustawy doprowadził jednak do objęcia immunitetem także takich zachowań, które nie są wyłącznym atrybutem parlamentarzystów. Jak wskazał ponadto Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 kwietnia 2007 r. o sygn. I CSK 31/07, wykładnia tych przepisów [ustawy o wykonywaniu mandatu], w tym przede wszystkim zakres mandatu parlamentarnego oraz pojęcia „działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” budzi wątpliwości w doktrynie, w której prezentowane są zasadniczo dwa stanowiska. Jedno zawęża zakres immunitetu parlamentarnego tylko do działalności podejmowanej na forum parlamentu i w jego organach, drugie natomiast rozszerza go także na działania posła poza parlamentem, ale ściśle i nieodłącznie związane z wykonywaniem mandatu.

Interpretacja wyrażeń „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego” (art. 105 ust. 1 Konstytucji) oraz „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” (art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu) musi prowadzić do wniosku, że drugie z wymienionych pojęć obejmuje inne zachowania posła, niż pierwsze pojęcie. Wynika to z jednej z podstawowych zasad wykładni prawa – zakazu wykładni synonimicznej, czyli zakazu przypisywania, bez uzasadnionych powodów, różnym terminom tego samego znaczenia. Zabrania się bowiem przyjmowania, że normodawca nadaje różnym zwrotom to samo znaczenie, w przeciwnym razie wątpliwe stałoby się założenie o racjonalnym ustawodawcy, a więc takim, który tworzy przepisy prawa w sposób sensowny, racjonalny i celowy, znając

cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom to samo znaczenie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r. o sygn. K 25/98, uchwała SN z dnia 20 czerwca 2000 r. o sygn. I KZP 16/00). Uznanie, że pojęcie zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu obejmuje swoim zakresem te same działania co art. 105 ust. 2 Konstytucji oznaczałoby, że regulacja ustawowa jest jedynie powtórzeniem konstytucyjnej regulacji. Taka interpretacja byłaby z kolei niezgodna z regułą wykładni prawa, która stanowi o zakazie wykładni prowadzącej do tego, że pewne fragmenty przepisów są zbędne (zakaz wykładni *per non est* – por. uchwała TK z dnia 14 czerwca 1995 r. o sygn. W 19/94, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2002 r. o sygn. III SA 3241/00, uchwała SN z dnia 14 października 2004 r. o sygn. III CZP 37/04).

Konkludując, omawiane pojęcie zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu obejmuje swoją ochroną inne działania niż określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Konstytucja chroni działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego, czyli wszelkie działania parlamentarzysty związane z wykonywaniem praw i obowiązków poselskich. Wskazanie w przepisie art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, że działalność posła chroniona immunitetem obejmuje „także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” powoduje rozszerzenie działania immunitetu na zachowania, które nie byłyby objęte immunitetem w oparciu o art. 105 Konstytucji.

Na podstawie dotychczasowego orzecznictwa sądów powszechnych, dotyczącego kwalifikacji zachowania posła jako objętego immunitetem materialnym, możliwe jest przykładowe wskazanie, jak zwrot „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” jest interpretowany przez sądy. Stany faktyczne zbadanych przez Rzecznika spraw różnią się jednak od siebie, stąd nie można jednoznacznie na ich podstawie stwierdzić, jak jest interpretowane powyższe pojęcie. Jednocześnie zróżnicowane okoliczności, w których podejmowane były te rozstrzygnięcia nie pozwalają na postawienie tezy o istnieniu rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Dotychczasowe orzecznictwo pokazuje jednak, że to pojęcie zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy („a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem

mandatu”) jest niekonstytucyjne, nieprecyzyjne i może powodować wiele wątpliwości związanych z jego interpretacją.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 września 2009 r. o sygn. I CSK 346/08 przyjął, że wystąpienie pozwanego podczas konferencji prasowej nie należało do działania związanego ze sprawowaniem przez niego mandatu poselskiego w rozumieniu art. 6 i 6a ustawy o wykonywaniu mandatu. Sąd podkreślił, że sam pozwany wskazywał na związek swojej wypowiedzi z funkcją członka Rady Ministrów, a nie funkcją posła, stąd nie mógł zostać objęty działaniem immunitetu. Podobnie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2007 r. o sygn. I CSK 31/07 Sąd Najwyższy stwierdził, że wypowiedź pozwanego dla mediów dotyczyła informacji związanych z pełnieniem przez niego funkcji ministra, a nie senatora.

W wyroku z dnia 29 października 2010 r. o sygn. I CSK 651/09 Sąd Najwyższy ocenił, że wypowiedź posła w trakcie audycji radiowej, mimo że dotyczyła pracy w Sejmie, była wyrażeniem jego opinii i z tego względu nie mogła być objęta ochroną immunitetu wynikającą z art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu. Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z dnia 9 października 2012 r. o sygn. I Acz 785/12 stwierdził, że wypowiedź pozwanego stanowiła „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Pozwany poseł udzielił wywiadu gazecie na temat m.in. postępowania prowadzonego w ramach komisji śledczej. Uznanie, że działanie posła było chronione immunitetem wynikało z zastosowania w sprawie regulacji art. 6 ust. 2 ustawy, poprzez przyjęcie, że wypowiedź udzielona w ramach wywiadu była „działalnością związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Sąd Apelacyjny w powyższym wyroku przyjął, że wprawdzie wypowiedź posła była jego opinią, to jednak stwierdził, iż poseł może takie opinie formułować.

O objęciu zachowania posła immunitetem rozstrzygał także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 grudnia 2012 r. o sygn. I CSK 249/12. Sąd stwierdził, że wypowiedź pozwanego dotyczyła informacji uzyskanych z komunikatu PAP i z innych mediów, a nie dotyczyła aktywności pozwanego związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu poselskiego w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu.



Z kolei Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 19 czerwca 2012 r. o sygn. I ACz 974/12 uznał, że Sąd Okręgowy dokonał prawidłowych ustaleń i zasadnie przyjął, że wypowiedź pozwanego w trakcie konferencji prasowej, która zdaniem powoda skutkowałą naruszeniem jego dóbr osobistych, stanowiła element działalności poselskiej pozwanego w ramach „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Ponadto Sąd stwierdził, że nie można przyjmować takiej wykładni powołanych norm, która prowadziłaby do stwierdzenia, że w ramach działalności objętej immunitetem posłowie mogą poza forum parlamentarnym odnieść się tylko do kwestii, które zostały poruszone w czasie posiedzeń parlamentarnych lub klubowych, natomiast nie mają możliwości rozwinięcia wątku czy też skomentowania go.

### III

1. Naruszenie przez zaskarżoną normę art. 105 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Ustanowiony w art. 105 ust. 1 Konstytucji immunitet stanowi wyjątek od ogólnej zasady odpowiedzialności sądowej ponoszonej przez obywateli za ich działania. Sąd Najwyższy wskazał, że regulacje immunitetowe muszą być interpretowane według zasad wykładni wyjątków, co m.in. wyklucza stosowanie wykładni rozszerzającej (tak SN w uchwale z dnia 16 lutego 1994 r. o sygn. I KZP 40/93). Zakres immunitetu materialnego został w sposób pełny i wystarczający unormowany w art. 105 ust. 1 Konstytucji, a ustrojodawca nie przewidział możliwości „doregulowania” tego zakresu w ustawie zwykłej. Art. 105 ust. 6 Konstytucji ustanawia możliwość uregulowania szczegółowych zasad pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz trybu postępowania w ustawie, jednakże dotyczy to wyłącznie odpowiedzialności karnej, a nie odpowiedzialności cywilnej. Stąd rozszerzenie zakresu immunitetu dokonane przez art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zakresie w jakim stanowi, że działalność posła obejmuje także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu, prowadzi do naruszenia art. 105 ust. 1 Konstytucji.

Rekonstrukcja norm zawartych w art. 105 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu prowadzi do wniosku, że art. 6 ust. 2 tej ustawy zawiera definicję pojęcia użytego w Konstytucji – „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu”. Przepis ustawy może doprecyzowywać pojęcia zawarte w Konstytucji, jednakże takie doprecyzowanie nie może doprowadzić do rozszerzenia ochrony immunitetowej posłów. Do takiego rozszerzenia doszło w niniejszej sprawie i w rezultacie zaskarżona regulacja w części zawierającej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” narusza art. 105 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, zaskarżona regulacja prowadzi także do naruszenia szeregu innych wolności i praw konstytucyjnych, które mają ścisły związek z art. 105 ust. 1 Konstytucji: art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Przepis art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu poprzez rozszerzenie zakresu immunitetu w porównaniu z art. 105 ust. 1 Konstytucji prowadzi do naruszenia zasady równości ustanowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Immunitet materialny ustanowiony w przepisach Konstytucji jest bowiem wyjątkiem od zasady równego traktowania obywateli w zakresie ukształtowania zasad odpowiedzialności prawnej, tymczasem art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu rozszerza zakres immunitetu i prowadzi tym samym do naruszenia art. 105 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Konstytucyjna zasada równości wymaga szczególnej powściągliwości w dopuszczaniu na poziomie ustaw zwykłych odstępstw od tej zasady. Wprowadzenie immunitetu parlamentarnego jest wyjątkiem od zasady równości obywateli wobec prawa, co oznacza, że swoboda ustawodawcy ulega znacznemu zawężeniu i dopuszcza tylko wyjątkowe uregulowania, które znajdują uzasadnienie w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych (por. wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r. o sygn. SK 4/98). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, ogólny kształt unormowań immunitetowych może i powinien być oceniany z punktu widzenia zasady równości, bo unormowania te wprowadzają odstępstwo od konstytucyjnego nakazu równego traktowania (por. wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r. o sygn. K 36/01). W dalszej części powyższego wyroku

Trybunał wskazał, że przyznanie immunitetu określonej grupie osób zawsze albo musi znajdować oparcie w konkretnych przepisach konstytucyjnych albo musi stanowić konieczną przesłankę właściwej realizacji poszczególnych zasad czy norm konstytucyjnych.

W ocenie Rzecznika, w tych granicach dopuszczalnych odstępstw od zasady równości nie mieści się nieponoszenie odpowiedzialności, bez zgody Sejmu, za czyny określone w art. 6 ust. 2 ustawy w części zawierającej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Jak już zostało wskazane, immunitet realizuje potrzebę zapewnienia parlamentarzystom, a tym samym całemu parlamentowi, niezależności w działaniu. Dla osiągnięcia tej wartości wystarczające jest uregulowanie immunitetu określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Rozszerzenie immunitetu przez zaskarżoną normę nie jest wymagane dla osiągnięcia wskazanej wartości, a w związku z tym nie ma uzasadnienia dla dalszego obowiązywania regulacji, która w znaczący sposób prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

Trybunał wskazał, że wszelkie odstępstwa od zasady równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach, które muszą mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu (por. wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 r. o sygn. K 8/97). Zdaniem Trybunału, podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. Z wyżej wskazanych uwag Trybunału wynika, że wszelkie odstępstwa od zasady równości muszą mieć uzasadnienie w istotnych cechach danego podmiotu. Taką cechą posiada poseł, który podejmuje, jak zostało określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji, działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego. Ustrojodawca uznał, że dla prawidłowego wykonywania funkcji parlamentarzysty niezbędne jest zagwarantowanie posłowi niezależności. Jednakże żadne przepisy konstytucyjne i wartości obowiązujące w demokratycznym państwie prawa nie wymagają gwarantowania posłom immunitetu także co do innych działań, niż określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Obecna regulacja art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu w części zawierającej wyrazy

„a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” nie prowadzi do realizacji zasady niezależności posłów, a tym samym całego parlamentu, zapewniając posłom brak jakiegokolwiek odpowiedzialności sądowej za zachowanie naruszające prawa osób trzecich, podejmowane niezależnie od praw i obowiązków poselskich. Rozszerzenie ochrony immunitetowej na inne zachowania niż określone w Konstytucji prowadzi do naruszenia zasady równego traktowania, gdyż wprowadzenie przywilejów i odstępstwo od równego traktowania obywateli nie znajduje w tym wypadku uzasadnionego oparcia w żadnych wartościach i normach konstytucyjnych.

Regulacja immunitetu poselskiego ustanowiona w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu prowadzi do ograniczenia prawa do sądu osób trzecich, których prawa zostały naruszone poprzez działanie posła. Takie ograniczenie, wynikające z art. 105 ust. 1 Konstytucji może być uznane za konieczne z punktu widzenia ochrony niezależności posła w podejmowaniu działań wchodzących w zakres sprawowania mandatu poselskiego. Jednakże norma art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, która rozszerza immunitet na inne działania niż chronione przez art. 105 ust. 1 Konstytucji, prowadzi do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 stycznia 1992 r. o sygn. K 8/91 stwierdził, że jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. W swoim orzecznictwie TK wskazuje, że podstawowymi elementami składającymi się na prawo do sądu są w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) – por. wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r. o sygn. K 28/97, z dnia 16 marca 1999 r. o sygn. SK 19/98, z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. K 21/99. Dodatkowo w wyroku z dnia 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06 Trybunał wskazał, że

bardzo ważnym elementem prawa do sądu jest prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Zakwalifikowanie danego działania posła jako „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” określonej w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu nie prowadzi do całkowitego zamknięcia drogi sądowej. Zgodnie bowiem z art. 105 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, co zostało powtórzone w art. 6a ustawy, jeżeli takie działanie narusza prawa osób trzecich to poseł może zostać pociągnięty do odpowiedzialności po uzyskaniu zgody Sejmu. Jest to jednakże bardzo istotne ograniczenie zainicjowania postępowania sądowego, bowiem nieuzyskanie zgody odpowiedniej izby parlamentu zamyka osobie trzeciej, której prawa zostały przez działanie posła naruszone, drogę sądową. Jak zostało wskazane wyżej, jednym z elementów prawa do sądu jest prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę. Mimo tego wymogu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji, rozpoznanie sprawy przez niezależny sąd, spełniający kryteria wskazane wyżej, jest uzależnione od swoistego „przedsądu”, którego dokonuje Sejm lub Senat. Parlament jako element władzy ustawodawczej nie spełnia odpowiednich kryteriów ustrojowych i organizacyjnych, aby w sposób niezależny i niezawisły ocenić możliwość pociągnięcia posła do odpowiedzialności. Biorąc pod uwagę tak daleko sięgające skutki działania immunitetu, jak ograniczenie, a nawet zamknięcie drogi sądowej, należy podkreślić, że zakres immunitetu ustanowiony w art. 105 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowany w sposób ścieśniający. Rozszerzenie zakresu immunitetu wynikające z art. 6 ust. 2 ustawy prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji z uwagi m.in. na ustrojową pozycję parlamentu, którego decyzja o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności prowadzi do zamknięcia drogi sądowej.

Prawo do sądu, określone w przepisach konstytucyjnych, nie jest prawem absolutnym. Zasadność jednak wprowadzania pewnych ograniczeń prawa do sądu, przejawiająca się w ukształtowaniu postępowania sądowego odmiennie niż przyjęto w ramach powszechnych, ogólnych reguł, powinna podlegać także ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (tak TK w wyroku z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. K 21/99). Jak stanowi art. 31 ust. 3: „ograniczenia w zakresie

korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o znaczeniu publicznym, ważne dla funkcjonowania państwa, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Taka kolizja pojawia się w związku z funkcjonowaniem immunitetu, gdyż prawo do sądu osoby trzeciej zostaje ograniczone w przypadku zakwalifikowania działania posła jako chronionego immunitetem. Z kolei w przypadku niewydania przez Sejm zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności, osoba trzecia zostaje pozbawiona prawa do sądu.

Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 1999 r. o sygn. SK 19/98, „ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób”. Zdaniem Rzecznika, regulacja będąca przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie warunków tego wymogu nie spełnia, gdyż nie wprowadza ograniczenia prawa do sądu w „absolutnie niezbędnym zakresie”. Celem immunitetu jest bowiem ochrona niezależności parlamentu poprzez ochronę niezależności posła w podejmowanych przez niego działaniach. Dla osiągnięcia tego celu nie jest uzasadnione rozszerzanie zakresu immunitetu na zachowania inne, niż działania chronione zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji. Regulacja art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła, w zakresie, w jakim reguluje, że immunitet stosuje się także do „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Należy podkreślić, że na niezależne działanie posła nie wpłynie możliwość poniesienia odpowiedzialności za działania, które są podejmowane poza pracami parlamentu. Tym bardziej, że potencjalna odpowiedzialność w przypadku wyeliminowania art. 6 ust. 2 ustawy w zakresie w jakim rozszerza immunitet na „także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, nie będzie mogła być, bez zgody Sejmu, odpowiedzialnością karną, co wynika z regulacji art. 105 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że realizacja prawa do sądu nie może doznawać, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, takich ograniczeń, które naruszałaby samą istotę tego prawa. W wyroku z dnia 2 lipca 2003 r. w sprawie o sygn. K 25/01 Trybunał stwierdził, iż „w przypadku prawa do sądu jego naruszenie może przybierać charakter nie tylko bezpośredni (przez wyłączenie drogi sądowej, co jest zabronione przez art. 77 ust. 2 Konstytucji), ale również pośredni (przez takie ukształtowanie wymagań proceduralnych, które czynią uruchomienie postępowania nadmiernie utrudnionym)”. W przypadku art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zakresie, w jakim przepis rozszerza zakres immunitetu na „także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, dochodzi nie tylko do naruszenia prawa do sądu, ale także pozbawienia tego prawa w przypadku nieuzyskania zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności.

Z art. 31 ust. 3 Konstytucji została wyinterpretowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności, która wyznacza dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Przedmiotowa zasada wymaga zbadania, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricte*. Wymóg proporcjonalności jest spełniony, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (przydatność), regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność), a ponadto jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (proporcjonalność) – por. wyroki TK z dnia 11 kwietnia 2006 r. o sygn. SK 57/04 oraz z dnia 11 kwietnia 2000 r. o sygn. K 15/98. Przesłanka „proporcjonalności”, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności, oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

Jak już zostało wskazane, celem immunitetu jest zapewnienie niezależności w działaniu posła, a tym samym niezależności całego parlamentu. Zaskarżona norma, która rozszerza zakres ochrony immunitetem na inne zachowania niż określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji spełnia wymóg przydatności, gdyż prowadzi do niezależnego działania posła. Jednakże regulacja ta nie jest konieczna dla ochrony interesu prawnego, z którym jest związana. Swobodne działanie posła nie wymaga bowiem ochrony przed

ponoszeniem odpowiedzialności bez zgody Sejmu także w ramach „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Ponadto, efekty tej regulacji nie są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela, gdyż prowadzą do ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu, a w niektórych przypadkach (niewyrażenie zgody przez Sejm) do pozbawienia tego prawa. Dla swobodnego działania posła wystarczająca jest ochrona immunitetem określona w art. 105 ust. 1 Konstytucji, tzn. ochrona w ramach działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu poselskiego. W ocenie Rzecznika, dla ochrony swobody i niezależności wystarczające jest zagwarantowanie, że poseł nie będzie odpowiadał karnie bez zgody Sejmu, a także, że za zachowanie „wchodzące w zakres sprawowania mandatu poselskiego” (art. 105 ust. 1 Konstytucji) nie będzie ponosił odpowiedzialności, o ile nie naruszył praw osób trzecich (w takim przypadku pociągnięcie do odpowiedzialności będzie uzależnione od zgody Sejmu). Nie ma uzasadnionych przyczyn dla rozszerzania zakresu immunitetu także na „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, jak stanowi art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, a przede wszystkim nie jest to konieczne ze względu na ochronę niezależności posła. Podkreślić należy, że ewentualne postępowanie cywilne wszczęte w wyniku naruszenia prawa osoby trzeciej nie prowadzi, w przeciwieństwie do postępowania karnego, do ograniczeń, które mogłyby uniemożliwić posłowi prawidłowe wykonywanie funkcji parlamentarnych. W rezultacie należy stwierdzić, że zaskarżona norma nieproporcjonalnie ogranicza prawo do sądu, a może także prowadzić do naruszenia istoty tego prawa (w przypadku nieuzyskania zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności).

Jednocześnie, z uwagi na ścisły związek prawa do sądu z prawem do ochrony czci i dobrego imienia, zaskarżona norma prowadzi do naruszenia art. 47 Konstytucji. Powyższy przepis stanowi, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Przepis Konstytucji wyłącza odpowiedzialność sądową posła za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, a jeżeli dane zachowanie narusza prawa osób trzecich, odpowiedzialność została uzależniona od zgody Sejmu. Zakwalifikowanie lub nie danego zachowania do wchodzącego w zakres sprawowania mandatu ma więc istotne



znaczenie z punktu widzenia możliwości ochrony czci i dobrego imienia ustanowionego przez art. 47 Konstytucji. Rozszerzenie immunitetu dokonane przez art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu w porównaniu z regulacją art. 105 ust. 1 Konstytucji prowadzi więc do naruszenia art. 47 Konstytucji. Cześć i dobre imię ma ogromne znaczenie w życiu każdej jednostki, co zostało podkreślone poprzez nadanie tym wartościom ochrony konstytucyjnej. Państwo ma nie tylko obowiązek ochrony tego uprawnienia w sensie negatywnym, czyli nieingerowania w cześć i dobre imię. Dodatkowo przepis nakłada na państwo obowiązki pozytywne, które przejawiają się w konieczności ustanowienia mechanizmów, umożliwiających ochronę naruszonych działaniem osób trzecich czci i dobrego imienia. Jednym z takich mechanizmów jest ochrona sądowa w przypadku naruszenia dóbr osobistych. Ograniczenie tej ochrony takie jak immunitet parlamentarny może prowadzić do naruszenia tego prawa.

Pozytywne obowiązki ochrony czci i dobrego imienia ustawodawca realizuje także poprzez wprowadzenie odpowiedzialności karnej za przestępstwo zniesławienia. Taka odpowiedzialność posła jest jednak uregulowana w art. 105 ust. 2 Konstytucji i pozostaje poza zakresem niniejszego wniosku.

W rezultacie, mimo określenia zakresu immunitetu w Konstytucji jedynie do działalności parlamentarzysty wchodzącej w zakres sprawowania mandatu poselskiego, ustawodawca rozszerzył działanie mandatu także na „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” (art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu), co doprowadziło do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia prawa do sądu, a w niektórych przypadkach także do naruszenia istoty tego prawa. Jednocześnie przepis w zaskarżonym zakresie narusza także ściśle związane z prawem do sądu prawo do ochrony czci i dobrego imienia.

Prawo do sądu jest także chronione przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Konwencji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Powyższy przepis zapewnia każdemu, między innymi, prawo do przedstawienia sądowi do rozstrzygnięcia wszelkich roszczeń

dotyczących „praw i obowiązków cywilnych”. Jednym z aspektów „prawa do sądu” jest więc możliwość dostępu do sądu – na prawo to może powoływać się każdy, kto uważa na możliwych do uzasadnienia podstawach, że ingerencja w korzystanie z jego praw cywilnych jest niezgodna z prawem i zarzuca, że nie miał możliwości wniesienia swego roszczenia do sądu spełniającego wymagania art. 6 ust. 1 (por. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej, Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 531-532). Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił w swoim orzecznictwie, że nie można redukować dostępu do sądu w sposób lub w stopniu powodującym, że ucierpiałaby istota tego prawa (por. wyrok ETPC z dnia 24 października 1979 r. w sprawie *Winterwerp p. Holandii*, nr skargi 6301/73).

Odnosząc się do immunitetu parlamentarnego, Trybunał zauważył, że długowieczna praktyka państw przyznawania w różnego stopnia ogólnego immunitetu parlamentarzystom realizuje uprawnione cele ochrony swobody wypowiedzi reprezentantów społeczności uniemożliwiającej ich stronnicze ściganie oraz zachowania podziału władzy (por. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej, Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 547). Z tego względu, w ocenie ETPC, immunitet nie może być uważany co do zasady za nieproporcjonalne ograniczenie prawa do sądu (por. wyrok ETPC z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie *Kart p. Turcji*, nr 8917/05). Jednakże, Trybunał podkreśla w swoim orzecznictwie, że prawa nadawane Konwencją nie są teoretyczne i iluzoryczne, ale praktyczne i skuteczne (tak w wyroku z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie *Cordova p. Włochom*, nr 45649/99). Ta zasada ma zastosowanie zwłaszcza w odniesieniu do prawa dostępu do sądu, wobec ważnego miejsca zajmowanego w demokratycznym społeczeństwie przez prawo do rzetelnego procesu (por. wyrok ETPC z dnia 28 października 1998 r. w sprawie *Aït-Mouhoub p. Francji*, nr 103/1997/887/1099).

ETPC stwierdził w wyroku z dnia 11 lutego 2010 r. w sprawie *Syngelidis p. Grecji* (nr 24895/07), że w przypadku, gdy immunitet parlamentarny zakłóca wykonywanie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, przy rozstrzygnięciu, czy dany środek był, czy nie był proporcjonalny, należy zbadać, czy zakwestionowane zachowania były związane w wykonywaniem funkcji parlamentarnych w ścisłym sensie. Trybunał zauważył w powyższej sprawie, że brak jakiegokolwiek wyraźnego

związku z działalnością parlamentarną wymaga, by Trybunał przyjmował wąską wykładnię pojęcia proporcjonalności pomiędzy celem, który ma zostać zrealizowany, a stosowanymi środkami. ETPC podkreślił, że dzieje się tak zwłaszcza wówczas, gdy ograniczenia w prawie dostępu do sądu wynikają z postanowienia organu politycznego. Także we wskazanym wyżej wyroku w sprawie *Cordova p. Włochom* Trybunał opowiedział się za koniecznością wąskiego rozumienia zakresu immunitetu parlamentarnego. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania Europejskiego Trybunału, wydaje się, że odrzucenie przez sąd pozwu z powodu immunitetu, którego podstawy zostaną oparte na art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zakresie w jakim zachowanie zostanie zakwalifikowane jako „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” prowadzi do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji.

## 2. Naruszenie przez zaskarżoną normę art. 2 Konstytucji.

Art. 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyprowadził między innymi zasadę przyzwoitej legislacji, na którą składa się zasada określoności prawa, czyli wymóg formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (por. TK w wyrokach z dnia 11 stycznia 2000 r. o sygn. K 7/99 oraz z dnia 29 października 2003 r. o sygn. K 53/02). Jak wskazał TK w wyroku z dnia 28 października 2009 r. o sygn. Kp 3/09 kryteria precyzyjności regulacji prawnej, jasności przepisu oraz jego legislacyjnej poprawności składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Trybunał wskazał w powyższym wyroku o sygn. Kp 3/09, że przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Odnosząc się do wymogu jasności, Trybunał wskazał, że oznacza on nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw (por. wyrok TK

z dnia 23 października 2007 r. o sygn. P 28/07). Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. np. wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r. o sygn. K 41/02). Niejasność i nieprecyzyjność w formułowaniu przepisu, powodujące niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, oceniać należy jako naruszenie wymagań konstytucyjnych (por. wyrok TK z dnia 30 października 2001 r. o sygn. K 33/00). Przepis art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła nie pozwala na zdekodowanie z jego treści katalogu działań podejmowanych przez posła, jakie są objęte ochroną immunitetową, co uzasadnia przyjęcie, że w zaskarżonym zakresie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Jak wskazuje w swoim orzecznictwie Trybunał, przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności (por. wyżej powołany wyrok TK o sygn. K 33/00 oraz wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r. o sygn. K 45/02). W powołanym wcześniej wyroku TK o sygn. Kp 3/09 zostało wskazane, że nie każda niejasność prowadzi do uznania niekonstytucyjności przepisu, gdyż taka niejasność powinna zostać w pierwszej kolejności usunięta za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Jednak gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające, to przepis powinien zostać pozbawiony mocy obowiązującej.

W niniejszym wniosku wskazane zostały wyroki sądów powszechnych, które orzekały na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu. Wykładnia pojęcia „a także inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” w niektórych z nich została zastosowana w bardzo ścisłym znaczeniu – tak przyjął Sąd Najwyższy w wyrokach o sygn. I CSK 31/07 oraz I CSK 651/09. Ta ścieśniająca wykładnia nie prowadzi jednak do zniwelowania poziomu niejasności przepisu, bowiem są to jednostkowe wyroki nie pozwalające wyciągnąć ogólnych wniosków co do kwalifikacji zachowań posłów jako związanych lub niezwiązanych nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu przez sądy. Tym samym zastosowana w dwóch analizowanych wyrokach ścieśniająca wykładnia nie usuwa niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

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

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

*Jeno Jipouin*