



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO/390208/01/V/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 17 października 2001 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) 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)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350 i Nr 137, poz. 638, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 98, poz. 604, Nr 106, poz. 679, Nr 121, poz. 770 i Nr 160, poz. 1080, z 1998 r. Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 52, poz. 527 i 528, z 2000 r. Nr 6, poz. 69, z 2001 r. Nr 94,

poz. 1032) w zakresie dotyczącym czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu, w sytuacji gdy zostało w sprawie tej wszczęte postępowanie karne wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła (senatora) z art. 32 ust. 1 i art. 105 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora poseł lub senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu, chyba że narusza dobra osobiste innych osób (immunitet materialny). Do działań wynikających z wykonywania mandatu wyłączających karalność ustawa zalicza (art. 6 ust. 2) 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 inne działania związane nieodłącznie z wykonywaniem mandatu posła lub senatora.

Z kolei z art. 7 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wynika zakaz pociągania posła lub senatora do odpowiedzialności karnej i karnoadministracyjnej bez zgody Sejmu lub Senatu (immunitet formalny). Zakres przedmiotowy immunitetu formalnego obejmuje wszelkie czyny popełnione przez posła bądź senatora, w szczególności są to zaś czyny inne niż wynikające z wykonywania mandatu. Te ostatnie bowiem - jak już wspomniano - objęte są immunitetem materialnym. Immunitet formalny rozciąga się na wszystkie fazy postępowania karnego, a więc na fazę postępowania przygotowawczego, sądowego postępowania rozpoznawczego oraz na fazę postępowania wykonawczego.

Jednakże ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie poprzestaje na objęciu immunitetem formalnym czynów popełnionych przez posłów i senatorów w okresie sprawowania mandatu. Z art. 8 ust. 1 tej ustawy wynika bowiem, że zakaz pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności karnej i karnoadministracyjnej bez zgody Sejmu lub Senatu dotyczy również czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu. Postępowanie karne, wszczęte przed tym terminem, z chwilą uzyskania mandatu ulega zawieszeniu i może być podjęte wyłącznie po uzyskaniu zgody Sejmu lub Senatu. Z art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wynika więc po pierwsze, że zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności karnej rozciąga się również na czyny popełnione przed uzyskaniem mandatu, po drugie, że postępowanie karne wszczęte w sprawie tych czynów ulega zawieszeniu z mocy samego prawa z dniem uzyskania mandatu i wreszcie po trzecie, iż immunitet może zostać uchylony dopiero po uzyskaniu zgody Sejmu lub Senatu.

W mojej ocenie immunitet formalny wynikający z art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie dotyczącym czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu, w sytuacji gdy zostało w tej sprawie wszczęte postępowanie karne wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła (senatora) jest niezgodny z obowiązującymi przepisami Konstytucji RP.

Co prawda art. 105 ust. 2 Konstytucji RP szeroko określa zakres immunitetu formalnego stanowiąc, iż od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej. Zasada ta z mocy art. 108 Konstytucji RP ma zastosowanie również do senatorów. Jednakże na podstawie art. 105 ust. 3 Konstytucji RP działanie immunitetu formalnego podlega istotnemu ograniczeniu w odniesieniu do postępowań karnych wszczętych przed dniem wyboru danej osoby na posła (senatora). Z treści art. 105 ust. 3 Konstytucji RP wynika bowiem, iż postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła

ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym.

Analizując art. 105 ust. 3 Konstytucji RP trzeba przede wszystkim wskazać, iż znajduje on zastosowanie wówczas, gdy postępowanie karne prowadzone jest wobec osoby (*ad personam*), nie wystarczy więc w tym przypadku wszczęcie postępowania w sprawie (*ad rem*). Ponadto omawiane postępowanie wobec konkretnej osoby musi być wszczęte przed dniem jej wyboru na posła (senatora), co w świetle art. 105 ust. 2 Konstytucji RP należy rozumieć jako dzień ogłoszenia wyników wyborów. Oznacza to, że postępowanie karne w tym przypadku musi być wszczęte przed dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów do Sejmu i Senatu (art. 173 i 209 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej - Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.). W związku z tym wskazuje się (S. Iwanicki, „Immunitet parlamentarny jako przyczyna zawieszenia postępowania karnego”, *Prokuratura i Prawo*, 1999/10/7), iż postanowienie o przedstawieniu zarzutów lub przesłuchaniu tej osoby w charakterze podejrzanego musi nastąpić najpóźniej w dniu poprzedzającym ogłoszenie wyników wyborów. Tak więc w świetle art. 105 ust. 3 Konstytucji RP w stosunków do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu możliwe jest kontynuowanie postępowania karnego, zarówno przygotowawczego jak też jurysdykcyjnego i wykonawczego, jeżeli to postępowanie zostało wszczęte wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła (senatora). Natomiast jeśli postępowanie nie zostało wszczęte przed tą datą to nawet wówczas, gdy czyn został popełniony przed dniem ogłoszenia wyników wyborów, parlamentarzystę chroni immunitet formalny (art. 105 ust. 2 Konstytucji RP).

Jednakże konstrukcja zawarta w art. 105 ust. 3 Konstytucji RP zakłada, iż zasadą jest kontynuowanie postępowania karnego wobec osoby, która uzyskała mandat, jeśli został

spełniony warunek wszczęcia postępowania przed dniem wyboru na posła (senatora). Wyjątkiem od tej zasady jest zaś zawieszenie postępowania, które dodatkowo nie następuje z mocy prawa, lecz wyłącznie na żądanie Sejmu (Senatu) wyrażone w stosownej uchwale. Jak wskazuje się (L. Garlicki w : „ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, t. II, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001 - komentarz do art. 105) „... art. 105 ust. 3 ogranicza działanie immunitetu formalnego w stosunku do postępowań karnych, wszczętych wobec parlamentarzysty przed dniem jego wyboru. Immunitet nie został tu wprowadzicie całkowicie wyłączony, ale też nie pojawia się automatycznie (z mocy prawa), a tylko może zostać uruchomiony odpowiednią uchwałą izby. Dopóki jednak taka uchwała nie zostanie podjęta nie ma przeszkód do kontynuowania toczącego się już postępowania.”

Uwagi powyższe należy odnieść do art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, z którego wynika kategoriyczny zakaz pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności karnej za czyn popełniony przed uzyskaniem mandatu, nawet wówczas gdy postępowanie karne wobec takiej osoby zostało wszczęte przed uzyskaniem mandatu. Zakaz ten może być uchylony wyłącznie za zgodą Sejmu lub Senatu. Ponadto postępowanie karne ulega zawieszeniu z mocy samego prawa z chwilą uzyskania mandatu.

Rozwiązanie prawne zawarte w art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora polegające na zakazie pociągnięcia do odpowiedzialności za czyny popełnione przed uzyskaniem mandatu bez wyrażenia uprzedniej zgody przez Sejm lub Senat, w przypadku gdy nie zostało wszczęte postępowanie karne wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła (senatora) znajduje swoje konstytucyjne uzasadnienie w art. 105 ust. 2 Konstytucji RP. Nie ma natomiast takiego uzasadnienia ów zakaz w przypadku, gdy w stosunku do wymienionej osoby postępowanie karne zostało wszczęte przed dniem jej wyboru na posła (senatora). Wręcz przeciwnie, z art. 105 ust. 3 Konstytucji RP, a także z

zasady legalizmu wynika obowiązek prowadzenia takiego postępowania aż do chwili, gdy odpowiednia izba parlamentu nakaże jego zawieszenie.

Ponadto w omawianym zakresie art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewiduje zawieszenie postępowania karnego z mocy samego prawa. Tymczasem z art. 105 ust. 3 Konstytucji RP w sposób oczywisty wynika, iż zawieszenie postępowania nie następuje z mocy prawa, lecz wyłącznie w wyniku podjęcia stosownej uchwały przez odpowiednią izbę parlamentu.

Przedstawione powyżej uwagi uzasadniają zarzut, że art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie dotyczącym czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu, w sytuacji gdy zostało wszczęte w tej sprawie postępowanie karne wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła (senatora) jest niezgodny z art. 105 ust. 3 Konstytucji RP.

Wymaga równocześnie podkreślenia, że immunitet parlamentarny stanowi istotne odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Stwierdzenie to ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia oceny art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Wszelkie bowiem odstępstwa od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (która co prawda w świetle ugruntowanego w tej materii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie ma charakteru bezwzględnie) muszą być traktowane jako wyjątek. Prowadzi to do wniosku, iż przepisy o immunitacie parlamentarnym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, ze szczególną ostrożnością należy też traktować wszelkie próby rozszerzenia zakreślonych przez Konstytucję RP granic immunitetu czynione na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Za taką wykładnią przepisów o immunitacie opowiada się także orzecznictwo sądowe. W szczególności w uchwale z dnia 16 lutego 1994 r. (sygn. akt I KZP 40/93, OSNKW 1994, Nr 3-4, poz. 18) Sąd Najwyższy uznał, „... 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."

Biorąc pod uwagę powyższe wskazania należy stwierdzić, iż również konstytucyjna zasada równości wobec prawa wyznacza w tym zakresie granice swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego (por. L. Garlicki, tamże). Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy znajduje uzasadnienie w innych normach konstytucyjnych, a ponadto gdy nie ma arbitralnego charakteru i nie przekracza koniecznego zakresu.

Jak już wykazałem powyżej, zawarte w zakwestionowanym zakresie w art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa nie tylko nie znajduje uzasadnienia w innych przepisach Konstytucji RP (w szczególności w art. 105 ust. 3 Konstytucji RP), lecz pozostaje w kolizji z tymi przepisami. Omawiane odstępstwo wykracza także poza granice koniecznego zakresu. Opierając się na literaturze przedmiotu (L. Garlicki, tamże) należy w tym miejscu stwierdzić, iż immunitet parlamentarny pełni dwie podstawowe funkcje - ochrony niezależności członków parlamentu i zagwarantowania im swobody sprawowania mandatu oraz ochrony niezależności i autonomii instytucji parlamentu jako takiego. Immunitet nie może natomiast pełnić funkcji instrumentu zapewniającego bezkarność, zwłaszcza w sytuacji, gdy zabroniony przez prawo czyn został popełniony jeszcze przed uzyskaniem mandatu, a w stosunku do osoby podejrzanej o jego popełnienie wdrożone zostało przed tym terminem postępowanie karne. W takiej sytuacji brak jest uzasadnienia do odstąpienia od reguły wynikającej z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), iż wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. W szczególności osoby pokrzywdzone czynem przestępnym mają pełne prawo domagać się ukarania osoby winnej, nawet wówczas gdy uzyskała ona mandat parlamentarny.

W związku z powyższym w mojej ocenie w zakresie objętym wnioskiem nie zaistniały konstytucyjne warunki do tego, aby ustawodawca mógł odstąpić od zasady równości wobec prawa obejmując z mocy prawa immunitetem formalnym osoby, wobec których zostało wszczęte postępowanie karne przed dniem ich wyboru na posła (senatora). Dlatego też art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie dotyczącym czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu, w sytuacji gdy zostało w tej sprawie wszczęte postępowanie karne wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła (senatora) jest również niezgodny z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Andrzej Zoll