

WYROK*
z dnia 28 listopada 2001 r.
Sygn. K. 36/01

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki – sprawozdawca
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Janusz Trzeciński
Marian Zdyb

Grażyna Szałygo – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 28 listopada 2001 r. sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego 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; zm.: Nr 137, poz. 638; z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 98, poz. 604, Nr 106, poz. 679, Nr 121, poz. 770, 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.

o r z e k a:

Artykuł 8 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. Nr 73, poz. 350; zm.: Nr 137, poz. 638; z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 98, poz. 604, Nr 106, poz. 679, Nr 121, poz. 770, 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) jest niezgodny z art. 32 i art. 105 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wymaga uzyskania zgody Sejmu lub Senatu na dalsze prowadzenie postępowania karnego wszczętego wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła (senatora).

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 138, poz. 1567.

Uzasadnienie:

I

1. 17 października 2001 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, który wniósł 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 ze zm.) z art. 32 ust. 1 i art. 105 ust. 3 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał najpierw argumenty mające przemawiać za niezgodnością zaskarżonego przepisu z art. 105 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy istota problemu sprowadza się do tego, iż zaskarżona ustawa dokonała niedopuszczalnego w świetle powołanego art. 105 ust. 3 rozszerzenia granic immunitetu formalnego. Z art. 8 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. wynika bowiem, że zakaz pociągania do odpowiedzialności karnej i karnoadministracyjnej bez zgody Sejmu lub Senatu obejmuje również czyny popełnione przez posłów lub senatorów przed uzyskaniem przez nich mandatów. Oznacza to po pierwsze, że zakaz pociągania parlamentarzystów do odpowiedzialności rozciąga się również na czyny popełnione przed dniem uzyskania przez nich mandatów, po drugie, iż postępowanie karne wszczęte w sprawie tych czynów ulega zawieszeniu z mocy samego prawa z dniem uzyskania przez daną osobę mandatu, i – po trzecie – że immunitet parlamentarny może zostać uchylony dopiero po uzyskaniu zgody Sejmu lub Senatu.

Do zupełnie innych wniosków prowadzi treść art. 105 ust. 3 Konstytucji. Mocą tego przepisu ustawodawca ograniczył zakres immunitetu formalnego w stosunku do osób, wobec których postępowania karne wszczęto przed dniem ich wyboru na posła lub senatora. Zgodnie z tym przepisem, postępowanie karne wszczęte przed dniem wyboru na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku zawieszeniu ulega również na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. Z art. 108 Konstytucji wynika zaś, że takie same skutki prawne mają zastosowanie odpowiednio do Senatorów.

Zestawienie treści art. 8 ust. 1 ustawy z 1996 r. z art. 105 ust. 3 Konstytucji doprowadziło wnioskodawcę do konkluzji, iż Konstytucja znacznie wężej określiła granice immunitetu formalnego posłów i senatorów. Regulacja konstytucyjna przyjęła bowiem, że zasadą jest kontynuowanie postępowania karnego wszczętego wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła (senatora). Zawieszenie takiego postępowania jest zaś wyjątkiem, dla którego zaistnienia niezbędne jest żądanie Sejmu lub Senatu zawieszenia toczącego się już postępowania. Brak takiego żądania w formie uchwały właściwej Izby oznacza zatem, że postępowania karne może być kontynuowane.

Na dowód poprawności przyjętej wykładni art. 105 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik Praw Obywatelskich powołał poglądy nauki prawa karnego, prawa konstytucyjnego oraz wypowiedzi orzecznicze Sądu Najwyższego. Na tej podstawie wnioskodawca przyjął, iż art. 8 ust. 1 zaskarżonej ustawy formułując wymóg zgody Sejmu (Senatu) na pociąganie posłów i senatorów do odpowiedzialności karnej za czyny popełnione przed uzyskaniem mandatu, nawet wówczas, gdy postępowanie karne wobec takich osób zostało wszczęte przed uzyskaniem przez nich mandatu, jest niezgodny z Konstytucją.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał również, że art. 8 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca przyjął, iż konstytucyjna zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa i wynikający stąd nakaz ich równego traktowania przez władze publiczne, uzasadnia szczególną powściągliwość w dopuszczaniu na poziomie ustawodawstwa zwykłego do odstępstw od tej zasady. Niewątpliwie odstępstwa takie należy traktować jako wyjątki, które nie mogą podlegać rozszerzającej wykładni. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku rozważanej instytucji formalnego immunitetu parlamentarnego, który zarówno orzecznictwo sądowe, jak i nauka prawa uznaje za wyjątek od zasady równości

obywateli wobec prawa. Oznacza to, że swoboda regulacyjna ustawodawcy w tym zakresie ulega znacznemu zawężeniu i dopuszcza tylko takie wyjątkowe rozwiązania legislacyjne, które znajdują uzasadnienie w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych. W granicach tych z pewnością nie mieści się bezkarność posłów i senatorów, zwłaszcza w sytuacji, gdyby oznaczać to miało nie ponoszenie przez nich odpowiedzialności za czyny popełnione przed uzyskaniem mandatu, którego wykonywanie ma uzasadniać owe wyjątkowe traktowanie. Takie zaś niedopuszczalne skutki rodzi zaskarżony art. 8 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r.

W podsumowaniu Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 105 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Pismem z 10 listopada 2001 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który podzielił stanowisko wnioskodawcy w zakresie niezgodności art. 8 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. z art. 105 ust. 3 Konstytucji, a w części dotyczącej niezgodności tego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zbędność orzekania.

Uznając, że istota sprawy sprowadza się do rozumienia zakresu formalnego immunitetu parlamentarnego, Prokurator Generalny odniósł się głównie do tego zagadnienia.

Na tle ogólnej konstrukcji immunitetu formalnego, Prokurator Generalny dokonał porównania treści art. 105 ust. 3 Konstytucji i zaskarżonego art. 8 ust. 1 ustawy z 1996 r. Zwrócił przy tym uwagę, iż obydwa przepisy regulują tę samą materię, a mianowicie możliwość pociągania do odpowiedzialności karnej posłów i senatorów w sytuacji, gdy postępowanie karne przeciwko nim zostało wszczęte przed dniem wyboru. Odnotowana symetria treściowa wyczerpuje się jednak, gdy chodzi o skutki prawne immunitetu formalnego na poziomie Konstytucji i ustawy.

Odnosząc się do różnych skutków prawnych obu regulacji, Prokurator Generalny podkreślił, że z art. 105 ust. 3 Konstytucji wynika, iż immunitet formalny nie stanowi przeszkody w prowadzeniu postępowania karnego w fazie poprzedzającej ustalenie osoby podejrzanej: możliwe jest zatem wszczęcie postępowania w sprawie (*ad rem*), którego celem jest ustalenie faktu popełnienia przestępstwa oraz zabezpieczenie dowodów. Powołany przepis Konstytucji wyklucza zaś wszczęcie i prowadzenie tej fazy postępowania, która jest skierowana imiennie wobec danego posła lub senatora. Przepis ten jednak ogranicza działanie immunitetu formalnego w stosunku do tych posłów i senatorów, przeciwko którym postępowanie karne zostało wszczęte przed dniem ich wyboru. Wprawdzie immunitet w tym wypadku nie został całkowicie wyłączony, ale też nie działa on z mocy prawa, ponieważ może on zostać uruchomiony dopiero na wyraźne żądanie Sejmu lub Senatu.

Tymczasem na poziomie regulacji ustawowej przewidziano zgoła odmienne skutki prawne. Z zakwestionowanego art. 8 ust. 1 ustawy z 1996 r. wynika bowiem, że nie tylko nie różnicuje on sytuacji prawnej posłów i senatorów w zależności od tego, kiedy wobec nich zostało wszczęte postępowanie, ale też stanowi, że toczące się postępowanie z mocy prawa zawsze ulega zawieszeniu. Możliwość zaś jego kontynuowania uzależniona została od zgody Sejmu lub Senatu.

Podsumowując tę część rozważań Prokurator Generalny podkreślił, że o ile art. 105 ust. 3 Konstytucji ma “na celu zawężenie immunitetu formalnego (jako wyjątku) do rozmiarów rzeczywiście koniecznych, co zapobiegać ma przekształceniu się immunitetu w instrument zapewniający parlamentarzystom bezkarność”, o tyle zaskarżony art. 8 ust. 1 ustawy z 1996 r. “wykracza poza granice konieczności w odstępstwie od zasady równości i zasady państwa prawnego i powoduje niezgodność tego przepisu ustawy z art. 105 ust. 3 Konstytucji”.

Na tle rozważanej symetrii treściowej przepisu Konstytucji i zaskarżonej ustawy, Prokurator Generalny postawił pytanie, czy “z uwagi na to, że Konstytucja jest aktem późniejszym (i hierarchicznie) w stosunku do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora

(...) rozstrzygnięcie kolizji między tymi przepisami powinno nastąpić poprzez stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu ustawy, czy też konflikt ten jest na tyle oczywisty, że nastąpiła bezpośrednia derogacja art. 8 ust. 1 ustawy (...)”. Mimo wątpliwości, Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że bezpośrednia derogacja zaskarżonego przepisu nie jest możliwa, przede wszystkim dlatego, iż regulacja zawarta w art. 105 ust. 3 Konstytucji “(...) jest regulacją nieznaną ustawodawstwu przedkonstytucyjnemu. Uprawnia ona izby parlamentu do żądania zawieszenia postępowania karnego, którego to uprawnienia izby dotychczas nie posiadały”. Zważywszy zaś, że – z jednej strony – zakwestionowany art. 8 ust. 1 ustawy stanowi regulację przedkonstytucyjną, a z drugiej strony, iż art. 105 ust. 3 Konstytucji nie określa sposobu realizacji żądania zawieszenia postępowania karnego, należy przyjąć że konieczne jest orzeczenie o niezgodności zaskarżonego przepisu z konstytucją, a następnie uchwalenie przez parlament odpowiedniej regulacji na poziomie ustawy zgodnej z art. 105 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił natomiast zarzutu wnioskodawcy co do niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W piśmie zwrócono uwagę, iż “w przypadku stwierdzenia sprzeczności przepisu z jednym z powołanych wzorców konstytucyjnych, bezprzedmiotowa staje się analiza konstytucyjności tego przepisu w aspekcie innych wzorców konstytucyjnych”. W tej sytuacji Prokurator Generalny uznał, że orzeczenie o niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji pozostaje bez wpływu na zasadniczy skutek orzeczenia i wniósł o umorzenie postępowania w tej części.

3. Pismem z 23 listopada 2001 r. stanowisko w imieniu Sejmu RP zajął jego Marszałek.

Na wstępie Marszałek Sejmu podkreślił, iż merytoryczna zasadność wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 8 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. z art. 105 ust. 3 Konstytucji w zakresie czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu, w sytuacji gdy zostało w sprawie wszczęte postępowanie karne wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła (senatora), nie budzi wątpliwości.

Obowiązująca Konstytucja w porównaniu z poprzednim stanem prawnym znacznie ograniczyła zakres ochrony posłów i senatorów. Dowodzi tego w szczególności treść art. 105 ust. 3 Konstytucji, który został w sprawie powołany jako wzorzec kontroli. Istota tego przepisu sprowadza się do tego, że dopóki Sejm lub Senat nie podejmą uchwały żądającej zawieszenia toczącego się już postępowania wobec osoby, która po tym fakcie uzyskała mandat parlamentarny, dopóty postępowanie takie powinno się toczyć na zasadach ogólnych. W tym stanie rzeczy w pełni uzasadnione jest stanowisko wnioskodawcy, iż art. 105 ust. 3 Konstytucji stwarza nie tylko możliwość kontynuowania takiego postępowania, ale zgodnie z zasadą legalizmu nakłada na organy procesowe obowiązek jego dalszego prowadzenia.

Marszałek Sejmu podzielił również stanowisko wnioskodawcy dotyczące konieczności poddania kontroli zaskarżonego przepisu co do jego zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Powołana przez Rzecznika Praw Obywatelskich w tej kwestii argumentacja stanowi istotne uzupełnienie pierwszego zarzutu. W związku z tym zwrócono uwagę, iż zgłoszony przez Prokuratora Generalnego wniosek o umorzenie postępowania w tym zakresie nie jest zasadny. Rozważenie zarzutów ma bowiem nie tylko samodzielne znaczenie dla oceny jego zgodności z Konstytucją, ale jest także pożądaną ze społecznego punktu widzenia. Wskazano przy tym, że nieprzekonująca jest argumentacja Prokuratora Generalnego o braku symetrii treściowej art. 8 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. z art. 105 ust. 3 Konstytucji. Marszałek uznał, iż powołany przepis Konstytucji może i powinien stanowić samodzielną podstawę rozstrzygnięć sądów powszechnych. Problem ten jest tym istotniejszy, że daje się obserwować praktyka sądów, która polega na częstym zawieszaniu wszczętych postępowań i oczekiwaniu na zrzeczenie się immunitetu przez osobę, która w międzyczasie uzyskała mandat posła lub senatora.

W podsumowaniu Marszałek Sejmu RP wniósł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z oboma wskazanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorcami konstytucyjnymi.

II

Na rozprawie 28 listopada 2001 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte wcześniej na piśmie. Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i przedstawiciel Sejmu RP zwrócili szczególną uwagę na potrzebę ustosunkowania się Trybunału Konstytucyjnego do problemu zgodności art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu z art. 32 Konstytucji. Zarówno ogólna ranga zasady równości w systemie wartości konstytucyjnych, jak i istota immunitetu jako szczególnego odstępstwa od zasady równości wymagają podjęcia tego zagadnienia przez Trybunał Konstytucyjny. Stąd, wniosek Prokuratora Generalnego o umorzenie w tym zakresie postępowania jest, zdaniem pozostałych uczestników postępowania, niezasadne.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Instytucja immunitetu jest jednym z klasycznych elementów prawa parlamentarnego i od wieków traktowana jest jako istotna gwarancja prawidłowego działania parlamentu jako organu reprezentacji Narodu. W tym rozumieniu, immunitet trzeba traktować nie tyle jako przywilej indywidualny, przyznany poszczególnym członkom parlamentu, ile jako przywilej instytucji (zob. *orzeczenie TK z 28 stycznia 1991 r., K. 13/90*, OTK w 1991 r., s. 76). „Ochrona osoby jest jedynie refleksem ochrony prawnej niezależności parlamentu jako zbiorowego organu” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne*, Warszawa 1997, s. 74). Oznacza to, że immunitetu parlamentarnego nie można rozpatrywać w kategoriach prawa podmiotowego (a więc na tle zasad wykładni wynikających z rozdziału drugiego Konstytucji), a tylko w kategoriach instytucjonalnych (a więc na tle zasad funkcjonowania organów państwa). Innymi słowy, sens i potrzeba immunitetu sięgają tylko tak daleko, jak jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła (senatora) jako członka tego organu. Nie ma natomiast żadnych podstaw konstytucyjnych, by immunitet parlamentarny traktować jako środek zapewniający bezkarność parlamentarzystom, którzy naruszyli prawo (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, uwaga 7 do art. 105, s. 7). Tym samym, zakres immunitetu, zasady jego uchylania i zawieszania powinny być wyznaczone w takim tylko rozmiarze, w jakim wiążą się z ochroną izby i jej członków przed zewnętrznymi ingerencjami w działalność parlamentarną. Im bardziej cywilizuje się obraz praktyki politycznej i im bardziej zanika prawdopodobieństwo takich ingerencji, tym mniej miejsca pozostaje dla immunitetów parlamentarnych. Proces wykładni przepisów o immunitecie musi przyjmować za punkt wyjścia faktyczną rolę parlamentu i faktyczny zakres niebezpieczeństw, jakie dla parlamentu mogą stwarzać działania władzy wykonawczej.

Immunitet parlamentarny traktuje członka parlamentu w inny (uprzywilejowany) sposób niż pozostałych obywateli, a tym samym regulacje immunitetowe podlegać też muszą ocenie z punktu widzenia zasady równości. W tej perspektywie immunitet należy postrzegać w kategoriach wyjątku od ogólnej zasady, że każdy podlega odpowiedzialności karnej w razie popełnienia przestępstwa, a realizacja tej odpowiedzialności należy najpierw do organów prokuratury, a ostatecznie – do niezawisłych sądów (zob. np. M. Zubik, *Immunitet*

parlamentarny a zawieszenia postępowania karnego, PiP 1998, nr 7, s. 57). Oznacza to, że regulacje immunitetowe muszą być interpretowane według zasad wykładni wyjątków, co m.in. wyklucza stosowanie wykładni rozszerzającej (zob. *uchwała Sądu Najwyższego z 16 lutego 1994 r.*, I KZP 40/93, OSNKW 1994, nr 3-4, s. 19-20, a także – w odniesieniu do immunitetu adwokackiego, co ma jednak również wymiar ogólniejszy – *uchwała SN z 24 lutego 1998 r.*, I KZP 36/97, OSNKW 1988, nr 3-4, s. 9-10).

2. Na tle tych ustaleń ogólnych Trybunał Konstytucyjny zbadał unormowania zawarte w art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu. Należy podkreślić, że przedmiotem niniejszej sprawy nie jest całościowa ocena ukształtowania instytucji immunitetu, a tylko jeden problem szczegółowy, mianowicie zakres stosowalności immunitetu do zasłóści sprzed uzyskania przez daną osobę mandatu parlamentarnego. W tym zakresie przepisy polskiego prawa parlamentarnego przeszły istotną ewolucję.

Do 1997 r. przepisy konstytucyjne nie normowały odrębnie zakresu odniesienia immunitetu do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu, co oznaczało, że postępowanie toczone na tle czynu popełnionego przed uzyskaniem mandatu stawało się objęte immunitetem w momencie tego uzyskania. Dano temu wyraz w uchwalonej w 1996 r. ustawie o wykonywaniu mandatu. Art. 8 ust. 1 tej ustawy wskazał, że “zakaz pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności karnej i karnoadministracyjnej bez zgody Sejmu lub Senatu dotyczy również czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu”. Tym samym “postępowanie karne, wszczęte przed tym terminem, z chwilą uzyskania mandatu ulega zawieszeniu; może ono być podjęte po uzyskaniu zgody Sejmu lub Senatu”. Przepis ten ustanawiał więc najpierw zasadę ogólną, iż immunitet stosuje się także do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu, niezależnie od tego, czy w sprawie wszczęto już postępowanie karne. Tę samą zasadę odniesiono do “postępowania karnoadministracyjnego”, przypomnieć jednak należy, że w 1996 r. było to już pojęcie pozbawione jasnego znaczenia prawnego (puste), bo – niegdyś znane prawu polskiemu “postępowanie karnoadministracyjne” od wielu lat przybrało już postać “postępowania w sprawach o wykroczenia”. Drugim elementem treściowym art. 8 ust. 1 było ustanowienie bezwzględnej nakazu zawieszenia postępowania we wszystkich sprawach karnych, które toczyły się przeciwko parlamentarzystom w momencie uzyskania mandatu i uzależnienie podjęcia postępowania od zgody odpowiedniej izby, udzielonej w formie uchwały o uchyleniu immunitetu.

Konstytucja z 1997 r. wprowadziła nowe, bardziej szczegółowe unormowanie, bo – w art. 105 ust. 3 – wskazała, że “postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu”. Z mocy art. 108 ta sama zasada odnosi się do senatorów. Nowa Konstytucja nie zmieniła więc generalnej koncepcji, że immunitet odnosi się także do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu. Wprowadziła natomiast nowe rozróżnienie, nieznane dotychczasowym przepisom konstytucyjnym ani ustawowym, mianowicie uzależniła zakres ochrony parlamentarzysty, od tego, czy przed dniem wyboru zostało wobec niego wszczęte postępowanie karne. Jeżeli do wszczęcia takiego postępowania przeciwko osobie posła lub senatora nie doszło przed dniem wyboru (czyli przed dniem urzędowego ogłoszenia wyników wyborów lub – w razie objęcia mandatu poselskiego w czasie kadencji – przed dniem wydania stosownego postanowienia przez Marszałka Sejmu), to wszczęcie postępowania może nastąpić dopiero po uchyleniu immunitetu, więc z tego punktu widzenia moment popełnienia czynu nie ma znaczenia. Uzasadnieniem dla takiego rozwiązania jest konieczność ochrony parlamentarzystów przed naciskami, nękaniami czy nawet szantażem wszczynania postępowań karnych w trakcie sprawowania mandatu. Natomiast argument ten nie znajduje zastosowania, jeżeli postępowanie karne już się toczyło w momencie wyboru. Niemniej, także te sytuacje objęto działaniem immunitetu, ale w węższym zakresie, bo zastosowanie immunitetu uzależniono od pozytywnego działania izby, tj. od

podjęcia uchwały żądającej zawieszenia postępowania. Tym samym, na tle art. 105 ust. 3 nie ma podstaw do automatycznego odnoszenia działania immunitetu do tych czynów popełnionych przed dniem wyboru, w których już wszczęto postępowanie *ad personam*. Zawieszenie postępowania karnego w takich sprawach nie następowało już automatycznie, a tylko na żądanie izby. Zgodnie stwierdzano więc w doktrynie, że do czasu wystąpienia przez izbę z takim żądaniem nie ma podstaw do zawieszenia postępowania karnego, więc istnieje obowiązek jego kontynuowania (np. M. Zubik, *Uchylenie immunitetu parlamentarnego*, Przegląd Sejmowy 1997, nr 6, s. 18; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 137; *Konstytucja...*, jw., uwaga 24 do art. 105, s. 18; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 180-181 oraz 247).

W praktyce parlamentarnej dostrzeżono od razu skutki nowego unormowania konstytucyjnego. Początek III kadencji Sejmu „zastał” dwa postępowania toczące się wobec nowo wybranych posłów. W obydwu wypadkach Marszałek Sejmu poinformował zainteresowanych posłów o możliwości uruchomienia sejmowego postępowania dla zażądania zawieszenia tych postępowań, obaj zainteresowani złożyli jednak oświadczenia o gotowości poddania się dalszemu postępowaniu karnemu, co należało traktować w kategoriach art. 105 ust. 4. Z podobną informacją do zainteresowanych posłów zwrócił się również Marszałek Sejmu IV kadencji, z tym że problem ten przybrał poważniejszy ilościowo charakter.

Nie udało się natomiast podjąć w płaszczyźnie legislacyjnej oceny adekwatności unormowania zawartego w art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu. Jak wiadomo, zamiar dokonania całościowej zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu znalazł wyraz w pracach sejmowej Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, a w przygotowywanych projektach przewidywano m. in. skreślenie dotychczasowego art. 8. Nie doszło jednak do realizacji tego zamiaru, a przy dokonywaniu częściowych zmian w ustawie o wykonywaniu mandatu, co dokonywano w pośpiechu towarzyszącemu zbliżającemu się końcowi kadencji, z trudnych do ustalenia przyczyn pominięto art. 8.

3. Od 17 października 1997 r. w polskim systemie prawnym równolegle istnieją więc przepisy art. 105 ust. 3 Konstytucji i art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu. Porównanie treści normatywnej tych przepisów prowadzi do następujących wniosków:

1) oba te przepisy odnoszą w pełnym wymiarze działanie immunitetu formalnego do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu (przed dniem wyboru), wobec których nie doszło przed tym dniem do wszczęcia postępowania karnego przeciwko osobie konkretnego posła lub senatora;

2) oba te przepisy dopuszczają odniesienie immunitetu formalnego także do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu (przed dniem wyboru) wobec których doszło przed tym dniem do wszczęcia postępowania karnego przeciwko osobie konkretnego posła lub senatora, ale formułują to odniesienie w odmienny sposób;

3) art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu wprowadza jako zasadę zastosowanie immunitetu w takich sprawach, a więc uzależnia dalsze prowadzenie postępowania karnego od podjęcia przez Sejm (Senat) uchwały o uchyleniu immunitetu; art. 105 ust. 3 Konstytucji dopuszcza zastosowanie immunitetu w takich sprawach, ale tylko w sytuacji, gdy izba uzna to za pożądane i da temu wyraz w uchwale żądającej zawieszenia postępowania (zaznaczyć trzeba, że jest to uchwała odrębna i nie można jej utożsamiać z uchwałą o uchyleniu immunitetu; m.in. znajduje to wyraz w wątpliwościach co do formalnych wymagań podejmowania takiej uchwały – zob. K. Grajewski, jw., s. 247-249). Dopóki jednak uchwała taka nie zostanie podjęta, immunitet nie znajduje zastosowania do postępowań, o których mowa w art. 105 ust. 3;

4) konsekwencją tej odmienności jest odmiennosc ujęcia konsekwencji proceduralnych, zawieszenia postępowania karnego. Art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu przewiduje, że zawieszenie postępowania następuje automatycznie, więc organ prowadzący to postępowanie ma

obowiązek jego zawieszenia w momencie powzięcia wiadomości, że osoba podejrzana bądź oskarżona została wybrana do parlamentu. Jeżeli organ ten uważa za zasadne kontynuowanie postępowania, to musi uruchomić postępowanie mające na celu uchylenie immunitetu. Natomiast art. 105 ust. 3 Konstytucji przewiduje, że zawieszenie postępowania karnego następuje “na żądanie Sejmu”, co oznacza, że dopóki żądanie takie nie zostało złożone, nie ma podstaw do zawieszenia postępowania i może być on kontynuowany na powszechnych zasadach. Organ prowadzący postępowanie nie ma więc podstaw do jego zawieszenia, a tylko może poinformować Marszałka o toczącym się postępowaniu, tak by izba mogła rozważyć potrzebę zażądania zawieszenia tego postępowania. Izba nie ma jednak ani obowiązku uchwalenia takiej uchwały, ani nawet obowiązku poddania pod swoje obrady sprawy podjęcia takiej uchwały (a – jak już wspomniano – w praktyce parlamentarnej przyjmowano, że inicjatywa w tym zakresie należy do zainteresowanego parlamentarzysty). Innymi słowy, na tle art. 105 ust. 3 izba może pozostać bezczynna wobec informacji, że przeciwko nowo wybranemu parlamentarzystcie toczy się postępowanie karne. Przez czas trwania tej bezczynności postępowanie to musi toczyć się dalej, bo nie ma podstawy dla jego zawieszenia.

Na tle powyższej analizy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienia art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu są – w dwóch istotnych kwestiach – rozbieżne z postanowieniami art. 105 ust. 3 Konstytucji. Po pierwsze, w sposobie odniesienia immunitetu do czynów, wobec których wszczęto postępowanie karne wobec osoby przed dniem jej wyboru do parlamentu – art. 8 ust. 1 odnosi immunitet w sposób automatyczny, art. 105 ust. 3 uzależnia to od podjęcia przez Sejm (Senat) odpowiedniej uchwały. Po drugie, w określeniu skutków wyboru takiej osoby do parlamentu – art. 8 ust. 1 uznaje to za obligatoryjną przesłankę zawieszenia postępowania karnego; art. 105 ust. 3 przewiduje kontynuowanie postępowania, a zawieszenie tego postępowania dopuszcza tylko na żądanie izby.

Prowadzi to do wniosku, że postanowienia art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu zawierają – w swojej istotnej treści – unormowania odmienne z uregulowaniami art. 105 ust. 3 Konstytucji. Odmienność ta idzie tak daleko, że nie ma możliwości jednoczesnego zastosowania art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu i art. 105 ust. 3 Konstytucji, bo przepisy te wykluczają się wzajemnie. Odmienność porównywanych regulacji idzie więc tak daleko, że przybiera postać ich sprzeczności, a sprzeczność ta nie da się usunąć w drodze wykładni. Oznacza to, że art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu jest niezgodny z art. 105 ust. 3 Konstytucji, a na marginesie można dodać, że trudno byłoby odnaleźć przypadek niezgodności o bardziej jaskrawym i oczywistym charakterze.

4. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na fakt, że art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu jest unormowaniem przedkonstytucyjnym. Stawia to pytanie, czy wejście w życie art. 105 ust. 3 Konstytucji nie doprowadziło do derogacji art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko, iż w sytuacji, gdy “dwa przepisy – dawnej ustawy i nowej konstytucji – dotyczą tej samej materii i charakteryzują się podobnym stopniem konkretności (symetrią treściową) można przyjąć, że kolizja tych przepisów jest na tyle wyraźna, że powstała sytuacja ich <sprzeczności>, co nakazuje dać pierwszeństwo nowej konstytucji zgodnie z ogólną zasadą *lex posterior derogat legi priori*” (wyrok z 8 grudnia 1999 r., SK 19/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 849; analogicznie wyrok z 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK ZU Nr 2/2000, s. 224-225).

Trybunał Konstytucyjny uważa jednak, że tak rozumiana derogacja nie nastąpiła. Po pierwsze, art. 8 ust. 1 zd. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu dotyczy wszystkich czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu, zarówno gdy już wszczęto postępowanie karne przeciwko osobie, jak i gdy postępowania przed dniem uzyskania mandatu nie wszczęto. W tej drugiej sytuacji unormowania art. 8 ust. 1 i art. 105 ust. 3 pokrywają się i nie ma podstaw do mówienia o derogacji. Po drugie, nie można tracić z pola widzenia praktyki stosowania art. 8 ust.

1 ustawy o wykonywaniu mandatu. Prawda, że w praktyce parlamentarnej (a zwłaszcza w wystąpieniach Marszałka Sejmu) przyjmowano założenie bezpośredniego stosowania art. 105 ust. 3 Konstytucji. Zarazem jednak, choć w III kadencji Sejmu dokonano 4 zmian w ustawie o wykonywaniu mandatu, zmiany te nie objęły art. 8 ust. 1. Ustawodawca świadomie pozostawiał ten przepis w ustawie, widocznie więc nie uważał, że utracił on moc obowiązującą. Skutkiem tej beczynności było zastosowanie tego przepisu – już po wyborach 2001 r. – dla zawieszenia niektórych postępowań karnych toczonych przeciwko nowo wybranym posłom. Oznacza to, że także niektóre sądy traktują przepis art. 8 ust. 1 jako nadal obowiązujący.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uważa, że istnieją podstawy do wydania orzeczenia merytorycznego i stwierdza, że artykuł 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora jest niezgodny z art. 105 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wymaga uzyskania zgody Sejmu lub Senatu na dalsze prowadzenie postępowania karnego wszczętego wobec osoby posła (senatora) przed dniem wyboru jej na posła (senatora).

5. Trybunał Konstytucyjny uważa, że orzeczeniem o niekonstytucyjności należy objąć całą treść normatywną art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, mimo że postanowienia tego przepisu tylko częściowo są niezgodne z art. 105 ust. 3, a w części pozostałej (dotyczącej czynów wobec których nie wszczęto postępowania karnego wobec osoby przed dniem jej wyboru) pokrywają się z postanowieniami art. 105 ust. 2 i 3. Art. 8 ust. 1 stanowi bowiem pewną całość redakcyjną i nie da się „wykroić” z niego fragmentów o niekonstytucyjnym charakterze. Taka technika może być stosowana tylko w sytuacji, gdy uchylenie całego przepisu powodowałoby lukę prawną, niekorzystnie modyfikując sytuację adresatów tego przepisu.

Sytuacja taka nie zachodzi jednak w niniejszej sprawie. Usunięcie całego art. 8 ust. 1 z obowiązującego porządku prawnego nie spowoduje luki w prawie, bo unormowanie art. 105 ust. 3 Konstytucji jest na tyle precyzyjne, że może być bezpośrednio stosowane zarówno przez parlament, jak też przez organy sądownictwa i prokuratury. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że art. 8 ust. 2 Konstytucji nakłada na wszystkich obowiązek bezpośredniego stosowania jej przepisów. Nie daje to wprawdzie nikomu – poza Trybunałem Konstytucyjnym – kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności ustawy i odmowie stosowania jej przepisów (zob. zwłaszcza wyrok z 4 października 2000 r., P. 8/00, OTK ZU Nr 6/2000, s. 1017), ale nie zwalnia sądów (i wszystkich innych organów władzy publicznej) od obowiązku bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy może przybierać dwojaką postać. Najbardziej typowe w praktyce jest tzw. współstosowanie przepisu Konstytucji i przepisów ustawy, co ma miejsce w sytuacji, gdy dana materia jest jednocześnie regulowana tak na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym. Wówczas przepis konstytucyjny albo – wraz z przepisem ustawy – staje się budulcem dla zbudowania normy prawnej (co jednak możliwe jest tylko, gdy przepis ten charakteryzuje się dostatecznym stopniem konkretności i precyzji), bądź staje się wyznacznikiem sposobu ustalenia prawnego znaczenia przepisu ustawy (co przybiera postać tzw. wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją i może następować także w oparciu o ogólne zasady konstytucyjne).

Druga postać bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy polega na posługiwaniu się przepisem konstytucyjnym jako wyłączną podstawą rozstrzygnięcia. Ma to miejsce rzadko, bo – z jednej strony może następować tylko, gdy dana materia nie jest unormowana ustawowo (co jest w naszym systemie prawnym wyjątkiem), a – z drugiej strony, tylko gdy przepis konstytucyjny charakteryzuje się dostatecznym stopniem konkretności i precyzji. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego taka właśnie sytuacja pojawiła się na tle niniejszej sprawy (i dlatego Trybunał uważa za nietrafne stanowisko Prokuratora Generalnego, iż „przepis art. 105 ust. 3 nie może być stosowany bezpośrednio”).

Usunięcie – mocą wyroku Trybunału Konstytucyjnego – art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu z systemu obowiązującego prawa oznacza więc, że ustalenie toku

postępowania w sprawach, gdy przed uzyskaniem mandatu doszło do popełnienia przestępstwa, wyznaczać będzie bezpośrednio przepis art. 105 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten charakteryzuje się wystarczającym stopniem precyzji i konkretności, by mógł być stosowany bezpośrednio, nawet, gdy brakuje „podbudowywującej” go regulacji ustawowej.

Gdy chodzi o czyny, wobec których nie wszczęto postępowania karnego przeciwko osobie przed dniem wyboru tej osoby do parlamentu, stosują się łącznie art. 105 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji. Oznacza to, że wszczęcie postępowania karnego przeciwko takiej osobie poddane jest ogólnym regułom art. 105 ust. 2, czyli może nastąpić tylko pod warunkiem uprzedniego uchylecia immunitetu przez zainteresowaną izbę, chyba że poseł lub senator wyrazi zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności w trybie art. 105 ust. 4.

Jeśli zaś chodzi o czyny, wobec których wszczęto już postępowanie karne przeciwko osobie przed dniem wyboru tej osoby do parlamentu, stosuje się szczególne unormowanie art. 105 ust. 3. Oznacza to, że takie postępowanie karne musi być kontynuowane, a do jego zawieszenia dochodzi tylko wtedy, gdy izba zażąda tego przez podjęcie stosownej uchwały. Do czasu ewentualnego podjęcia takiej uchwały nie ma natomiast podstaw do zawieszenia postępowania karnego, bo – w świetle art. 22 kpk zawieszenie postępowania może następować tylko w sytuacjach enumeratywnie wskazanych w obowiązującym ustawodawstwie. Jeżeli zaś doszło do zawieszenia postępowania poprzez zastosowanie art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, to z chwilą utraty mocy prawnej przez ten przepis (a więc z dniem ogłoszenia sentencji niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw) odpadnie przesłanka tego zawieszenia i postępowanie karne musi zostać podjęte z urzędu. Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze podkreśla, że unormowanie art. 105 ust. 3 jest na tyle precyzyjne, że należy je stosować bezpośrednio i nie ma potrzeby czekania na nowe ustawodawcze uregulowanie tych kwestii. Sądy i inne organy władzy publicznej mają więc obowiązek jego zastosowania także wobec wszystkich tych postępowań, które wszczęto przed utratą mocy prawnej przez art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, a jeżeli postępowania te zastały zawieszone, to istnieje obowiązek ich niezwłocznego podjęcia z urzędu.

Uzupełniając te rozważania należy raz jeszcze podkreślić, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może być rozumiane jako upoważnienie sądów do odmowy zastosowania przepisów obowiązującej ustawy, zamiast skierowania odpowiedniego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja w sposób jednoznaczny upoważnia bowiem tylko Trybunał Konstytucyjny do rozstrzygania o niekonstytucyjności ustawy, z czego wynika też zobowiązanie sądu do wystąpienia z pytaniem prawnym, o ile sąd uważa lub przypuszcza, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją. Toteż – na tle spraw, które dały asumpt Rzecznikowi Praw Obywatelskich do wystąpienia z rozpatrywanym tu wnioskiem – może budzić niepokój fakt, że sądy – podejmując postanowienia o zawieszeniu postępowań karnych w odniesieniu do nowo wybranych parlamentarzystów – nie skierowały do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego o konstytucyjność art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, mimo że zasadnicze wątpliwości w tej kwestii były nie tylko podnoszone w doktrynie, ale też potwierdzane przez praktykę parlamentarną w Sejmie III i IV kadencji. Zarazem, w istniejącym orzecznictwie sądowym można wskazać niemało przykładów upowszechniania się wadliwej praktyki samodzielnego odmawiania stosowania przepisów obowiązującego ustawodawstwa. Skonstatować w konsekwencji należy, że – z jednej strony, w działaniach niektórych sądów rysuje się swoisty deficyt refleksji konstytucyjnej, polegający na niedostrzeganiu problemów konstytucyjnych nawet w sytuacjach, gdy potrzeba skierowania pytania prawnego do TK rysuje się w sposób oczywisty, a z drugiej strony, w działaniach niektórych sądów zaznacza się zjawisko nadaktywności konstytucyjnej, czyli skłonności do samodzielnego podejmowania arbitralnych rozstrzygnięć, ubieranych w formę bezpośredniego stosowania konstytucji, w sytuacjach, gdy konstytucja przewiduje konieczność zachowania drogi pytania prawnego.

6. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie problem zgodności art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu z art. 32 konstytucji. Raz jeszcze podkreślić należy, że ogólny kształt unormowań immunitetowych może i powinien być oceniany z punktu widzenia zasady równości, bo unormowania te wprowadzają odstępstwo od konstytucyjnego nakazu równego traktowania. Toteż przyznanie immunitetu określonej grupie osób zawsze albo musi znajdować oparcie w konkretnych przepisach konstytucyjnych (jak przy immunitecie parlamentarnym, immunitecie sędziowskim, czy immunitetach wynikających z art. 206 i art. 211 Konstytucji) albo musi stanowić konieczną przesłankę właściwej realizacji poszczególnych zasad czy norm konstytucyjnych (np. zapewnienia prawa do rzetelnego procesu sądowego – gdy chodzi o immunitet adwokacki czy prokuratorski, bądź zapewnienia poszanowania prawa międzynarodowego, gdy chodzi o immunitet dyplomatyczny).

Treścią niniejszej sprawy nie jest jednak ocena ustanowienia immunitetu parlamentarnego w ogóle, a tylko ocena zakresu zastosowania tego immunitetu do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu. Zakres ten ukształtowano w oparciu o kryterium momentu wszczęcia postępowania karnego wobec osoby parlamentarzysty. Jeżeli nastąpiło to po uzyskaniu mandatu, immunitet formalny znajduje pełne zastosowanie. Jest to oczywiście odstępstwo od zasady równości, bo czyny popełnione przez osobę spoza parlamentu powinny podlegać powszechnej odpowiedzialności karnej, a późniejsze uzyskanie mandatu parlamentarnego nie musi ograniczać tej odpowiedzialności. Ponieważ jednak ograniczenie to wynika bezpośrednio z art. 105 ust. 3 Konstytucji, nie ma możliwości konfrontowania tego rozwiązania z konstytucyjną zasadą równości. Konstytucja RP nie zna bowiem wewnętrznej hierarchii swych przepisów i odstępstwa od zasady równości czynione w samych przepisach Konstytucji nie podlegają ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

Inaczej wygląda sytuacja, gdy zarówno czyn, jak i wszczęcie postępowania karnego wobec osoby nastąpiły przed uzyskaniem mandatu. Art. 105 ust. 3 nie obejmuje jej automatycznie immunitetem formalnym, natomiast dokonuje tego art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu. Ponieważ jest to norma ustawowa, podlega ona konfrontacji z konstytucyjną zasadą równości. Wskazano już wyżej, że ograniczenia odpowiedzialności za czyny popełnione przed uzyskaniem mandatu trzeba traktować jako odstępstwa od zasady równości. Nie przesądza to jeszcze o niekonstytucyjności art. 8 ust. 1, bo – jak wiadomo – pewne odstępstwa od nakazu równego traktowania sytuacji podobnych – są dopuszczane, gdy przemawiają za tym odpowiednio przekonujące argumenty. Trybunał Konstytucyjny uważa jednak, że zakwestionowana regulacja nie znajduje uzasadnienia w takich argumentach. Skoro bowiem wszczęcie postępowania nastąpiło przed uzyskaniem mandatu, to nie ma możliwości nękania czy szantażowania parlamentarzysty perspektywą pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej, bo postępowanie to już się toczy. Gdyby zaś zachodziło niebezpieczeństwo nadużycia toczącego się postępowania dla celów politycznych, to izba ma zawsze możliwość zażądania zawieszenia tego postępowania. Odnotować też należy, że żaden z uczestników postępowania nie przedstawiał jakichkolwiek argumentów na rzecz zasadności kwestionowanego tu unormowania. Dlatego uznać należało, że stanowi ono nieuzasadnione i pozbawione podstawy konstytucyjnej uprzywilejowanie, a tym samym narusza art. 32 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.