

Warszawa, 8 stycznia 2025 r.

BEOS-2788/24
TRYB PILNY

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

DS, 1700, 2, 2025
8.01.2025

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora
(druk sejmowy nr 926)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zmianami)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

W oparciu o uzasadnienie i Deklarowane Skutki Regulacji (dalej jako: DSR) można stwierdzić, że cele regulacji obejmują:

- 1) uregulowanie sytuacji prawnej posła albo senatora, względem którego wydane zostało postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania,
- 2) uniemożliwienie instrumentalnego traktowania obecnego brzmienia art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przez parlamentarzystów, względem których wydane zostało postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania oraz
- 3) osiągnięcie sytuacji, w której poseł, który faktycznie nie wykonuje mandatu (np. wskutek unikania organów ścigania), nie będzie mógł korzystać z praw i obowiązków, wynikających z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Autorzy projektu proponują rozwiązanie zidentyfikowanego problemu za pomocą nowelizacji art. 5a uwmps poprzez rozciągnięcie zawieszenia wykonywania

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. PS-17P.020.385.4 2024
Data wpływu 08.01.2025 r.

praw i obowiązków wynikających z ustawy na posłów i senatorów, względem których wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania.

Przepis art. 5a uwmps w zmienionym brzmieniu miałby mieć zastosowanie także do posłów i senatorów, względem których wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Projektodawcy rozważali „pozostawienie obecnego stanu prawnego”.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Z uwagi na odmienności ustrojowe istniejące między państwami w zakresie statusu członków parlamentów narodowych oraz ich immunitetu oraz szczególny charakter projektowanej regulacji, odstąpiono od dokonania analizy porównawczej w odniesieniu do problemu wskazanego w projekcie ustawy.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu ustawy nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, istotą regulacji jest zrównanie sytuacji prawnej parlamentarzysty – w zakresie możliwości wykonywania przysługujących mu praw i obowiązków – „względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania”, a zarazem „nie doszło do rozpoczęcia stosowania tego środka izolacyjnego” z sytuacją posła lub senatora „w czasie pozbawienia wolności”. Określenie skutków prawnych proponowanej zmiany art. 5a uwmps wymaga, w pierwszej kolejności, ustalenia znaczenia prawnego zawartej w tym przepisie normy, a następnie dokonania oceny, w jakim zakresie przedłożona Sejmowi propozycja służyć może realizacji zakładanego celu ustawodawczego.

Zastosowanie przez sąd w postępowaniu karnym prowadzonym wobec posła środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania warunkowane jest zgodą Sejmu wyrażoną na podstawie art. 105 ust. 5 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 uwmps. Tymczasowe aresztowanie parlamentarzysty prowadzi, podobnie jak wykonanie prawomocnie orzeczonej kary pozbawienia wolności za przestępstwo

inne niż „przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”¹, do zasadniczego ograniczenia możliwości wykonywania mandatu przedstawicielskiego. Zastosowanie wobec posła lub senatora – za zgodą właściwej izby – izolacyjnego środka zapobiegawczego lub wykonanie kary pozbawienia wolności skutkuje bowiem kolizją obowiązków wynikających z mandatu przedstawicielskiego oraz obowiązków wynikających z prawa penitencjarnego. Ograniczenie wolności osobistej parlamentarzysty w przypadkach przewidzianych przepisami ustawy zasadniczej nie wiąże się jednak z pozbawieniem go praw wynikających ze sprawowanego mandatu. Jakkolwiek omawiane przypadki mają charakter wyjątkowy, niemniej jednak ustrojodawca nie wykluczył możliwości osadzenia parlamentarzysty w areszcie śledczym lub zakładzie karnym w toku egzekwowania – za zgodą właściwej izby – odpowiedzialności karnej. Oznacza to, że przewidziane prawem ograniczenie wolności osobistej parlamentarzysty na skutek zastosowania wobec niego tymczasowego aresztowania lub wykonania kary pozbawienia wolności nie pozbawia go praw i obowiązków związanych z mandatem posła czy senatora.

2. Art. 5a uwmps został ustanowiony nowelą tej ustawy z 6 stycznia 2005 r.² i służył rozstrzygnięciu wątpliwości, które powstały na tle konkretnego przypadku zatrzymania i tymczasowego aresztowania posła na Sejm (poseł IV kadencji Sejmu – Andrzej Pęczak po wyrażeniu przez Sejm zgody – uchwałą z dnia 19 listopada 2004 r.³ – został 20 listopada 2004 r. tymczasowo aresztowany przez organy ścigania⁴)⁵. Zaistniała sytuacja ujawniła dylematy związane z zakresem praw i obowiązków poselskich, które może wykonywać osoba pozbawiona wolności. Jakkolwiek w piśmiennictwie powszechnie wyrażany był pogląd, że w przypadku kolizji przepisów prawa karnego procesowego oraz wykonawczego i uprawnień wynikających z mandatu poselskiego pierwszeństwo należy przyznać

¹ Zgodnie z art. 99 ust. 3 Konstytucji osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego traci bierne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu i do Senatu. Utrata prawa wybieralności przez parlamentarzystę prowadzi do utraty mandatu posła lub senatora (art. 247 § 1 pkt 2 oraz art. 279 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy; Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.).

² Dz. U. z 2005 r. Nr 448, poz. 46.

³ M.P. Nr 49, poz. 835.

⁴ <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/posel;peczak;zostal;aresztowany;na;3;miesiac,e,217,0,66265.html>, [dostęp: 07.01.2025 r.].

⁵ Zastosowanie art. 5a uwmps wobec posła tymczasowo aresztowanego miało miejsce, obok wskazanego przypadku, jeszcze dwukrotnie:

(1) Poseł na Sejm V kadencji Stanisław Łyżwiński został tymczasowo aresztowany 26 sierpnia 2007 r., <https://web.archive.org/web/20151007014925/http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,4434542.html>, [dostęp: 07.01.2025 r.].

Uchwała Sejmu z 23 sierpnia 2007 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm RP zgody na zatrzymanie posła Stanisława Łyżwińskiego oraz na zastosowanie wobec niego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania (M.P. Nr 57, poz. 367).

(2) Poseł na Sejm VIII kadencji Stanisław Gawłowski został tymczasowo aresztowany 15 kwietnia 2018 r. <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/stanislaw-gawlowski-aresztowany-to-sprawa-polityczna/86lgm9r>, [dostęp: 07.01.2025 r.].

Uchwała Sejmu z 12 kwietnia 2018 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie posła Stanisława Gawłowskiego oraz zastosowanie wobec niego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania (M.P. poz. 411).

unormowaniom prawnokarnym⁶, to jednak w praktyce delimitacja grupy praw, których wykonywanie w warunkach pozbawienia wolności jest niemożliwe, i tych, które mogłyby być skutecznie realizowane, rodziła istotne trudności.

Wskazywano, że „[w]ykonanie tymczasowego aresztowania lub kary pozbawienia wolności, po uchyleniu immunitetu parlamentarnego, poddane jest ogólnemu reżimowi prawa penitencjarnego, które nie przewiduje szczególnej sytuacji dotyczącej wykonywania kary pozbawienia wolności orzeczonej wobec parlamentarzystów. (...) Uchylenie immunitetu oznacza powrót do realizacji zasady równości wobec prawa i jakakolwiek regulacja szczególna, stwarzająca tej kategorii podmiotów możliwość wykonywania mandatu, byłaby jej zaprzeczeniem. (...) Nie oznacza to, że poseł (senator) nie może skorzystać z przewidzianych w Kodeksie karnym wykonawczym instytucji łagodzących dolegliwości związane z pozbawieniem wolności (np. odroczenie, przerwa wykonania kary pozbawienia wolności) i w praktyce stwarzających pewną możliwość uczestnictwa w pracach parlamentu. Skorzystanie z nich (...) nastąpić może na ogólnych zasadach przewidzianych dla pozbawionych wolności, bez możliwości odwoływania się do szczególnego statusu posła i związanej z nim potrzeby uczestnictwa w pracach parlamentu”⁷.

W innym ujęciu wskazywano, że „[w]ykonywanie mandatu parlamentarnego przez skazanego lub tymczasowo aresztowanego będzie niemożliwe lub przynajmniej znacznie utrudnione. Pewne możliwości brania udziału przez skazanego deputowanego w posiedzeniach Sejmu lub Senatu, Zgromadzenia Narodowego lub ich komisji stwarzają unormowania, dotyczące odbywania kary pozbawienia wolności w zakładach karnych typu półotwartego lub otwartego, w przypadku których przepisy dopuszczają możliwość poruszania się skazanego poza terenem zakładu karnego. Należy jednak stwierdzić, że w przypadku jakiegokolwiek kolizji między potrzebą sprawowania mandatu parlamentarnego a celami wykonania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania pierwszeństwo będą miały przepisy prawa karnego wykonawczego. Tymczasowe aresztowanie albo skazanie parlamentarzysty jest bowiem sytuacją dopuszczaną przez przepisy Konstytucji (art. 105 ust. 5), a także przepisy uwmps (art. 10). Jeśli zatem Konstytucja dopuszcza taką sytuację, nie można powoływać się na

⁶ Zob. K. Grajewski, *Komentarz do art. 5a [w:] Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2023, s. 63 i n.; E. Morawska, *Zmiany w statusie prawnym posła i senatora w latach 2001–2005*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Serock, 1–3 czerwca 2006 r., Warszawa 2007, s. 260–263; J. Mordwiłko, *Możliwość ustawowego uregulowania ograniczenia sprawowania mandatu przedstawiciela pozbawionego wolności*, s. 51 i n.; J. Repel, *Warunki wykonywania mandatu przez posła (senatora) tymczasowo aresztowanego lub skazanego na karę pozbawienia wolności*, s. 29 i n.; K. Grajewski, *Warunki wykonywania mandatu parlamentarnego przez posła (senatora) tymczasowo aresztowanego lub skazanego na karę pozbawienia wolności*, s. 34 i n.; W. Odrowąż-Sypniewski, P. Radziejewicz, *Propozycje zmian do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, dotyczące statusu posła pozbawionego wolności*, s. 49 – wszystkie wymienione opinie publikowane w: *Status posła, cz. I, Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2007.

⁷ J. Repel, *op. cit.*, s. 29.

wynikające z niej gwarancje nieskrępowanego sprawowania mandatu parlamentarnego, gdyż mogłoby to zagrażać celom tymczasowego aresztowania lub wykonania kary pozbawienia wolności”⁸.

Podnoszono, że „przedstawiciel [w znaczeniu – parlamentarzysta – uwaga własna], na którego tymczasowe aresztowanie zgodziła się izba, jest dla władz zakładu karnego, w którym przebywa, takim samym obywatelem, jak inni obywatele pozbawieni wolności. Wobec przebywającego w zakładzie karnym posła (senatora) mają zastosowanie przede wszystkim ustawy karne (Kodeks karny wykonawczy, Kodeks postępowania karnego), które mają pierwszeństwo w sytuacji kolizji wobec ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Konstatacja pierwszeństwa ustaw karnych wobec pozbawionego wolności przedstawiciela nie rozwiązuje całego pokaźnego kompleksu zagadnień wiążących się z wykonywaniem mandatu parlamentarzysty, tym bardziej że są to kwestie nie tylko dotyczące relacji poseł – izba, ale także wrażliwe kwestie socjalno-finansowe, w tym odnoszące się nie tylko do posła (senatora), ale także do osób trzecich, np. do pracowników poselskiego (senatorskiego) biura terenowego. Kwestia prawnej regulacji *de lege ferenda* statusu przedstawiciela pozbawionego wolności jest nie tylko ważna, ale i autentyczna, nie akademicka”⁹.

Ustalenia doktryny, akcentujące prymat prawa penitencjarnego, stosowanego wobec parlamentarzysty pozbawionego wolności za zgodą izby, nad unormowaniami określającymi prawa i obowiązki parlamentarzysty, nie przesądzały sposobu rozstrzygnięcia rozmaitych dylematów wiążących się z praktyczną możliwością ich wykonywania z zakładu karnego (aresztu śledczego). Ocena taka musiała być dokonywana *a casu ad casum* w odniesieniu do konkretnych uprawnień i obowiązków oraz uwzględniać indywidualną sytuację osadzonego w zakładzie karnym (areszcie śledczym). Trafnie wskazywano, że „[n]ie jest (...) możliwe sporządzenie zamkniętego i niebudzącego wątpliwości katalogu takich form wykonywania mandatu parlamentarnego, które byłyby dopuszczalne, i takich, które byłyby niedozwolone, chociaż, jak się wydaje, w pewnym, zasadniczym zakresie stworzenie takiej regulacji byłoby możliwe i, co więcej, celowe”¹⁰.

Nowelizacja ustawy ze stycznia 2005 r. zgodnie z intencją wyrażoną w projekcie służyć miała „przecięciu” tych wątpliwości. W ocenie wnioskodawców projektu (grupy posłów) „pozbawienie wolności z istoty swej uniemożliwia wykonywanie mandatu w zakresie obejmującym uczestnictwo parlamentarzysty w pracach Izby i jej organów – co stanowi jedno z podstawowych praw i obowiązków parlamentarzysty wchodzących w zakres wykonywania mandatu. Status prawny parlamentarzysty pozbawionego wolności, a tym samym potencjalnej możliwości wykonywania mandatu może okazać się zróżnicowany w zależności od przyczyny pozbawienia wolności. Szczegółowe rozróżnienie elementów wykonywania mandatu, które mogłyby być realizowane przez parlamentarzystę pozbawionego wolności, musiałyby być rozstrzygane indywidualnie w każdym przypadku, co

⁸ K. Grajewski, *Warunki wykonywania mandatu...*, s. 39.

⁹ J. Mordwilko, op. cit., s. 53.

¹⁰ K. Grajewski, *Komentarz do art. 5a*, s. 65.

zdaniem wnioskodawców uniemożliwia precyzyjną regulację ustawową, także ze względu na otwarty katalog form działalności mogących wchodzić w zakres sprawowania mandatu (art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Mając na względzie powyższe, jak również konieczność dbałości o precyzyjne uregulowanie statusu parlamentarzysty pozbawionego wolności i zagwarantowanie przejrzystych zasad funkcjonowania parlamentu, wnioskodawcy uznali za najbardziej racjonalne i odpowiadające potrzebom rozwiązanie polegające na wprowadzeniu do systemu prawnego instytucji zawieszenia wykonywania mandatu. Oznaczać to będzie, że poseł pozbawiony wolności nie będzie mógł korzystać z uprawnień wynikających z mandatu (dotyczy to także uprawnień o charakterze finansowo-socjalnym), zachowując jednocześnie status parlamentarzysty. Zawieszenie wykonywania mandatu nie oznacza bowiem jego wygaśnięcia. W szczególności parlamentarzyście nadal przysługiwać będzie immunitet, co oznacza, że np.: postawienie nowych zarzutów możliwe będzie jedynie po spełnieniu warunków określonych w art. 105 Konstytucji i odpowiednich przepisach ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora” (uzasadnienie projektu druk nr 3576/IV kadencja).

Ustanowienie art. 5a uwmps ocenione zostało w doktrynie prawa konstytucyjnego krytycznie. Uznano, że przepis ten „jest nie tylko wadliwie skonstruowany, ale ponadto jest ewidentnie sprzeczny z konstytucją”¹¹. Wskazywano, że przyjęta konstrukcja stoi w sprzeczności z art. 104 ust. 1 Konstytucji, ponieważ pozbawia deputowanego większości praw i obowiązków wiążących się z jego statusem. Samo posiadanie mandatu (w kontekście zawieszenia wynikających z niego praw) staje się pojęciem pustym, pozbawionym treści i w praktyce oznacza faktyczne pozbawianie mandatu przedstawicielskiego. Podnoszono również, że brak jest podstaw normatywnych do dyferencjacji „praw i obowiązków wynikających z ustawy” na te, które zostały skutecznie zawieszone oraz te, które w dalszym ciągu mogą być wykonywane przez parlamentarzystę pozbawionego wolności. Sygnalizowano, że literalna wykładnia art. 5a uwmps prowadzi do nieuchronnych paradoksów. „Niewykonywanie” praw i obowiązków wynikających z uwmps stawiało pod znakiem zapytania możliwość stosowania tej ustawy do ochrony immunitetowej posła pozbawionego wolności, dotyczącej czynów nieobjętych zgodą Sejmu, która doprowadziła do osadzenia parlamentarzysty w zakładzie karnym/areszcie śledczym (czy nowy wniosek immunitetowy powinien być rozpatrywany z zastosowaniem uwmps i czy parlamentarzysta pozbawiony wolności może korzystać w takim postępowaniu z praw wynikających z tej ustawy?). Wskazywano również, że wykładnia pojęcia „praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy” wiąże się z trudnymi do przezwyciężania wątpliwościami interpretacyjnymi w przypadku tych praw (obowiązków), które są zakotwiczone w ustawie zasadniczej, zaś regulacja ustawowa ogranicza się do ich powtórzenia lub uszczegółowienia. Podnoszono, że wyrażenie „wynikających z niniejszej ustawy” dotyczące uwmps nie obejmuje swoim

¹¹ K. Grajewski, *Komentarz do art. 5a*, s. 67.

zakresem praw i obowiązków parlamentarzystów wynikających z Konstytucji, innych ustaw i regulaminu Sejmu¹².

Krytyka przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania nie była jednak powiązana z generalną negacją potrzeby ustawowego określenia statusu pozbawionego wolności deputowanego. Wskazywano jednak, że nowe unormowanie powinno przybrać formę bardziej szczegółowego rozwiązania, które dopuszczałoby wykonywanie tych uprawnień i obowiązków, które nie kolidują ze statusem penitencjarnym parlamentarzysty¹³. Zwracano w tym kontekście uwagę, że najbardziej logiczną wykładnią art. 5a ustawy zakładałaby, że zamiarem twórców tego przepisu było pozbawienie deputowanego wszystkich merytorycznych uprawnień i obowiązków związanych ze sprawowaniem mandatu przedstawicielskiego, jednak interpretacja taka prowadzi do niezgodnego z ustawą zasadniczą pozbawienia deputowanego jego mandatu parlamentarnego¹⁴.

3. Wyrażaną przez przedstawicieli doktryny krytykę rozwiązania zawartego w art. 5a uwmps uznać należy za trafną. Niemniej jednak omawiany przepis obowiązuje i cieszy się domniemaniem zgodności z Konstytucją. W konsekwencji organy stosujące prawo zobowiązane są do respektowania wyrażonej w nim zasady, co w szczególności zakłada obowiązek nadawania jej sensu, który w największym stopniu dawałaby się pogodzić z ustawą zasadniczą. Wątpliwości wiążące się z brzmieniem art. 5a uwmps powodują, że nie do utrzymania wydaje się teza, która zakładała rozszerzenie zakresu przedmiotowego normy wyrażonej w tym przepisie na prawa i obowiązki ustanowione w innych ustawach i regulaminie Sejmu. Odrzucić również należy supozycję, zgodnie z którą wyjątki od zawieszenia praw i obowiązków parlamentarzysty pozbawionego wolności obejmować miałyby jedynie zespół praw i obowiązków związanych z immunitetem oraz prawem składania interpelacji¹⁵. Stanowisko takie ignorowałoby istnienie szerokiej sfery uprawnień parlamentarzystów wynikających wprost z Konstytucji, które nie ograniczają się do unormowań dotyczących wymienionych instytucji.

Prokonstytucyjna wykładnia art. 5a uwmps powinna uwzględniać istnienie czterech odrębnych źródeł uprawnień posłów. Pierwszą grupę tworzą prawa i obowiązki posłów wynikające wprost z Konstytucji. Obejmuje ona m.in. udział

¹² Por. przykłady wskazywane w K. Grajewski, *Komentarz do art. 5a*, s. 71-72.

¹³ K. Grajewski, *Komentarz do art. 5a*, s. 67-75. Należy zaznaczyć, że w pracach analitycznych Biura Studiów i Ekspertyz, towarzyszących noweli ustawy ze stycznia 2005 r. wskazywano możliwości odmiennej regulacji omawianego zagadnienia: Wojciech Odrowąż-Sypniewski i Piotr Radziejewicz, *op. cit.*; por. w tym zakresie także K. Grajewski, *Ocena propozycji zmian ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie problematyki wykonywania mandatu parlamentarnego deputowanego pozbawionego wolności* [w:] *Status posła, cz. I, Wybór ekspertyz prawnych do art. 1-24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2007, s. 59 i n., J. Mordwiłko, *Roboczy projekt uzasadnienia dla zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, dotyczącej posła (senatora) pozbawionego wolności*, 2841/04, 20 grudnia 2004 r., niepublikowana.

¹⁴ K. Grajewski, *Komentarz do art. 5a*, s. 73.

¹⁵ J. Mordwiłko, *Czy przyjęcie przepisów nowelizacji ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w wersji zawartej w druku nr 3576, powoduje również zawieszenie uprawnień w zakresie immunitetu parlamentarnego?* [w:] *Status posła, cz. I, Wybór ekspertyz prawnych do art. 1-24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2007, s. 67-68.

w pracach Sejmu i jego organów, możliwość wyboru na urząd Marszałka Sejmu lub stanowisko wicemarszałka Sejmu oraz w skład stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych oraz w skład komisji śledczej. W grupie tej mieści się także prawo złożenia ślubowania, inicjatywy ustawodawczej, prawo zgłaszania poprawek i wniosków w procesie ustawodawczym, prawo wycofania projektu ustawy, prawo kierowania interpelacji i zapytań poselskich do Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów, uprawnienia związane z immunitetem i przywilejem nietykalności poselskiej, prawo udziału w Zgromadzeniu Narodowym, możliwość wyboru w skład Krajowej Rady Sądownictwa, obowiązki związane z *incompatibilitas* oraz zakazem prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, a także zakazem nabywania tego majątku, jak również – wykonywane kolektywnie przez grupę posłów – prawo złożenia wniosku: 1) o pociągnięcie członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, 2) o wotum nieufności dla Rady Ministrów lub ministra, 3) do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji oraz wykonywane kolektywnie przez grupę członków Zgromadzenia Narodowego prawo złożenia wniosku o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

Drugą grupę tworzą prawa i obowiązki wynikające wyłącznie z uwmps. W tym przypadku chodzi o te prawa i obowiązki określone przepisami uwmps, które nie służą uszczegółowieniu uprawnień i obowiązków określonych w przepisach ustawy zasadniczej, lecz zostały ustanowione wyłącznie w przepisach tej ustawy. Przepisy uwmps dotyczące immunitetu parlamentarnego i przywileju nietykalności stanowią konkretyzację instytucji konstytucyjnych (rozdział 2 uwmps obejmujący art. 6-12 stanowi konkretyzację postanowień zawartych w art. 105 w zw. z art. 107 Konstytucji). Podobnie art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 1 uwmps¹⁶ powtarzają lub

¹⁶ Art. 14.

1. W wykonywaniu obowiązków poselskich poseł w szczególności ma prawo:
 - 1) wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów;
 - 2) wybierać i być wybieranym do organów Sejmu;
 - 3) zwracać się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm lub komisję sejmową;
 - 4) zwracać się do komisji sejmowej o rozpatrzenie określonej sprawy;
 - 5) uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu;
 - 6) uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe;
 - 7) wnosić interpelacje i zapytania poselskie.
2. Zasady i tryb korzystania z praw, o których mowa w ust. 1, oraz z innych uprawnień poselskich w Sejmie, a także tryb i formy udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie oraz ich rozpatrywania przez Sejm, określa regulamin Sejmu.

Art. 15.

1. W wykonywaniu obowiązków senatorskich senator w szczególności ma prawo:
 - 1) wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Senatu i jego organów;
 - 2) wybierać i być wybieranym do organów Senatu;
 - 3) zwracać się do Prezydium Senatu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Senat lub komisję senacką;
 - 4) zwracać się do komisji senackiej o rozpatrzenie określonej sprawy;

uszczegóławiają obowiązki konstytucyjne związane z udziałem w pracach Sejmu, wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej i uchwalodawczej, prawem wyboru w skład organów, odpowiednio, Sejmu lub Senatu oraz konstytucyjnymi uprawnieniami posłów w zakresie interpelacji i zapytań. Z kolei art. 16 ust. 1, art. 19-22 kreują samoistnie indywidualne uprawnienia parlamentarzystów w sferze kontroli parlamentarnej, które nie mają swojej wyraźnej podstawy konstytucyjnej (poza ogólną delegacją wynikającą z art. 95 ust. 2 Konstytucji¹⁷). Podobnie należy ocenić zawarte w uwmps unormowania dotyczące biur poselskich i senatorskich (art. 23 uwmps). Również przepisy dotyczące uposażenia parlamentarzystów (art. 25-28 uwmps) oraz diety parlamentarnej (art. 42 uwmps) kreują uprawnienia, które nie mają wyznaczonego Konstytucją kształtu normatywnego. Zawarta w ustawie zasadniczej delegacja ustawowa do określenia „warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu” (art. 106 Konstytucji) pozostawia ustawodawcy szeroki zakres swobody w odniesieniu do ustanawiania tzw. terenowych uprawnień posłów i senatorów, jak również w odniesieniu do określenia sfery socjalno-bytowej wykonywania mandatu przedstawicielskiego. W piśmiennictwie wskazuje się, że problematyka związana z uposażeniem nie jest regulowana konstytucyjnie, a więc możliwe jest jej dowolne uregulowanie w przepisach rangi ustawowej¹⁸. Samoistny charakter – wynikający wyłącznie z uwmps – mają również obowiązki związane z oświadczeniami majątkowymi oraz Rejestrem Korzyści (art. 35 i 35a).

Trzecia grupa praw i obowiązków wynika z regulaminów izb, przy czym w ogromnej większości chodzi w tym przypadku o przepisy konkretyzujące postanowienia ustawy zasadniczej, względnie unormowania zawarte w uwmps służące uszczegółowieniu postanowień Konstytucji. Przykładem takich uprawnień może być, zawarty w regulaminie Sejmu, art. 136, który pozwala posłowi objętemu wnioskiem immunitetowym na ustanowienie w postępowaniu przed Komisją Regulaminową, Spraw Poselskich i Immunitetowych – obrońcy spośród posłów.

Czwartą grupę tworzą uprawnienia parlamentarzystów wynikające z ustaw innych niż uwmps, a także wynikające z umów międzynarodowych. Przykładem pierwszej, że wskazanych, kategorii uprawnień, może być prawo do ubiegania się o funkcję oskarżyciela przed Trybunałem Stanu (art. 10 ust. 2 i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu¹⁹, czy możliwość wykonywania funkcji przedstawiciela Sejmu, Marszałka Sejmu lub grupy posłów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁰).

5) uczestniczyć w podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych i uchwalodawczych Senatu;

6) uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Senat lub komisje senackie.

2. Zasady i tryb korzystania z praw, o których mowa w ust. 1, oraz z innych uprawnień senatorskich w Senacie określa regulamin Senatu.

¹⁷ Art. 95 ust. 2

Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.

¹⁸ K. Grajewski, *Ocena propozycji ...*, s. 66.

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 762, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.

Przykładem praw i obowiązków wynikających z umów międzynarodowych są uprawnienia związane ze statusem przedstawiciela do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, a w szczególności przyjele immunitetowe (art. 25 oraz art. 40 Statutu Rady Europy przyjętego w Londynie dnia 5 maja 1949 r.²¹).

Wykładnia art. 5a uwmps – nadająca mu znaczenie najbliższe postanowieniom ustawy zasadniczej – powinna zakładać, że przewidziane w nim „zawieszenie” wykonywania przez parlamentarzystę pozbawionego wolności przysługujących mu praw i obowiązków odnosi się wyłącznie do „praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy [uwmps]”. Oznacza to, że zakres normy wyrażonej w tym przepisie nie prowadzi do zawieszenia wykonywania praw i obowiązków „wynikających” odpowiednio z Konstytucji, regulaminów izb, ustaw innych niż uwmps czy umów międzynarodowych. Konsekwentnie należy przyjąć, że ustanowienie art. 5a uwmps w 2005 r. nie doprowadziło do zmiany w zakresie wykonywania praw i obowiązków przysługujących parlamentarzystom z mocy ustawy zasadniczej, regulaminów izb, ustaw innych niż uwmps czy umów międzynarodowych. Uprawnienia te mogą być jednak wykonywane przez parlamentarzystę pozbawionego wolności wyłącznie w zakresie, w jakim nie stoi to w kolizji z obowiązkami wynikającymi z przepisów określających zasady wykonywania kary pozbawienia wolności oraz tymczasowego aresztowania, zawartych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (dalej jako Kkw)²². Respektowanie prymatu prawa penitencjarnego nad obowiązkami wynikającymi z mandatu parlamentarnego oznaczać musi w praktyce zasadnicze ograniczenie możliwości wykonywania praw związanych z osobistym i bezpośrednim udziałem posła w pracach Sejmu i jego organów, a także istotne ograniczenie możliwości wykonywania tych uprawnień w formie pisemnej.

Wspomnieć w tym kontekście należy o: możliwości opuszczenia przez skazanego zakładu karnego bez dozoru, na okres nieprzekraczający jednorazowo 14 dni w ramach nagrody przyznawanej skazanemu wyróżniającemu się dobrym zachowaniem w czasie odbywania kary pozbawienia wolności (przy czym łączny czas trwania takich nagród wymienionych nie może przekroczyć 28 dni w roku - art. 138 § 1 pkt 8 w zw. z art. 139 § 4 Kkw); dyrektor zakładu karnego może udzielić skazanemu zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego pod konwojem funkcjonariusza Służby Więziennej, w asyście osoby godnej zaufania lub samodzielnie, na czas nieprzekraczający 5 dni, m. in. w „wypadkach szczególnie ważnych dla skazanego” (art. 141a § 1 Kkw); udzielenie tymczasowo aresztowanemu zezwolenia, o którym mowa w art. 141a § 1, wymaga wydania zarządzenia o zgodzie przez organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje (art. 217d Kkw); sąd penitencjarny może udzielić przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności, jeżeli przemawiają za tym ważne względy osobiste (art. 153 § 2 Kkw), korespondencja tymczasowo aresztowanego podlega zatrzymaniu, cenzurze lub nadzorowi dokonywanym przez organ, do którego dyspozycji

²¹ Dz. U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565.

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 706.

tymczasowo aresztowany pozostaje względnie dyrektora aresztu śledczego (art. 217a § 1 i 2 Kkw), korespondencję tymczasowo aresztowanego z organami państwa przesyła się bezpośrednio do adresata (art. 217b § 3 w zw. z § 2); tymczasowo aresztowany nie może korzystać z innych niż samoinkasujący aparat telefoniczny środków łączności na zasadach określonych w art. 217c Kkw.

Wskazane instytucje posłużyć mogą w pewnym zakresie do wykonywania mandatu parlamentarnego²³. Podkreślić należy zarazem, że Kkw nie przewiduje żadnych szczególnych uprawnień, które przysługiwałyby parlamentarzystom odbywającym karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym lub tymczasowo aresztowanym osadzonym w areszcie śledczym. Trafna pozostaje w tym zakresie przywołana już wyżej uwaga, że parlamentarzysta osadzony – za zgodą izby – w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, jest dla władz takiego zakładu takim samym obywatelem jak inni obywatele pozbawieni wolności²⁴. Wykonywanie praw związanych z mandatem przedstawicielskim, wynikających z Konstytucji, regulaminów izb, ustaw innych niż uwmps czy umów międzynarodowych²⁵, jest zatem możliwe wyłącznie w zakresie, w jakim mieści się to w reżimie penitencjarnym.

Parlamentarzyści odbywający karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowani – zgodnie z art. 5a – nie wykonują praw i obowiązków, mających swoją podstawę w uwmps. Oznacza to w szczególności, że w okresie pozbawienia wolności posłowie i senatorowie są m.in. zwolnieni z obowiązku informowania wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani (art. 1 ust. 2 uwmps), nie mogą domagać się informacji i wyjaśnień od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych (art. 16 ust. 1 umwps), nie mogą realizować prawa do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego i innych podmiotów (art. 19 uwmps), nie mogą realizować prawa do interwencji (art. 20 uwmps), nie mogą uczestniczyć w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin (art. 22 uwmps), nie mogą prowadzić biur poselskich i senatorskich (art. 23 uwmps), a także nie podlegają obowiązkowi związanym z oświadczeniami majątkowymi oraz Rejestrem Korzyści (art. 35 i art. 35a).

W działalności analitycznej BAS (BSiE)²⁶ wyrażany był ponadto w przeszłości pogląd, że „posłowi pozbawionemu wolności nie przysługuje prawo do

²³ J. Repel, *op. cit.*, s. 29, K. Grajewski, *Warunki wykonywania mandatu...*, s. 39.

²⁴ J. Mordwiłko, *Możliwość ustawowego uregulowania ...*, s. 53.

²⁵ W przypadku gdy prawa i obowiązki parlamentarzysty wynikające z umów międzynarodowych związane ze statusem przedstawiciela w zgromadzeniu parlamentarnym organizacji międzynarodowej wiążą się z ochroną immunitetową – warunkiem pozbawienia wolności – niezależnie od zgody Sejmu lub Senatu – jest uchylenie immunitetu w trybie przewidzianym umową.

²⁶ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie uprawnienia posła pozbawionego wolności do otrzymywania diety i uposażenia poselskiego*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2015–2020)*, t. I, *Wybór opinii prawnych do artykułów 1–24 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz.U. 2018, poz. 1799), red. B. Bińkowska-Artowicz, P. Chybalski, Warszawa 2022, s. 73 i n.

uprawnień wynikających z rozdziału 5 ustawy poselsko-senatorskiej”²⁷. Uzasadnienie tej tezy odwoływało się zarówno do argumentów natury historycznej, jak i do wykładni systemowej. Wskazywano, że treść art. 5a pozornie mogłaby sugerować, że wynikające z tego przepisu ograniczenie dotyczy wyłącznie „praw i obowiązków wynikających z (...) ustawy” nie zaś „warunków wykonywania mandatu”, jak – *verba legis* – określone są przywileje socjalnobytowe parlamentarzystów (por. tytuł rozdziału 5 ustawy)²⁸. Bez wątpienia natura prawna merytorycznych praw związanych z mandatem poselskim (senatorskim) oraz uprawnień finansowo-socjalnych nie jest tożsama. Pierwsze służą realizacji politycznej funkcji przedstawiciela Narodu, drugie mają na celu stworzenie gwarancji służących skutecznemu wypełnianiu tego obowiązku. Stanowisko różnicujące – w kontekście art. 5a – kategorię praw mandatowych od uprawnień socjalnobytowych stałoby jednak w sprzeczności z ustaleniami wynikającymi z wykładni historycznej.

Analiza procesu legislacyjnego ustawy jednoznacznie wskazuje, że celem wnioskodawcy noweli ze stycznia 2005 r. było wyłączenie możliwości korzystania z „uprawnień wynikających z ustawy”, która to kategoria – jak poświadcza uzasadnienie projektu – obejmować miała wszelkie uprawnienia o charakterze finansowo-socjalnym. Nie bez znaczenia – w tym kontekście – jest również fakt, że poprawka Senatu zmierzająca do wyłączenia z zakresu „zawieszonych” praw i obowiązków – prawa do uposażenia i diety parlamentarnej (por. uchwała Senatu z 3 lutego 2005 r.; druk sejmowy nr 3704, IV kadencja) została przez Sejm odrzucona. W konsekwencji należy przyjąć, że intencją ustawodawcy było ustanowienie rozwiązania, które prowadziłoby do wyłączenia możliwości pobierania uposażenia i diety przez parlamentarzystę w okresie pozbawienia wolności²⁹.

Nawet jeśli uznać, że argument natury historycznej stanowi zbyt wątplą podstawę by stwierdzić, że treść art. 5a ogranicza prawa socjalno-bytowe posła pozbawionego wolności, to trudno zarazem zignorować znaczenie art. 23 ust. 10a uwmps dla wykładni systemowej³⁰. Przepis ten stanowi m.in., że „w przypadku, o którym mowa w art. 5a, prawa i obowiązki posła i senatora wynikające z funkcjonowania i znoszenia biura przechodzą odpowiednio na Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu”. Jego celem jest określenie konsekwencji prawnych zasady wyłączającej wykonywanie wynikających z ustawy praw i obowiązków dla kompleksu spraw związanych z prowadzeniem biura poselskiego. Trzeba podkreślić, że znaczenie normatywne art. 23 ust. 10a nie polega na wyłączeniu możliwości prowadzenia przez posła pozbawionego wolności biura poselskiego, lecz jedynie na określeniu następcy prawnego w sferze praw i obowiązków związanych z funkcjonowaniem biura. Źródłem zasady wyłączającej możliwość prowadzenia przez posła biura poselskiego jest – jak wynika z art. 23 ust. 10a ustawy – klauzula wyłączająca w sposób generalny możliwość wykonywania praw i

²⁷ I. Galińska-Rączy, *Prawo posła tymczasowo aresztowanego do odprawy parlamentarnej*, [w:] *Status posła, cz. II, Wybór ekspertyz prawnych do art. 24-47 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007, s. 421-423.

²⁸ I. Galińska-Rączy, *op. cit.*

²⁹ I. Galińska-Rączy, *op. cit.*

³⁰ I. Galińska-Rączy, *op. cit.*

obowiązków poselskich w okresie pozbawienia wolności. Treść art. 23 ust. 10a ustawy – dotycząca uprawnień o charakterze organizacyjnym – wskazuje, że ustawodawca uznaje, iż formuła zawarta w art. 5a uwmps dotyczy wszelkich praw i obowiązków wynikających z ustawy, czyli zarówno praw merytorycznych związanych z mandatem poselskim (senatorskim), jak i uprawnień organizacyjnych oraz finansowo-socjalnych. W konsekwencji należy uznać, że wykładnia art. 5a ustawy – na tle jej innych postanowień – potwierdza tezę, że zawarte w tym przepisie wyłączenie możliwości wykonywania praw i obowiązków wynikających z ustawy dotyczy również prawa do pobierania diety i uposażenia.

Posel pozbawiony wolności na skutek tymczasowego aresztowania i zatrzymania nie może wykonywać praw i obowiązków wynikających z ustawy, w tym również nie przysługują mu uprawnienia socjalno-bytowe. W szczególności w okresie pozbawienia wolności brak jest podstaw prawnych do wypłaty uposażenia i diety poselskiej, czy też wypłaty odprawy parlamentarnej na podstawie art. 38 ust. 1 uwmps³¹. Upływ okresu tymczasowego aresztowania, uchylenie przez sąd postanowienia o zastosowaniu izolacyjnego środka zapobiegawczego, względnie jego zmiana na środek łagodniejszy przywraca posłowi wcześniej pozbawionemu wolności możliwość pełnego korzystania z praw i obowiązków, a tym samym umożliwia pobieranie uposażenia i diety poselskiej. Obowiązujące przepisy nie przewidują żadnej podstawy prawnej dla podejmowania przez Prezydium Sejmu uchwały potwierdzającej fakt pozbawienia wolności.

4. Dotychczasowe ustalenia wyznaczają niezbędny kontekst dla analizy skutków prawnych omawianego projektu. Zrównanie sytuacji prawnej parlamentarzysty – w zakresie praw i obowiązków – „względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania” z sytuacją posła lub senatora „w czasie pozbawienia wolności” pogłębia a nie rozprasza sygnalizowane wyżej wątpliwości konstytucyjne. Ocena taka podyktowana jest nie tylko wątpliwą konstytucyjnie istotą zmiany normatywnej, ale również formą legislacyjną jej realizacji.

Założenie, które przyświecało ustawodawcy przy ustanowieniu art. 5a uwmps, wiązało się – jak już wspomniano – z przekonaniem, że pozbawienie parlamentarzysty wolności ze swej istoty uniemożliwia efektywne wykonywanie mandatu. Pierwszeństwo reżimu penitencjarnego – który za zgodą Sejmu lub Senatu – ogranicza swobodę parlamentarzysty osadzonego w zakładzie karnym albo areszcie śledczym – uzasadniało ustanowienie zasad precyzujących zakres, w którym może on korzystać z praw i obowiązków związanych ze sprawowanym mandatem przedstawicielskim. Istota tej regulacji wiązała się zatem z ograniczeniami swobody wykonywania mandatu wynikającymi z prawa penitencjarnego. Swoiste „zawieszenie” praw i obowiązków wynikających z ustawy nie miało stanowić – nakładanej z mocy prawa na posła lub senatora osadzonego w zakładzie karnym lub areszcie śledczym – „dodatkowej” kary, nieprzewidzianej przepisami prawa karnego. Tego rodzaju „represja” w odniesieniu do

³¹ I. Galińska-Raczy, *op. cit.*

parlamentarzysty pozbawionego wolności na skutek tymczasowego aresztowania stałaby w kolizji z domniemaniem niewinności osoby, wobec której prowadzone jest postępowanie karne.

Nieprzypadkowo w art. 5a mowa jest o „czasie pozbawienia wolności”. Nie chodzi o parlamentarzystę skazanego na karę pozbawienia wolności prawomocnym wyrokiem sądu, która nie została jeszcze wykonana, bowiem w takim przypadku reżim penitencjarny nie ogranicza swobody wykonywania mandatu. Poseł lub senator skazany na karę pozbawienia wolności do czasu osadzenia w zakładzie karnym może korzystać z pełni praw i obowiązków. Cezurą, która zdaniem ustawodawcy rodziła konieczność „zawieszenia” praw i obowiązków wynikających z ustawy, było faktyczne pozbawienie wolności osobistej na skutek wykonania kary pozbawienia wolności lub wykonania postanowienia o tymczasowym aresztowaniu.

Ustrojodawca nie pozbawił statusu przedstawicielskiego posłów i senatorów podlegających odpowiedzialności karnej. Ograniczenie praw i obowiązków parlamentarzysty, podlegającemu za zgodą właściwej izby procesowi karnemu, mogłoby się jedynie wiązać z koniecznością realizacji celów tego procesu. Jeżeli wykonywanie praw i obowiązków parlamentarnych nie stoi w kolizji z ograniczeniami wynikającymi z Kodeksu postępowania karnego czy Kkw ustawodawca nie ma podstaw konstytucyjnych dla ograniczenia praw parlamentarzystów podlegających odpowiedzialności karnej. Należy zatem zasignalizować zasadniczą wątpliwość, czy sytuacja parlamentarzysty, który po zastosowaniu wobec niego przez sąd tymczasowego aresztowania pozostaje na wolności, jest porównywalna z sytuacją posła lub senatora pozbawionego wolności, a tym samym czy na gruncie ustawy zasadniczej uzasadnione jest zrównywanie ich statusu prawnego. Podnoszone w piśmiennictwie wątpliwości w zakresie zgodności art. 5a uwmps z art. 104 ust. 1 Konstytucji odnieść należy do konstrukcji proponowanej w omawianym projekcie. Wydanie wobec parlamentarzysty postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania nie stanowi *per se* (do czasu wykonania tego postanowienia) przeszkody dla wykonywania praw i obowiązków poselskich.

Analiza skutków prawnych projektu ujawnia zatem wątpliwość czy zakres swobody ustawodawcy – wyznaczany z jednej strony przez art. 105 ust. 6 Konstytucji („Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa”), z drugiej zaś przez art. 106 Konstytucji („Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa”) mieści w sobie możliwość różnicowania sfery praw i obowiązków parlamentarzystów w oparciu o kryteria niezwiązane z potrzebą ochrony prawidłowego toku postępowania karnego.

Wątpliwości natury konstytucyjnej wiążą się również z przyjętą przez wnioskodawców formą legislacyjną, w której miałby zostać zrealizowany zakładany przez nich cel. Porównanie proponowanego brzmienia art. 5a („Poseł lub senator w czasie pozbawienia wolności albo względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania nie wykonuje praw

i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy”) z treścią uzasadnienia projektu ujawnia istotną różnicę. Zakres podmiotowy art. 5a ma obejmować obok parlamentarzystów pozbawionych wolności także tych posłów i senatorów, względem których „wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania”. W uzasadnieniu wnioskodawcy wskazują jednak, że chodzi o sytuację, w której „względem posła i senatora wydane zostało w przepisany prawem trybie postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, lecz nie doszło do rozpoczęcia stosowania tego środka izolacyjnego (...)”. Zbiór desygnatów wyrażenia „poseł lub senator, względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania” obejmuje jednak nie tylko tych parlamentarzystów, względem których wydano omawiane postanowienie, jednak nie zostało ono wykonane, ale również takich parlamentarzystów, względem których postanowienie takie zostało wydane i wykonane w przeszłości, np. w dawno zakończonym postępowaniu karnym, które zakończyło się umorzeniem postępowania. W proponowanym ujęciu zawieszenie wykonywania praw i obowiązków wynikających z ustawy – zgodnie z literalnym brzmieniem proponowanego przepisu, jednak niezgodnie z intencją wnioskodawców – dotknęłoby posłów i senatorów, względem których wydane i wykonane zostało postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania.

W świetle założeń przyjętych w uzasadnieniu przewidziane w projekcie „zawieszenie” wykonywania praw i obowiązków wynikających z uwmps powinno odnosić się wyłącznie do tych posłów i senatorów, względem których postanowienie takie zostało wydane, ale nie zostało wykonane. Ustawowa regulacja tego zagadnienia powinna czynić zadość dyrektywie dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych, która stanowi pochodną zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Niezbędna wydaje się zatem korekta omawianej propozycji legislacyjnej.

5. Zgodnie z art. 2 projektu „[p]rzepis art. 5a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się także do posła lub senatora, względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu ustawy wyrażany był pogląd, że konstrukcja przyjęta w art. 2 narusza zakaz retroakcji przepisów prawa³². Zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) rozumiana jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako dyrektywa postępowania organów prawodawczych, polegająca na zakazie stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. „Niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra, podlegające ochronie konstytucyjnej,

³² Por. uwagi zgłoszone w procesie konsultacji m.in. w ankietach id.: 51420, 51618, 51597, 51598, 2526, 2556.

decyzji takiej nie usprawiedliwiają. Można od niej odstąpić, jednak tylko wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów, nadając normom możliwości oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy, by oczekiwać uchwalenia takich norm (wyroki z: 27 lutego 2002 r., K 47/01 i 5 listopada 2002 r., P 7/01)³³.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny retroakcję właściwą należy odróżnić od retroakcji pozornej (retrospektywności). „Retrospektywność dotyczy stosunków zaistniałych wcześniej i nadal trwających (wyroki z: 31 stycznia 1996 r., K 9/95, 31 marca 1998 r., K 24/97 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07). Wówczas nowe prawo stosuje się bezpośrednio do trwających stosunków prawnych. (...) O tym, że przepisy mają charakter retrospektywny, a nie retroaktywny, możemy mówić wówczas, gdy nowe przepisy stosuje się do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie nowelizacji i nie wywołują one skutków dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie (wyroki z: 10 lipca 2008 r., K 33/06, 18 października 2006 r., P 27/05 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07). Regulacja intertemporalna (zwana retrospektywnością), polegająca na nakazie zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprowadzicie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków, nie jest objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa (por. wyrok z 31 marca 1998 r., K 24/97). Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych (wyrok z 4 kwietnia 2006 r., K 11/04)³⁴.

Konstrukcja zawarta w art. 2 projektu zakłada bezpośrednie stosowanie przepisów prawa nowego do praw i obowiązków powstałych, względem którego przed wejściem w życie ustawy wydane zostało postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania. Nie chodzi zatem o działający wstecz zakaz wykonywania praw i obowiązków. Zakaz taki co do zasady nie mógłby wywołać żadnych skutków prawnych; nie można wszak odwrócić w czasie skutków wykonywania uprawnień związanych z prawem do informacji czy prawem do interwencji. Można wprowadzić rozważać, czy art. 2 projektu nie może wywołać skutków retroaktywnych, gdyby uznać, że stanowi on podstawę do domagania się przez Kancelarię Sejmu zwrotu uposażenia i diety wypłaconych przed wejściem w życie ustawy – jako świadczeń nienależnych. Taka wykładnia art. 2 miałaby jednak charakter jednoznacznie niekonstytucyjny (naruszający art. 2 Konstytucji). Należy raczej uznać, że istota tego unormowania sprowadza się do ukształtowania *pro futuro* zasad wykonywania przez parlamentarzystę, względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania przed dniem wejścia w życie ustawy, omawianych praw i obowiązków. Omawiany przepis stanowi zatem

³³ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 49.

³⁴ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ...*, s. 54.

przykład, aprobowanego w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, unormowania retrospektywnego i nie narusza zakazu retroakcji wynikającego z art. 2 Konstytucji.

Trzeba zarazem zaznaczyć, że z przyczyn omówionych w poprzednim punkcie art. 2 projektu wymaga korekty legislacyjnej, która uściślałaby, że chodzi o posła lub senatora, względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania niewykonywane do dnia wejścia w życie ustawy.

6. W kontekście art. 3 projektu, który przewiduje, że ustawa wchodzi w życie „z dniem następującym po dniu ogłoszenia”, trzeba zaznaczyć, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymóg ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* oraz należytego formułowania przepisów przejściowych wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji. „Z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika konieczność stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy, tak by jej adresaci mogli w należyty sposób przygotować się do jej wymogów i nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne. *Vacatio legis* służy też i samemu ustawodawcy, który ma możliwość eliminacji ewentualnych błędów w ustawie czy sprzeczności w systemie prawa”³⁵. Trzeba zaznaczyć, że sąd konstytucyjny „dekodował konkretne wymagania czasowe w odniesieniu do *vacatio legis*, łącząc je z funkcją danej ustawy w systemie prawa, z jej charakterem i rodzajem relacji społecznych, które ona regulowała, przy czym niejednokrotnie chodziło o znalezienie właściwych ram czasowych, które czyniłyby zadość kryterium «odpowiedniości» *vacatio legis* na gruncie art. 2 Konstytucji”³⁶.

Należy również pamiętać, że standardowa *vacatio legis* wynosi 14 dni (art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁷, a jej skrócenie jest dopuszczalne jedynie „w uzasadnionych przypadkach” (art. 4 ust. 2). W uzasadnieniu projektu wskazuje się, że skrócenie terminu wiąże się z faktem, że „obecne brzmienie art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora może być wykorzystywane instrumentalnie przez posłów lub senatorów, np. w postaci ukrywania się przed organami ścigania”. Warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dniem wejścia w życie aktu normatywnego może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym „jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”.

Trzeba w tym kontekście zauważyć, że w przypadku regulacji ustawowej adresowanej do parlamentarzystów wydaje się, że o efekcie zaskoczenia – wynikającego z jednodniowej *vacatio legis* – nie może być mowy.

³⁵ Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03.

³⁶ *Proces prawotwórczy w orzecznictwie TK ...* s. 43.

³⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 1461.

7. Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³⁸. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³⁹.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt:

1. posłowie i senatorowie, w stosunku do których wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania – pozbawienie uprawnień wynikających z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora uniemożliwi tym osobom sprawowanie mandatu przedstawicielskiego oraz wpłynie na ich publiczne postrzeganie; sankcje dotychczas stosowane wobec parlamentarzystów pozbawionych wolności zostaną rozszerzone na pozostające na wolności osoby, które nie zostały jeszcze osądzone a ich wina nie została udowodniona;

2. Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu – na te organy zostaną sędowane prawa i obowiązki posła i senatora wynikające z funkcjonowania i znoszenia biura poselskiego bądź senatorskiego i związana z tym odpowiedzialność;

3. społeczeństwo – uchwalenie projektowanej zmiany może zaostriżyć debatę publiczną na temat relacji władzy ustawodawczej i wymiaru sprawiedliwości; odbiór społeczny nowelizacji będzie zależny od stosunku danej grupy obywateli do uchwalającej ją władzy – z jednej strony zmiana ta może być postrzegana jako element przeciwdziałania uprzywilejowaniu polityków i w efekcie zwiększać poczucie sprawiedliwości, z drugiej natomiast może być odbierana jako instrument rewanzu politycznego.

B) Wpływ na społeczeństwo

Głównym skutkiem społecznym projektowanej zmiany będzie zwiększenie polaryzacji debaty na temat roli i uprawnień parlamentarzystów w kontekście konsekwencji przypisywanych im nadużyć. Dochodzi tu bowiem do kolizji dwóch wartości: oczekiwania społecznego dotyczącego nieskazitelnej opinii reprezentantów narodu i realizacji ich prawa do obrony, na równi z każdym innym obywatelem.

Warto tu zaznaczyć, że politycy są grupą zawodową cieszącą się najmniejszym zaufaniem społecznym – w najnowszym badaniu Ipsos 69%

³⁸ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (przedstawiciele wnioskodawców: posłowie Paweł Śliz, Tomasz Głogowski oraz Mirosław Adam Orliński)*, opinia z 7 stycznia 2025 r., BEOS-WPEiM-2786/24.

³⁹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (przedstawiciele wnioskodawców: posłowie Paweł Śliz, Tomasz Głogowski oraz Mirosław Adam Orliński) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia z 7 stycznia 2025 r., BEOS-WPEiM-2787/24.

badanych Polaków wskazało ich jako najmniej godnych zaufania⁴⁰. Jak wskazuje CBOS, Polacy krytycznie oceniają również pracę samych posłów (50% ocen negatywnych, 35% pozytywnych), Podzielone, z minimalną przewagą złych, są oceny pracy senatorów (38% wobec 36%). W stosunku do poprzedniego pomiaru w notowaniach każdej z izb parlamentu zarejestrowano 4-punktowy wzrost ocen negatywnych⁴¹.

W tym kontekście ewentualne oskarżenia kierowane w stronę posłów czy senatorów, szczególnie jeżeli są na tyle poważne, że prowadzą do wydania postanowienia o tymczasowym aresztowaniu, wiążą się z dodatkową utratą ich wiarygodności i społecznym oczekiwaniem weryfikacji ich uprzywilejowanej pozycji. Koresponduje to również z oczekiwaniem większej transparentności działań w dziedzinie polityki, szczególnie tej na poziomie parlamentarnym.

Trzeba jednak podkreślić, że opiniowane zmiany są mocno osadzone w bieżącym kontekście politycznym, co może zaważyć na społecznym odbiorze nowelizacji. Polaryzacja opinii na temat proponowanych rozwiązań uwidoczniła się także w konsultacjach społecznych omawianego projektu ustawy. Z jednej strony pojawiają się głosy poparcia, podkreślające konieczność zaostrożenia prawa w tym zakresie⁴², z drugiej natomiast głosy krytyczne podkreślające instrumentalny charakter projektowanych przepisów⁴³. Komentujący zarzucają również projektodawcom łamanie zasady *lex retro non agit*⁴⁴. W tej sytuacji, deklarowany przez projektodawców skutek regulacji w postaci zwiększenia poczucia praworządności w społeczeństwie może być trudny do osiągnięcia.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Należy zgodzić się z oceną sformułowaną w DSR, iż projektowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych. Analizowany projekt nie ma bowiem wpływu na sferę krajowej gospodarki (przedsiębiorców, konsumentów i rynek pracy).

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie wniesiono uwag (stan na 3 grudnia 2025 r.).

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Projektowana regulacja może oddziaływać potencjalnie na Kancelarię Sejmu, która jest jednostką budżetową obsługującą Sejm i jego organy oraz na

⁴⁰ Ipsos Global Trustworthiness Index 2024. A 32-country Ipsos Global Advisor Survey, październik 2024, https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2024-11/ipsos-global-trustworthiness-index-2024_1.pdf, s. 10, [dostęp: 07.01.2025 r.].

⁴¹ Oceny działalności parlamentu i prezydenta w grudniu, Komunikat z badań nr 127/2024, https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_tekst.php?id=6933, [dostęp: 07.01.2025 r.].

⁴² Np. ID ankiety 10282.

⁴³ Np. ID ankiety 10272.

⁴⁴ Np. ID ankiety 10311.

Kancelarię Senatu, która jest jednostką budżetową obsługującą Senat i jego organy. Obsługa Parlamentu i jego organów w zakresie merytorycznym i organizacyjnym wykonywana przez Kancelarię Sejmu jest finansowana z wydatków budżetu państwa w ramach części 02 – Kancelaria Sejmu, zaś wykonywana przez Kancelarię Senatu jest finansowana z wydatków budżetu państwa w ramach części 03 – Kancelaria Senatu. Wydatki tych części obejmują wydatki na funkcjonowanie Kancelarii jako jednostek budżetowych oraz wydatki na świadczenia poselskie, w przypadku Kancelarii Sejmu i senatorskie, w odniesieniu do Kancelarii Senatu.

B) Wpływ na finanse publiczne w ujęciu pieniężnym

Projekt ustawy może pociągać za sobą niewielkie skutki finansowe dla budżetu Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu, a tym samym dla budżetu państwa, gdyż w okresie od wydania względem posła lub senatora postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania do faktycznego rozpoczęcia wykonywania tego środka zapobiegawczego nie będą parlamentarzyście wypłacane środki finansowe przewidziane ustawą (w szczególności uposażenie czy dieta parlamentarna).

W 2024 r. uposażenie poselskie wynosiło miesięcznie: 12 826,64 zł brutto, a dieta parlamentarna 4 008,33 zł brutto.⁴⁵ W roku 2025 kwoty uposażenia i diety zwiększą się o 5% w związku ze wzrostem wynagrodzenia, do którego są one relacjonowane (mogą zatem wynieść w odniesieniu do uposażenia poselskiego 13 467,97 zł i diety parlamentarnej 4 208,75 zł).

Natomiast z uwagi na podniesione wyżej wątpliwości konstytucyjne, w dłuższej perspektywie nie można wykluczyć ryzyka poniesienia przez Skarb Państwa kosztów ewentualnych odszkodowań i zadośćuczynień m.in. w konsekwencji podważenia przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją projektowanego mechanizmu utraty prawa do uposażenia czy diety parlamentarnej.

Projekt nie wywołuje skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

C) Źródła finansowania

Proponowane przez Wnioskodawców przepisy nie wymagają wskazania źródeł finansowania.

W trakcie przeprowadzanych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie wskazano istotnych skutków finansowych oraz jego wpływu na sektor finansów publicznych.

⁴⁵ Zob. komunikat na stronie internetowej Sejmu potwierdzony przez Biuro Finansowe Kancelarii Sejmu Uposażenie poselskie i dieta parlamentarna - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentId=345209DCB7AD8FC0C1258A62004E1707&symbol=FAQ_KOMUNIKAT [dostęp: 07.01.2025 r.].

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie wywołuje bezpośrednich skutków administracyjnych. Projekt nie powinien powodować zwiększenia wydatków administracyjnych w Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu, bowiem są one przygotowane na obsługę wszystkich posłów i senatorów, którzy zdobyli mandaty.

XI. Konkluzja

Projektowana zmiana zakłada zrównanie sytuacji prawnej parlamentarzysty – w zakresie możliwości wykonywania przysługujących mu praw i obowiązków – „względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania”, a zarazem „nie doszło do rozpoczęcia stosowania tego środka izolacyjnego” z sytuacją posła lub senatora „w czasie pozbawienia wolności”.

Zastosowanie przez sąd powszechny wobec parlamentarzysty – za zgodą właściwej izby – środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania jeszcze przed wykonaniem postanowienia sądu aktualizować będzie ograniczenia, o których mowa w art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Z art. 5a wynika, że przewidziane w tym przepisie „zawieszenie” wykonywania przez parlamentarzystę pozbawionego wolności przysługujących mu praw i obowiązków odnosi się wyłącznie do „praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy [ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora dopisek własny]”. Oznacza to, że zakres normy wyrażonej w tym przepisie nie prowadzi do zawieszenia wykonywania praw i obowiązków „wynikających” odpowiednio z Konstytucji, regulaminów izb, ustaw innych niż ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora czy umów międzynarodowych. O ile w przypadku parlamentarzysty pozbawionego wolności prymat prawa penitencjarnego nad obowiązkami wynikającymi z mandatu parlamentarnego oznaczać musi w praktyce zasadnicze ograniczenie możliwości wykonywania praw związanych z osobistym i bezpośrednim udziałem w pracach właściwej izby i jej organów, a także istotne ograniczenie możliwości wykonywania tych uprawnień w formie pisemnej, o tyle w przypadku parlamentarzysty pozostającego na wolności (względem którego sąd wydał postanowienie o tymczasowym aresztowaniu, które nie zostało wykonane) ograniczenia wynikające z prawa penitencjarnego nie mają zastosowania, zaś proponowane w projekcie unormowanie nie będzie stanowiło bariery dla wykonywania praw i obowiązków wynikających odpowiednio z Konstytucji, regulaminów izb, ustaw innych niż ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora czy umów międzynarodowych.

Posel lub senator, względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, podobnie jak parlamentarzysta pozbawiony wolności, nie będzie mógł wykonywać praw i obowiązków, mających swoją podstawę w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Oznacza to w szczególności, że posłowie i senatorowie, do których znajdzie zastosowanie art. 5a w proponowanym brzmieniu, będą m.in. zwolnieni z obowiązku informowania wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani (art. 1 ust. 2), nie będą mogli domagać się informacji i wyjaśnień od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych (art. 16 ust. 1), nie będą mogli realizować prawa do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego i innych podmiotów (art. 19), nie będą mogli realizować prawa do interwencji (art. 20), nie będą mogli uczestniczyć w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin (art. 22), nie będą mogli prowadzić biur poselskich i senatorskich (art. 23), a także nie będą podlegać obowiązkowi związanym z oświadczeniami majątkowymi oraz Rejestrem Korzyści (art. 35 i art. 35a). Parlamentarzystom takim nie będzie przysługiwało prawo do uposażenia i diety poselskiej.

W piśmiennictwie unormowanie zawarte w art. 5a uwmps ocenione zostało krytycznie. Uznano, że przepis ten jest wadliwie skonstruowany i stoi w sprzeczności z art. 104 ust. 1 Konstytucji, ponieważ pozbawia deputowanego większości praw i obowiązków wiążących się z jego statusem. Podnoszono również, że brak jest podstaw normatywnych do dyferencjacji „praw i obowiązków wynikających z ustawy” na te, które zostały skutecznie zawieszone oraz te, które w dalszym ciągu mogą być wykonywane przez parlamentarzystę pozbawionego wolności.

Zrównanie sytuacji prawnej parlamentarzysty – w zakresie praw i obowiązków – „względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania” z sytuacją posła lub senatora „w czasie pozbawienia wolności” pogłębia a nie rozprasza sygnalizowane wątpliwości konstytucyjne. Ocena taka podyktowana jest nie tylko wątpliwą konstytucyjnie istotą projektowanej regulacji, ale również jej formą legislacyjną. Założenie, które przyświecało ustawodawcy przy ustanowieniu art. 5a uwmps, wiązało się z przekonaniem, że pozbawienie parlamentarzysty wolności ze swej istoty uniemożliwia efektywne wykonywanie mandatu. Istota tej regulacji wiązała się zatem z ograniczeniami swobody wykonywania mandatu wynikającymi z prawa penitencjarnego. Wydanie wobec parlamentarzysty postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania nie stanowi jednak *per se* (do czasu wykonania tego postanowienia) przeszkody dla wykonywania praw i obowiązków poselskich. Sytuacja parlamentarzysty, który po zastosowaniu wobec niego tymczasowego aresztowania pozostaje na wolności, pod względem faktycznej możliwości wykonywania praw i obowiązków poselskich, nie jest porównywalna z sytuacją posła lub senatora pozbawionego wolności. Ocena taka uzasadnia pytanie: czy na gruncie ustawy zasadniczej dopuszczalnej jest zrównywanie ich statusu prawnego?

Analiza skutków prawnych projektu ujawnia wątpliwość czy zakres swobody ustawodawcy – wyznaczany z jednej strony przez art. 105 ust. 6 Konstytucji („Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa”), z drugiej zaś przez art. 106 Konstytucji („Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa”) mieści w sobie możliwość różnicowania sfery praw i obowiązków parlamentarzystów w oparciu o kryteria niezwiązane z potrzebą ochrony prawidłowego toku postępowania karnego.

Głównym skutkiem społecznym projektowanej zmiany będzie zwiększenie polaryzacji stanowisk zajmowanych w debacie publicznej na temat roli i uprawnień parlamentarzystów, szczególnie w kontekście zarzutów dotyczących przypisywanych im nadużyć. Z jednej strony proponowane rozwiązania mogą być postrzegane jako sposób na ograniczenie przywilejów polityków i zwiększenie poczucia sprawiedliwości, z drugiej natomiast jako instrument rewanżu politycznego stanowiący pole do nadużyć.

Projektowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych.

Z uwagi na wyjątkowy charakter unormowań zawartych w projekcie mogą mieć one niewielki wpływ na realizację wydatków budżetowych Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu.

Autorzy:

dr Marek Jaśkowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI)

Wojciech Odrowąż-Sypniewski, ekspert ds. legislacji (pkt V, XI)

dr Izabela Bień, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, XI)

dr Piotr Russel, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, XI)

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślak