



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2016 r.

Pozycja 18

WYROK

z dnia 21 kwietnia 2016 r.

Sygn. akt K 2/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Mirosław Granat
Leon Kieres – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 kwietnia 2016 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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

o r z e k a:

Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2015 r. poz. 1605), w części obejmującej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, jest zgodny z art. 2 oraz art. 105 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* W dniu 21 kwietnia 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) wystąpił 30 stycznia 2014 r. z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29, ze zm.; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu), w części zawierającej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 oraz z art. 2 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja).

1.1. W uzasadnieniu RPO przypomniał, że art. 105 Konstytucji kształtuje immunitet materialny parlamentarzysty, a tym samym podstawowe znaczenie dla możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności ma zakwalifikowanie danego zachowania jako wchodzącego lub niewchodzącego w zakres sprawowania mandatu poselskiego. Przy tym, zdaniem RPO, kwalifikacja ma znaczący wpływ na prawa i wolności konstytucyjne, gdyż ograniczenie odpowiedzialności posła za działania może prowadzić do naruszenia szeregu przepisów Konstytucji. Mimo tak doniosłego charakteru immunitetu, który ingeruje w najważniejsze prawa i wolności jednostek, określenie działań wchodzących w zakres sprawowania mandatu zostało uregulowane w sposób budzący wątpliwości.

1.2. W art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu wprowadzono definicję pojęcia użytego w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem RPO, czynności wyraźnie wymienione w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu z pewnością mieszczą się w konstytucyjnie określonej działalności chronionej immunitetem. Natomiast ten przepis w części stanowiącej o „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” prowadzi do rozszerzenia ochrony przed odpowiedzialnością na inne działania niż chronione w art. 105 ust. 1 Konstytucji, a tym samym rozszerza immunitet parlamentarny uregulowany w Konstytucji. Wbrew zamierzeniom ustawodawcy (wyrażonym w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu) art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu doprowadził bowiem do objęcia immunitetem także takich zachowań, które nie są wyłącznym atrybutem parlamentarzystów. Dodatkowo RPO przywołał wyrok Sądu Najwyższego z 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I CSK 31/07 (OSNC nr 5/2008, poz. 48), zgodnie z którym wykładnia pojęcia „działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” budzi wątpliwości w doktrynie, gdyż na tym tle prezentowane są zasadniczo dwa stanowiska. Jedno zawęża zakres immunitetu parlamentarnego tylko do działalności podejmowanej na forum parlamentu i w jego organach, drugie zaś rozszerza go też na działania posła poza parlamentem, ale ściśle i nieodłącznie związane z wykonywaniem mandatu.

RPO stwierdził, że interpretacja wyrażen „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego” (art. 105 ust. 1 Konstytucji) oraz „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” (art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu) prowadzi do wniosku o objęciu przez drugie z wymienionych pojęć innych zachowań posła niż te, które mieszczą się w pierwszym pojęciu. Wynika to z zasady zakazu wykładni synonimicznej, czyli niedopuszczalności przypisywania, bez uzasadnionych powodów, różnym terminom tego samego znaczenia.

RPO zaznaczył jednocześnie, że analiza orzecznictwa sądowego nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie tego, w jaki sposób na tym gruncie jest interpretowane określenie „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Jednocześnie zróżnicowanie okoliczności, w których podejmowane były rozstrzygnięcia, uniemożliwiają postawienie tezy o występowaniu rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Jednak pokazuje ono, że pojęcie zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu jest niekonstytucyjne, nieprecyzyjne i może powodować wiele wątpliwości związanych z jego interpretacją. Następnie RPO wskazał kilka judykatów, w których odmiennie z punktu widzenia art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu zinterpretowano zachowania posłów w postaci ich wypowiedzi w mediach.

1.3. RPO przypomniał, że immunitet jest wyjątkiem od ogólnej zasady odpowiedzialności sądowej ponoszonej przez obywateli za ich działania, a zatem regulacje jego dotyczące muszą być interpretowane według reguł wykładni wyjątków, co wyklucza m.in. stosowanie wykładni rozszerzającej. Zakres immunitetu materialnego został w sposób pełny i wystarczający unormowany w art. 105 ust. 1 Konstytucji, a ustrojodawca nie przewidział możliwości jego doregulowania w ustawie. Stąd rozszerzenie zakresu immunitetu dokonane w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu w zakresie, w jakim stanowi o „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, prowadzi do naruszenia art. 105 ust. 1 Konstytucji, a także szeregu innych przepisów o wolnościach i prawach konstytucyjnych, ściśle związanych z art. 105 ust. 1, tj. art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji.

1.4. W ocenie RPO, zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ immunitet materialny ustanowiony w Konstytucji stanowi wyjątek od zasady równego traktowania obywateli w aspekcie ukształtowania zasad odpowiedzialności prawnej, a art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu rozszerza konstytucyjnie określony zakres tego immunitetu. Zasada równości wymaga szczególnej powściągliwości w dopuszczaniu odstępstw od niej, wprowadzanych na poziomie ustaw. Tymczasem w granicach dopuszczalnych odstępstw od zasady równości nie mieści się nieponoszenie odpowiedzialności, bez zgody Sejmu, za czyny określone w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu jako „działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Rozszerzenie immunitetu przez zaskarżony przepis w stosunku do art. 105 ust. 1 Konstytucji nie jest wymagane dla osiągnięcia wartości w postaci niezależności działania parlamentarzystów i parlamentu, a w związku z tym nie usprawiedliwia odstępstwa od zasady równości. Ani przepisy konstytucyjne, ani wartości demokratycznego państwa prawnego nie wymagają gwarantowania posłom immunitetu co do innych działań niż określone w art. 105 ust. 1 Konstytucji.

1.5. Ponadto regulacja immunitetu poselskiego w kwestionowanym przepisie prowadzi do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia prawa do sądu osób trzecich, których prawa zostały naruszone przez działanie posła. Wprawdzie zgodnie z art. 105 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, jeżeli „działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” (art. 6 ust. 2

ustawy o wykonywaniu mandatu) narusza prawa osób trzecich, to poseł może zostać pociągnięty do odpowiedzialności po uzyskaniu zgody Sejmu. Jest to jednak bardzo istotne ograniczenie zainicjowania postępowania sądowego – rozpoznanie sprawy na tej drodze zostało uzależnione od swoistego „przedsądu” dokonywanego przez Sejm. Przy tym parlament jako element władzy ustawodawczej nie spełnia odpowiednich kryteriów ustrojowych i organizacyjnych, aby w sposób niezależny i niezawisły ocenić możliwość pociągnięcia posła do odpowiedzialności. Biorąc pod uwagę tak daleko sięgające skutki działania immunitetu należy podkreślić, że jego zakres wyznaczony w art. 105 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowany ścieśniająco. Wobec tego rozszerzenie zakresu immunitetu wynikające z art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji z uwagi m.in. na ustrojową pozycję parlamentu, którego decyzja o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności prowadzi do zamknięcia drogi sądowej. Jednym z elementów prawa do sądu jest bowiem prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

RPO przypomniał, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego, a zasadność wprowadzenia jego ograniczeń podlega ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednak w ocenie RPO, zakwestionowana w niniejszej sprawie regulacja tych wymogów nie spełnia, ponieważ nie wprowadza ograniczenia prawa do sądu w „absolutnie niezbędnym zakresie”. Oceniając zakwestionowany przepis w kontekście kryteriów proporcjonalności, można stwierdzić, że spełnia on wymóg przydatności, jako że prowadzi do niezależnego działania posła. Niemniej jednak wprowadzenie tego unormowania nie jest konieczne dla ochrony interesu publicznego – swobodne działanie posła nie wymaga ochrony przed ponoszeniem odpowiedzialności bez zgody Sejmu także w ramach „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Ponadto skutki art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu nie są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela w postaci ograniczenia lub pozbawienia prawa do sądu. Zdaniem RPO, dla ochrony swobody i niezależności posła wystarczające jest zagwarantowanie immunitetu w granicach określonych w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Nie ma uzasadnionych przyczyn rozszerzenia zakresu immunitetu także na „inną działalność nieodłącznie związaną ze sprawowaniem mandatu” (art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu), a przede wszystkim nie jest to konieczne ze względu na ochronę niezależności posła.

1.6. RPO zauważył również ścisły związek prawa do sądu z prawem do ochrony czci i dobrego imienia, a przez to naruszenie w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu art. 47 Konstytucji. Ten przepis ustawy zasadniczej nakłada na państwo także pewne obowiązki o charakterze pozytywnym, które przejawiają się w konieczności ustanowienia mechanizmów umożliwiających ochronę czci i dobrego imienia naruszonych działaniem osób trzecich. Jednym z takich mechanizmów jest ochrona sądowa przed takim naruszeniem, a jej ograniczenie przez unormowanie dotyczące immunitetu parlamentarnego może prowadzić do niezgodności z art. 47 Konstytucji. Nastąpiło to zwłaszcza wskutek sprzecznego z Konstytucją ograniczenia prawa do sądu przez rozszerzenie działania immunitetu na „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”.

1.7. Prawo do sądu przewiduje także art. 6 ust. 1 konwencji. RPO przypomniał pogląd prezentowany w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), że jeśli immunitet parlamentarny zakłóca wykonywanie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, to rozstrzygając o proporcjonalności danego środka należy badać to, czy zakwestionowane zachowania były związane z wykonywaniem funkcji parlamentarnych w ścisłym sensie. Tym samym ETPC opowiedział się za koniecznością wąskiego rozumienia zakresu im-

munitetu parlamentarnego. Wobec tego, zdaniem RPO, odrzucenie przez sąd pozwu ze względu na immunitet chroniący, na mocy art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” prowadzi do naruszenia art. 6 ust. 1 konwencji.

1.8. Dodatkowo kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą przyzwoitej legislacji, na którą składa się wymóg określoności prawa, tj. formułowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Tymczasem art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu nie pozwala na zdekodowanie z jego treści katalogu działań podejmowanych przez posła, które są objęte ochroną immunitetową. W związku z tym osoba, której prawa zostały naruszone przez zachowanie posła, nie może przewidzieć tego, czy sąd zakwalifikuje dane zachowanie jako objęte immunitetem parlamentarnym.

2. W piśmie z 3 lipca 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu w części zawierającej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” jest zgodny z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 konwencji.

2.1. W uzasadnieniu Prokurator Generalny stwierdził, że w pierwszym rzędzie zbada-
nia wymagają relacje zachodzące między art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu i art. 105 ust. 1 Konstytucji, a skoro immunitet parlamentarny stanowi odstępstwo od ogólnej zasady równości wobec prawa, to wynik badania przesądzi też o rezultacie kontroli zgodności zaskarżonej normy z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Następnie Prokurator Generalny, odwołując się do obszernego materiału źródłowego w postaci literatury przedmiotu, orzecznictwa Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i ETPC oraz opinii prawnych pracowników Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, dokonał wykładni zakresu przedmiotowego immunitetu materialnego, w kontekście zarówno art. 105 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu. Na tym tle stwierdził, że zakres ten, a w szczególności zawarte w kwestionowanym w niniejszej sprawie przepisie sformułowanie „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, nie nasuwają wątpliwości interpretacyjnych ani w doktrynie prawa, ani w orzecznictwie sądowym. W świetle poglądów tam wyrażanych, powyższe sformułowanie nie obejmuje innych zachowań niż te, które zostały zdefiniowane w wyrażeniu „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu poselskiego” użytym w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Z tej perspektywy zatem pojęcie „działalności nieodłącznie związanej, czyli takiej, której nie da się odłączyć od sprawowania mandatu” (art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu), ma identyczną treść normatywną jak pojęcie „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu” (art. 105 ust. 1 Konstytucji).

2.3. Prokurator Generalny rozważał również przyjęcie, że sformułowanie zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu obejmuje jednak inne zachowania posła niż te, które zostały wyrażone w konstytucyjnej formule działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu. W ocenie Prokuratora Generalnego, ewentualne wykroczenie w sformułowaniu zawartym w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu poza granice materialnego immunitetu parlamentarnego wyznaczone w art. 105 ust. 1 Konstytucji nie może być uznane za naruszenie standardu dopuszczalnych wyjątków od zasady równości. Świadczy o tym nie tylko ustalony zwłaszcza w doktrynie prawa zakres ochrony tym immunitetem, lecz

także w pełni uwzględniająca poglądy doktryny praktyka orzecznicza sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego oraz praktyka Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich Sejmu. Sprowadza się to do przyjęcia, że działalność objęta immunitetem materialnym, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, to zarówno działalność wymieniona w tym przepisie *expressis verbis*, jak i inna działalność, o ile mieści się ona w typie i charakterze działań wyraźnie tam wyszczególnionych, czyli jest działalnością ściśle parlamentarną (ściśle związaną ze sprawowaniem mandatu, do której jest uprawniony wyłącznie poseł), a nie działalnością niezwiązaną bądź luźno związaną ze sprawowaniem mandatu, chociażby miała miejsce na terenie (w siedzibie) Sejmu.

2.4. Prokurator Generalny zauważył, że podstawą zarzutu naruszenia w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zaskarżonej części, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 oraz art. 2 Konstytucji, a także art. 6 ust. 1 konwencji jest niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tym samym wynik kontroli zgodności art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu z art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji przesądza o wyniku konfrontacji tego przepisu ustawy z pozostałymi wymienionymi wyżej wzorcami kontroli.

3. Sejm zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 25 września 2015 r., wnosząc o stwierdzenie, że art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy o wykonywaniu mandatu, w części obejmującej wyrażenie „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, jest zgodny z art. 105 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, a w wypadku nieuwzględnienia tego wniosku – o: 1) uznanie zgodności kwestionowanego przepisu, we wskazanej wyżej części, z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji; 2) umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

3.1. W uzasadnieniu Sejm zauważył, że osiłą wniosku RPO jest teza, zgodnie z którą ustawodawca w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu rozszerzył konstytucyjny zakres immunitetu parlamentarnego, wyłączając bezprawność czynów niemieszczących się w granicach sprawowania mandatu. W ocenie Sejmu, taki zarzut jest bezzasadny i opiera się na błędnym rozumieniu zakwestionowanego przepisu, nieznajdującym uzasadnienia ani w brzmieniu tego przepisu, ani w ustaleniach doktryny prawa i orzecznictwa Sądu Najwyższego czy innych sądów powszechnych.

3.2. Zdaniem Sejmu, art. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu uszczegóławia konstytucyjną regulację immunitetu materialnego. Z tego przepisu wynika, że wymienione w nim rodzaje działań posłów objęte ochroną immunitetową mają charakter przykładowy i tworzą katalog otwarty. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca delegował na organy stosujące prawo kompetencję w zakresie określenia tych „innych” działań. W ocenie Sejmu bowiem, art. 6 ust. 1 i ust. 2 *in fine* oraz art. 6a ustawy o wykonywaniu mandatu nie pozostawiają wątpliwości, że „inne działania” muszą mieścić się w zakresie sprawowanego mandatu, a dodatkowo pozostawać z nim w nieodłącznym związku.

Ponadto Sejm podkreślił, że kwestionowane określenie zawarte w art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy o wykonywaniu mandatu jest wyznaczone przyznanymi posłom prawami i nałożonymi na nich obowiązkami, które precyzuje prawodawca kreujący środki prawne służące realizacji przedstawicielstwa politycznego. Tym samym nieuprawniony jest zarzut, że zaskarżony przepis uchyla bezprawność czynów, które nie służą sprawowaniu mandatu. Art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy o wykonywaniu mandatu bowiem nie kreuje żadnych obowiązków adresatów ani praw

służących realizacji stosunku przedstawicielstwa politycznego. Nie może zatem samodzielnie rozszerzać zakresu immunitetu parlamentarnego na zachowania posła wychodzące poza jego mandat.

Sejm ocenił również, że orzecznictwo sądowe, wbrew twierdzeniom RPO, w znacznym stopniu jednak usunęło wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy o wykonywaniu mandatu. RPO nie przedstawił przekonujących dowodów na występowanie błędnej, a przy tym utrwalonej w praktyce sądowej, wykładni zakwestionowanego przepisu. W orzecznictwie sądowym „inna działalność nieodłącznie związana ze sprawowaniem mandatu” (art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy o wykonywaniu mandatu) rozumiana jest wąsko, jako działalność łącząca się z wykonywaniem obowiązków i praw składających się na mandat posła. W tym znaczeniu jest więc „działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego”, o której stanowi art. 105 ust. 1 Konstytucji, i takie rozumienie art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy o wykonywaniu mandatu powinno stanowić przedmiot zaskarżenia. Tymczasem RPO pominął znaczenie przypisywane zakwestionowanemu przepisowi w orzecznictwie sądowym.

3.3. W ocenie Sejmu, zarzuty RPO naruszenia art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 47 Konstytucji oraz art. 6 konwencji mają charakter wtórny, będąc akcesoryjnie związane z tezą o niezgodności art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy o wykonywaniu mandatu z art. 105 ust. 1 Konstytucji. Skoro ta podstawowa teza nie znajduje potwierdzenia, to pozostałe zarzuty wniosku są bezprzedmiotowe i pozbawione uzasadnienia. To zaś skutkuje umorzeniem postępowania.

3.4. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Sejm wniósł o stwierdzenie zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, motywując to następująco.

Immunitet parlamentarny jest konieczną gwarancją niezależności posła wykonującego mandat. Immunitet stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu, prawa do prywatności i zasady równości wynikające bezpośrednio z ustawy zasadniczej. Sejm, odwołując się do metodologii rozstrzygania kolizji norm-reguł i norm-zasad wywiódł, że konflikt immunitetu (jako reguły) z prawami i wolnościami (zasadami) musi być rozstrzygnięty na rzecz bezwzględnego obowiązywania reguły wynikającej z art. 105 ust. 1 Konstytucji. Przy tym skoro ustawowa regulacja immunitetu nie wykracza poza ramy ustalone w art. 105 ust. 1 Konstytucji, to zarzut naruszenia art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 47 Konstytucji należy uznać za bezpodstawny.

Dodatkowo Sejm stwierdził, że kwestionowany przepis nie zamyka pokrzywdzonym w sposób arbitralny drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw i wolności. Z art. 105 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji wynika względny charakter ochrony immunitetowej.

W opinii Sejmu, sprzeczna z zasadą proporcjonalności byłaby sytuacja, w której ustawodawca, normując instytucję immunitetu parlamentarnego, wyłączyłby gwarancję prawa do sądu w stosunku do każdej (dowolnej) działalności parlamentarzystów. Według Sejmu, wymagane przez art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy o wykonywaniu mandatu – na gruncie jego wykładni – istnienie ścisłego i nierozzerwalnego, a także bezpośredniego i oczywistego związku pomiędzy działalnością posła a jego mandatem przedstawicielskim pozwala uznać, że ograniczenie prawa do sądu zachowuje proporcjonalny charakter.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady określoności prawa, Sejm wskazał w szczególności, że wątpliwości dotyczące sensu normatywnego nieostrego wyrażenia ustawowego „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” można usunąć

przez odwołanie się do sposobu stosowania art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy o wykonywaniu mandatu w praktyce.

3.5. Ponadto, zdaniem Sejmu, sformułowane przez RPO zarzuty dotyczące art. 6 konwencji są tożsame z zarzutami naruszenia w kwestionowanym przepisie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego dokonanie oceny zgodności art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy o wykonywaniu mandatu z wzorcem konstytucyjnym czyni zbędnym wypowiedź Trybunału w zakresie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 6 konwencji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, należy przypomnieć, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK). Ustawa ta – pomijając zmiany wprowadzone ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178) – została znowelizowana dwukrotnie. Po pierwsze, ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. (Dz. U. poz. 1928), a po drugie – ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca).

W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej w całości ze względu na naruszenie trybu legislacyjnego, a ponadto m.in. o niezgodności z Konstytucją art. 2 tej ustawy, nakazującego co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, w których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przysługują orzeczeniom Trybunału od momentu ich wydania, czyli – w wypadku wyroków – od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją następuje obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co ma wpływ na sposób jej dalszego stosowania. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, co właściwy organ jest obowiązany uczynić „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednak przepisy, wobec których zostało obalone domniemanie konstytucyjności, co następuje – jak już zostało wskazane – z momentem ogłoszenia wyroku na sali rozpraw, nie mogą być dalej stosowane przez Trybunał. Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i dalsze jego stosowanie byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku wyraźnego orzeczenia o określeniu innego terminu utraty mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15).

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej, reguła intertemporalna zawarta w art. 2 tej ustawy oraz zasady postępowania określone w jej przepisach nie mogą być już stosowane dla wyznaczenia zasad procedowania przed Trybunałem. Skutkiem wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji. To znaczy, że do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, oraz do sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości, ma zastosowanie ustawa o TK bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem z 30 stycznia 2014 r., czyli przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. To znaczy, że powinno być ono prowadzone na podstawie przepisów ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji, zaś – w situa-

cjach określonych w art. 134 ustawy o TK – według przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). W wyroku z 9 marca 2016 r. Trybunał orzekł, że art. 44 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej utraci moc obowiązującą z upływem dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Oznacza to, że przez okres dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku liczebność składów orzekających w postępowaniach wszczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej ustalana będzie na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej. Z kolei liczebność składów orzekających w sprawach wszczętych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie ulega zmianie. Wynika to z obalenia domniemania konstytucyjności art. 2 ustawy nowelizującej, który wymagał w każdym wypadku ustalenia składów orzekających zgodnie z ustawą nowelizującą. Skoro postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, skład orzekający nie zostaje zmieniony.

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej w całości, a także poszczególnych jej przepisów, w szczególności art. 2, a także art. 1 pkt 10, art. 1 pkt 12 lit. a i art. 1 pkt 14, postępowanie przed Trybunałem, w tym zagadnienia dotyczące wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń (art. 80 i art. 87 ust. 2 ustawy o TK) oraz liczby sędziów wymaganej do orzekania i większości, w jakiej zapadają wyroki w pełnym składzie (art. 44 ust. 3 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK) normuje ustawa o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK dopuszcza możliwość rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka i wydał postanowienie o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, wnioskodawca) określił przedmiotem zaskarżenia art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2015 r. poz. 1605; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu) w części obejmującej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Przepis ten wymienia zachowania mieszczące się w pojęciu działalności, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu stanowiącym, że poseł lub senator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu (nie dotyczy to jednak działań naruszających prawa osób trzecich – art. 6a ustawy o wykonywaniu mandatu). Tym samym art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu precyzuje pojęcie „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu” parlamentarzysty, zaliczając do niej: zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”.

Zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis stanowi element uregulowania immunitetu parlamentarnego – instytucji ustrojowej o głębokim zakorzenieniu w tradycji parlamentarizmu i konstytucjonalizmu (zob. postanowienie TK z 26 listopada 2015 r., sygn. SK 8/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 182), na którą to instytucję składają się trojakiemu rodzaju uprawnienia posła i senatora. Obejmują one immunitet materialny, immunitet formalny oraz przywilej nietykalności (zob. K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 20-29; J. Mordwiłko, *Immunitet parlamentarny po jego dostosowaniu*

w roku 2003 do Konstytucji, [w:] *Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007, s. 10-19; M. Zubik, *O niektórych aspektach instytucji immunitetu parlamentarnego*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 4/2001, s. 76).

Istotą immunitetu materialnego (indemnitetu) jest ograniczanie, zmiana charakteru lub wyłączenie odpowiedzialności za czyny powiązane w określony sposób ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego (zob. sygn. SK 8/13). Przy tym należy zauważyć, że z terminem „odpowiedzialność” nie łączy się żadnego przymiotnika, który relatywizowałby czyny objęte tym immunitetem do konkretnej gałęzi czy dziedziny prawa. Z tego można wnosić, że obejmuje on wszelkie formy odpowiedzialności; oprócz odpowiedzialności karnej (*sensu largo*), odnosi się zatem do odpowiedzialności cywilnej, administracyjnej, na tle prawa pracy itp. (sygn. SK 8/13). Nie ma też powodów do wyłączania immunitetu materialnego w odniesieniu do innych, szczególnych rodzajów odpowiedzialności, np. odpowiedzialności dyscyplinarnej czy zawodowej (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 105, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001, s. 9). Niemniej jednak, w ocenie Trybunału, immunitet materialny wyklucza całkowity brak bezprawności danego rodzaju czynów (poseł i senator ponosi za nie odpowiedzialność przed Sejmem lub Senatem) oraz jej sankcjonowania (bo odpowiedzialność ta ma być egzekwowana przed określonym organem). Jednocześnie tego rodzaju immunitet przekształca charakter bezprawności tychże czynów, gdyby któryś z nich wypełniał znamiona czynu zabronionego przez ustawę karną (zasadniczo odpowiedzialność karna może być egzekwowana wyłącznie przed organami władzy sądowniczej, do których niewątpliwie nie zalicza się parlamentu) (sygn. SK 8/13).

Z kolei immunitet formalny (procesowy) to ograniczenie dopuszczalności ścigania za czyny będące materialnie przestępstwem, co polega na procesowym zakazie pociągania członka parlamentu do odpowiedzialności przed sądem bez zgody właściwej izby parlamentu. Tworzy on zatem ujemną przesłankę procesową: dopóki immunitet nie zostanie uchylony, nie jest dopuszczalne wszczęcie postępowania przeciwko osobie nim się legitymującej (zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 14). Przywilej nietykalności zaś zakazuje stosowania wobec deputowanego przewidzianych w prawie środków karnych i zapobiegawczych (w szczególności aresztowania lub zatrzymania). Również ta gwarancja ma charakter względny, ponieważ może być uchylona odpowiednio przez Sejm lub Senat.

Dodatkowo Trybunał podkreślił, że obydwa immunitety przysługują parlamentarzystom tylko wówczas, gdy jego działalność wpisuje się w sprawowanie mandatu (sygn. SK 8/13). W aspekcie przedmiotowym sprawowanie mandatu obejmuje wszystkie działania posła (senatora) związane z realizacją konstytucyjnych uprawnień danej izby lub Zgromadzenia Narodowego (zob. wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. K 38/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 104) oraz podejmowaniem wszelkich czynności, do których podjęcia parlamentarzysta jest uprawniony lub zobowiązany przepisami prawa i które łączą się bezpośrednio z wykonywaniem merytorycznych obowiązków członka parlamentu (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 10). Za tego typu działania uznaje się przede wszystkim: 1) wszelkie głosowania, wystąpienia, oświadczenia, wnioski, interpelacje i inne formy komunikowania parlamentowi czy w parlamencie swoich poglądów czy stanowiska; 2) wszelkie działania podejmowane w ramach organów parlamentu czy na ich zlecenie (np. prace komisji śledczych lub działania wizytacyjne komisji sejmowych); 3) działalność w organach, gremiach czy ciałach (krajowych lub międzynarodowych), w których posłowie lub senatorowie zasiadają jako reprezentanci parlamentu; 4) działalność w ramach klubów, kół czy innych ciał stanowiących konieczne elementy funkcjonowania parlamentu (zob. *ibidem*, s. 9-10). Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że powyższa działalność mieścić się będzie w sprawowaniu mandatu parlamentarnego tylko, o ile jest podejmowana z użyciem godziwych metod postępowania, nienaruszających dobrej

wiary społeczeństwa w stosunku do tego, kto go posiada (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 16 lutego 1994 r., sygn. akt I KZP 40/93, OSNKW nr 3-4/1994, poz. 18). Mandat parlamentarny nie może być wykonywany przez nieuczciwe zachowania, takie np. jak posługiwanie się fałszywymi dokumentami lub fałszowanie wykorzystywanych dokumentów w swej działalności poselskiej; nie może wyrażać się w podburzaniu do dokonywania aktów przemocy lub braniu w nich udziału, albo w publicznym nawoływaniu do nieposłuszeństwa obowiązującej ustawie itp. (zob. *ibidem*).

Trybunał przypomniał również, że przepisy regulujące immunitety i nietykalność parlamentarną przyznają deputowanym swoiste uprawnienia osobiste, które uprzywilejowują ich sytuację prawną w stosunku do sytuacji prawnej innych osób (zob. np. wyrok TK z 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 255; K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 311). Jednocześnie Trybunał w wyroku z 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01, zaznaczył, że instytucja immunitetu od wieków traktowana jest jako istotna gwarancja prawidłowego działania parlamentu jako organu reprezentacji Narodu, a zatem immunitet trzeba traktować nie tyle jako przywilej indywidualny, przyznany poszczególnym członkom parlamentu, ile jako przywilej instytucji. Należy go rozpatrywać nie w kategoriach prawa podmiotowego (na tle zasad wykładni wynikających z rozdziału drugiego Konstytucji), lecz tylko w kategoriach instytucjonalnych (a więc na tle zasad funkcjonowania organów państwa). Zdaniem Trybunału, sens i potrzeba immunitetu sięgają tak daleko, jak jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła (senatora) jako członka tego organu. Wobec tego zakres immunitetu, zasady jego uchylania i zawieszania powinny być wyznaczane w takim tylko rozmiarze, w jakim wiążą się z ochroną izby i jej członków przed zewnętrznymi ingerencjami w działalność parlamentarną.

Podobnie według poglądów reprezentowanych w doktrynie prawa konstytucyjnego, immunitet parlamentarny pełni dwie podstawowe funkcje: 1) ochrony niezależności członków parlamentu i zagwarantowania im swobody sprawowania mandatu przedstawicielskiego, zgodnie z wolą i sumieniem jego piastuna i bez żadnych utrudnień (por. art. 104 ust. 1 Konstytucji); 2) zapewnienia ochrony i niezależności parlamentu jako takiego, gwarantujących możliwość wypełniania jego funkcji ustrojowych (zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów...*, s. 311; M. Zubik, *Immunitet parlamentarny a zawieszenie postępowania karnego (Uwagi na tle art. 105 ust. 3 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” nr 7/1998, s. 58). Tym samym wskazana instytucja prawa parlamentarnego ma ścisły związek z zasadą przedstawicielstwa (art. 4 ust. 2 Konstytucji), zasadą mandatu wolnego (art. 104 ust. 1 Konstytucji) (zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów...*, s. 311-312) oraz zasadą podziału władz (zob. M. Zubik, *Immunitet parlamentarny...*, s. 57-58).

3. Wnioskodawca wskazał wzorce kontroli zakwestionowanego przepisu w postaci art. 105 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 oraz art. 2 Konstytucji, a także art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja). W tym kontekście jednak zasadniczym zarzutem jest ten, według którego pojęcie „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu i doprecyzowujące na poziomie ustawowym granice immunitetu parlamentarnego obejmuje odmienne zachowania posła od tych, które mieszczą się w konstytucyjnym określeniu „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu” użytym w art. 105 ust. 1 Konstytucji. W ten sposób, zdaniem RPO, na gruncie ustawy doszło do rozszerzenia zakresu przedmiotowego immunitetu na zachowania nieobjęte unormowaniem art. 105 ust. 1 Konstytucji, co skutkuje niezgodnością art. 6 ust. 2 ustawy

o wykonywaniu mandatu ze wskazanym przepisem ustawy zasadniczej (zob. s. 6-7 i 9 wniosku).

Większość pozostałych zarzutów wnioskodawcy zostało skonstruowanych przez nawiązanie do dodatkowej (pośredniej) konsekwencji naruszenia art. 105 ust. 1 Konstytucji. Konkluzja ta znajduje uzasadnienie w świetle następujących stwierdzeń RPO: „art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu poprzez rozszerzenie zakresu immunitetu w porównaniu z art. 105 ust. 1 Konstytucji prowadzi do naruszenia zasady równości ustanowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji” (zob. s. 10 wniosku); „w (...) granicach dopuszczalnych odstępstw od zasady równości nie mieści się nieponoszenie odpowiedzialności, bez zgody Sejmu, za czyny określone w art. 6 ust. 2 ustawy w części zawierającej wyrazy «a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu»” (zob. s. 11 wniosku); „norma art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, która rozszerza immunitet na inne działania niż chronione przez art. 105 ust. 1 Konstytucji, prowadzi do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia art. 45 ust. 1 Konstytucji” (zob. s. 12 wniosku); „[z]asadność (...) wprowadzenia pewnych ograniczeń (...) prawa do sądu (...) powinna podlegać także ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (...). «[O]graniczenia takie (...) są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób» (...). Celem immunitetu jest (...) ochrona niezależności parlamentu poprzez ochronę niezależności posła w podejmowanych przez niego działaniach. Dla osiągnięcia tego celu nie jest uzasadnione rozszerzenie zakresu immunitetu na zachowania inne niż działania chronione zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji” (zob. s. 13-14 wniosku); „z uwagi na ścisły związek prawa do sądu z prawem do ochrony czci i dobrego imienia, zaskarżona norma prowadzi do naruszenia art. 47 Konstytucji” (zob. s. 16 wniosku); „[r]ozszerzenie immunitetu dokonane przez art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu w porównaniu z regulacją art. 105 ust. 1 Konstytucji prowadzi więc do naruszenia art. 47 Konstytucji” (zob. s. 17 wniosku); „[p]rawo do sądu jest także chronione przez Konwencję (...). [O]drzucenie przez sąd pozwu z powodu immunitetu, którego podstawy zostaną oparte na art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zakresie w jakim zachowanie zostanie zakwalifikowane jako «inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu» prowadzi do naruszenia art. 6 ust. 1 konwencji” (zob. s. 17 i 19 wniosku). Innymi słowy, niezgodność zakwestionowanego przez RPO przepisu z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 konwencji jest w każdym wypadku uwarunkowana uprzednim potwierdzeniem naruszenia w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu (w zaskarżonej części) art. 105 ust. 1 Konstytucji wskutek ustawowego rozszerzenia wyznaczonych konstytucyjnie granic immunitetu parlamentarnego.

Powyższa zależność nie odnosi się jedynie do zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu (...) nie pozwala na zdekodowanie z jego treści katalogu działań podejmowanych przez posła, jakie są objęte ochroną immunitetową (...). [Przez to] nie przechodzi wskazanego testu określoności prawa z uwagi na niespełnienie kryterium precyzyjności oraz jasności przepisu” (zob. s. 20 i 21 wniosku). W ocenie Trybunału, zarzut ten jest zatem drugim – obok naruszenia art. 105 ust. 1 Konstytucji – samodzielnym zarzutem sformułowanym przez wnioskodawcę dotyczącym bezpośredniego naruszenia wzorca kontroli.

Konsekwencją pośredniego charakteru niektórych zarzutów RPO jest konieczność ustosunkowania się przez Trybunał przede wszystkim do kwestii zasadności wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu z art. 2 (i wywodzoną z niego zasadą określoności prawa) oraz art. 105 ust. 1 Konstytucji. Dopiero bowiem uznanie naruszenia w kwestionowanym unormowaniu obu tych wzorców kontroli

warunkować będzie konieczność odniesienia się przez Trybunał do pozostałych podstaw kontroli wskazanych przez wnioskodawcę.

W kontekście powyższych ustaleń Trybunał przypomniał podstawowe konsekwencje normatywne przypisywane w jego orzecznictwie art. 2 (w zakresie zasady określoności prawa) i art. 105 ust. 1 Konstytucji, jako podstawowym wzorcem kontrolnym zaskarżonej regulacji.

W szczególności w wyroku z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99), Trybunał przypomniał, że zasady poprawnej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. „Precyzyjność” oznacza możliwie największą w danych warunkach jednoznaczność przepisu prawa, która uniezwolniałaby wywodzenie z niego – w sposób dyskrecjonalny – rozbieżnych norm prawnych w zbliżonych okolicznościach stanu faktycznego. Precyzja ta winna przejawiać się w jednoznaczności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść pozwalała na ich wyegzekwowanie (zob. też wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Z kolei spełnienie wymogu jasności polega na obowiązku tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Przepis prawa jest zatem w pełni jasny wówczas, gdy jest zrozumiały powszechnie. Jednakże nieposiadanie takiego przymiotu będzie równoznaczne z naruszeniem zasady określoności dopiero wtedy, gdy „przekroczy pewien poziom niejasności przepisów prawnych” (zob. też wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). W ocenie Trybunału, przekroczenie tego poziomu nastąpi w wypadku niemożności usunięcia niejasności przepisu mimo zastosowania powszechnie przyjętych w doktrynie prawniczej i judykaturze metod wykładni (por. też wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90), „pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w wypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu”.

Konstatując powyższe, Trybunał podkreślił, że z punktu widzenia niniejszej sprawy za najistotniejsze należy uznać te konsekwencje zasady określoności prawa, zgodnie z którymi pozbawienie mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu z powodu naruszenia tej zasady (art. 2 Konstytucji) winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym i mimo zastosowania powszechnie przyjętych w doktrynie prawniczej i judykaturze metod wykładni, okażą się niewystarczające (zob. sygn. P 13/02). Tylko bowiem daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne występujące w praktyce, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa (zob. *ibidem*).

Z kolei art. 105 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „[p]oseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu” (z mocy art. 108 ustawy zasadniczej przepisy te stosuje się odpowiednio do senatorów). Art. 105 ust. 1 Konstytucji był przedmiotem wykładni dokonanej w postanowieniu Trybunału o sygn. SK 8/13. Rekapitułując obszerny wywód Trybunału, warto przypomnieć, że przepis ten traktuje się – co do zasady – jako wyrażenie tzw. immunitetu materialnego (tak też wyrok TK o sygn. K 38/03), którego istotą jest ograniczanie, zmiana charakteru lub wyłączenie odpowiedzialności (jej wszelkich form, tj. odpowiedzialności karnej, cywilnej, administracyjnej, na tle prawa pracy itp.) za czyny w określony sposób powiązane ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego. Przy tym art. 105 ust. 1 Konstytucji należy interpretować jako taki, który nie wyłącza bezprawności danego rodzaju czynów (skoro poseł może ponosić za nie odpowiedzialność przed Sejmem) ani nie wyklucza całkowicie ich sankcjonowania (odpowiedzialność może być egzekwowana przed określonym organem). Przekształca jednak charakter bezprawności tych czynów, gdyby któryś wypełniał znamiona czynu zabronionego przez ustawę karną (odpowiedzialność karna nie będzie egzekwowana przez organ władzy sądowniczej, wymiaru sprawiedliwości).

Ponadto Trybunał w postanowieniu o sygn. SK 8/13 wywiódł, że immunitet materialny ma charakter: 1) bezwzględny (niewzruszalny) – w stosunku do innych niż Sejm organów – ponieważ Konstytucja sama nie przewiduje ani nie dopuszcza żadnej procedury jego zniesienia lub ograniczenia; 2) absolutny, gdyż nie ma możliwości jego uchylecia przez izbę bądź zrzeczenia się przez zainteresowanego; 3) trwały, bo ochrona immunitetowa przysługuje zarówno w toku sprawowania, jak i po wygaśnięciu mandatu; 4) częściowy, jako że jego zakres przedmiotowy obejmuje „działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu” poselskiego, a więc chroni tylko pewną (wąską) sferę działalności poselskiej. Jednocześnie, z uwagi na konieczny związek ze sprawowaniem mandatu, czyn objęty immunitetem materialnym musi nastąpić w czasie trwania mandatu, a nie przed jego nabyciem czy też po jego wygaśnięciu. Dalsze przedmiotowe ograniczenie immunitetu materialnego dotyczy sytuacji, w której działaniami wynikającymi ze sprawowania mandatu poseł naruszy prawa osób trzecich (wówczas ustawa zasadnicza nie wyłącza ani materialnie nie ogranicza szeroko rozumianej odpowiedzialności, lecz tylko wymaga – dla pociągnięcia go do odpowiedzialności sądowej – zgody Sejmu, a więc jest to specyficzna postać immunitetu formalnego). Dodatkowo Trybunał w postanowieniu o sygn. SK 8/13 podkreślił, że obydwa uregulowane w art. 105 ust. 1 Konstytucji immunitety przysługują posłowi tylko wtedy, gdy jego działalność wpisuje się w sprawowanie mandatu – kwestię tę przesądza jednoznacznie i samodzielnie zdanie pierwsze wskazanego przepisu. Jeśli zatem dany czyn nie stanowi sprawowania mandatu, to bezprzedmiotowe staje się rozważanie tego, czy zarazem narusza on, czy też nie narusza praw osób trzecich. W takim wypadku poseł ponosi za swój czyn zwyczajną odpowiedzialność, którą egzekwuje się również w zwykłym trybie, o ile czyn ów nie narusza norm prawa karnego – wówczas bowiem, na mocy kolejnych ustępów art. 105 Konstytucji, chroni go immunitet formalny, który uchylć może stosowna decyzja Sejmu albo odpowiednio wyrażona wola samego posła.

Na tym tle Trybunał zrekonstruował zasadniczy problem konstytucyjny wymagający rozważenia w niniejszej sprawie (w pierwszej kolejności). Jest nim kwestia tego: 1) czy art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zaskarżonej części, jest podstawą wywodzenia różnych norm prawnych, co prowadzi do daleko idących, istotnych rozbieżności interpretacyjnych występujących w praktyce; 2) czy jest możliwe usunięcie zarzucanej nieprecyzyjności art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zakresie zakwestionowanej części, za pomocą

powszechnie przyjętych w doktrynie prawniczej i judykaturze metod wykładni (kontekst art. 2 Konstytucji); 3) czy uzyskany w ten sposób wynik wykładni mieści się w granicach wyznaczonych przez konstytucyjne pojęcie „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu poselskiego” (kontekst art. 105 ust. 1 Konstytucji).

4. Dokonany przez Trybunał przegląd sposobu stosowania art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zakresie wykładni pojęcia „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, pozwala na przyjęcie następujących ustaleń dotyczących znaczenia przypisywanego temu przepisowi w orzecznictwie.

W szczególności Trybunał – w ograniczonym zakresie (determinowanym niespełnieniem przez skarżącego przesłanek formalnych merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy o sygn. SK 8/13) – odniósł się do interpretacji powyższego przepisu w postanowieniu z 26 listopada 2015 r. W jego uzasadnieniu wskazał bowiem, że Sąd Najwyższy na tle art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu prezentuje pogląd, zgodnie z którym immunitet materialny nie wyłącza odpowiedzialności za czyn parlamentarzysty nieodnoszący się do indywidualnych spraw merytorycznie związanych z realizacją któregoś z praw lub obowiązków poselskich. Ponadto, w ocenie Trybunału, wypowiedzi Sądu Najwyższego dowodzą, że chronione zachowanie posła musi bezpośrednio i wprost wynikać z funkcji parlamentarzysty, a jego związek ze sprawowaniem mandatu nie może budzić wątpliwości. Przy tym Trybunał w postanowieniu o sygn. SK 8/13 zauważył, że zakwestionowanemu w tej sprawie art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu w orzecznictwie sądowym nadaje się określoną treść w sposób konsekwentny i z generalną aprobatą doktryny.

Weryfikując te ustalenia na gruncie orzecznictwa sądowego, można stwierdzić, że sądy nawiązują w zakresie interpretacji określenia „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” do uchwały Sądu Najwyższego o sygn. akt I KZP 40/93, podjętej na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów ustawowych i konstytucyjnych, mającej jednak (w ocenie sądów) walor ogólny i aktualny także na gruncie obecnie obowiązujących przepisów (zob. wyroki SN z: 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I CSK 31/07, OSNC nr 5/2008, poz. 48; 21 września 2011 r., sygn. akt I CSK 754/10, Lex nr 1095809). W świetle wskazanej uchwały, immunitet parlamentarny wyłączający odpowiedzialność karną posła za działania wynikające z wykonywania mandatu odnosi się nie tylko do jego udziału w obradach i pracach Sejmu oraz komisji sejmowych, ale dotyczy także jego działalności zewnętrznej (poza samym Sejmem), jeżeli mieści się ona w granicach realizacji funkcji członka parlamentu. Wskazując na konieczność ścisłej wykładni przepisów dotyczących immunitetu, Sąd Najwyższy stwierdził w uchwale o sygn. akt I KZP 40/93, że wprowadzie immunitet obejmuje także działania posła podejmowane poza parlamentem, ale tylko wtedy, gdy występował on jako poseł, np. na spotkaniu z wyborcami lub wykonując inne obowiązki posła, a nie gdy wykonywał inne funkcje publiczne, partyjne lub prywatne, np. jako funkcjonariusz publiczny, działacz partyjny lub osoba prywatna. Działanie objęte immunitetem musi się ściśle wiązać z wykonywaniem przez posła określonych jego obowiązków i zadań parlamentarnych, stanowić formę wykonywania mandatu poselskiego. Przy tym Sąd Najwyższy podkreślił, że z istoty mandatu piastowanego w imieniu i z wyboru narodu wynika, iż musi on być wykonywany z użyciem godziwych metod postępowania, nienaruszających zasad dobrej wiary.

Z kolei w wyroku z 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I CSK 31/07, Sąd Najwyższy stwierdził, że „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” to działalność wynikająca bezpośrednio i wprost z funkcji parlamentarzysty, której związek ze sprawowaniem mandatu nie budzi wątpliwości. Immunitet, jak każdy wyjątek, a tym bardziej wyjątek od naczelných zasad ustrojowych państwa demokratycznego, musi być wykładany

ściśle. Ma on chronić parlament i parlamentarzystów przed ingerencją zewnętrzną utrudniającą swobodne wykonanie woli wyborców i prawidłowe działanie parlamentu. Nie jest jego celem ochrona parlamentarzystów w sytuacjach, w których nie działają w tym charakterze, lecz wykonują inne funkcje publiczne, partyjne lub społeczne. W ocenie Sądu Najwyższego, wyrażonej w sprawie o sygn. akt I CSK 31/07, wykładnię pojęcia „innych działań związanych nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” należy odnieść do zawartego w rozdziale 3 i 4 ustawy o wykonywaniu mandatu katalogu praw oraz obowiązków parlamentarzystów i uznać, że działania posła i senatora realizujące jego prawa i obowiązki określone w tych przepisach z reguły wchodzą w zakres sprawowania mandatu, podobnie jak wykonanie przewidzianego w art. 1 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu obowiązku informowania wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani.

Podobnie w wyroku z 23 września 2009 r., sygn. akt I CSK 346/08 (OSNC nr 3/2010, poz. 48), Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że immunitet przysługuje posłowi niezależnie od miejsca dokonywania działań wynikających z wykonywania mandatu poselskiego, toteż działania takie nie muszą być podejmowane np. w czasie posiedzenia Sejmu, komisji sejmowych lub innego organu. Mogą mieć miejsce poza siedzibą parlamentu, byleby tylko były podejmowane w związku z wykonywaniem mandatu poselskiego, tj. uprawnień i obowiązków poselskich, określonych w rozdziale 3 i 4 albo w art. 1 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu. Chodzi o taką działalność posła, która bezpośrednio i wprost wynika z funkcji parlamentarzysty, a jej związek ze sprawowaniem mandatu nie budzi wątpliwości.

W uzasadnieniu wyroku z 29 października 2010 r., sygn. akt I CSK 651/09 (OSNC nr 6/2011, poz. 74), Sąd Najwyższy ponownie podkreślił, że „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” obejmuje taką działalność posła, która jest nieodłącznie związana ze sprawowaniem mandatu; musi to być taka działalność, która wynika z praw i obowiązków posła. Do takiej działalności należy m.in. informowanie wyborców o swojej pracy i działalności Sejmu (zob. art. 2 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu). Niewątpliwie obowiązek ten może być realizowany w drodze bezpośredniego informowania wyborców lub ich przedstawicieli indywidualnie lub grupowo (na spotkaniach z wyborcami), jak i za pośrednictwem środków masowego przekazu, przez zamieszczanie informacji w prasie lub ogłaszanie ich przez radio lub telewizję, udzielanie odpowiedzi na pytania dziennikarzy i wywiady udzielane dziennikarzom.

W świetle stanowiska Sądu Najwyższego zajętego w wyroku z 21 września 2011 r., sygn. akt I CSK 754/10, immunitetem parlamentarnym objęta jest działalność (wypowiedzi) posła, nie tylko na forum parlamentu i jego organów oraz klubów, kół i zespołów poselskich, lecz również wszelka inna działalność, w tym wypowiedzi publiczne także w prasie radiu i telewizji, jeżeli są związane nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu. W tym orzeczeniu sąd przypomniał też o konieczności wąskiego rozumienia pojęcia występującego w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu.

W wyroku z 14 grudnia 2012 r., sygn. akt I CSK 249/12 (Lex nr 1620387), Sąd Najwyższy podsumował, że w jego orzecznictwie wielokrotnie analizowano zakres działalności poselskiej objętej immunitetem i określonej w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, a w tym ustawowe kryterium „nieodłącznego związku określonej działalności posła ze sprawowaniem mandatu”. Zdaniem Sądu Najwyższego, chodzi tu o taką działalność posła, która bezpośrednio i wprost wynika z funkcji parlamentarzysty, a jej związek ze sprawowaniem mandatu nie budzi wątpliwości.

Na tle powyższego Trybunał zauważył, że wprawdzie zarówno w judykaturze, jak i w literaturze deklaruje się możliwość różnej interpretacji art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu (zob. np. wyrok SN z 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt I CSK 31/07; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 10-11; K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006,

s. 73-74), to jednak w rezultacie dokonywana w orzecznictwie sądowym wykładnia zakwestionowanego przez wnioskodawcę pojęcia „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” jest zasadniczo jednolita. Podobna ocena sposobu stosowania tego przepisu została wyrażona przez Sąd Najwyższy w wyroku z 21 września 2011 r., sygn. akt I CSK 754/10, oraz przez Trybunał w postanowieniu o sygn. SK 8/13 (w którym czytamy: „[a]naliza skargi przywiodła Trybunał do wniosku, że poszukując dla niej uzasadnienia, skarżący nie odniósł się do treści zakwestionowanego przepisu [tj. art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu] nadanej mu (*notabene* w sposób konsekwentny i przy generalnej aprobacie doktryny) w orzecznictwie sądowym”). Tożsamą diagnozę stanu judykatury wyrażają przedstawiciele doktryny prawa, którzy wspominają o utrwalonym i wykrystalizowanym w orzecznictwie sądowym postrzeganiu zakresu przedmiotowego immunitetu materialnego (zob. J. Mordwiłko, *Konstytucyjny zakres zwolnienia z odpowiedzialności wynikającej z immunitetu materialnego posła i senatora*, [w:] *Status posła*, cz. I, Warszawa 2007, s. 138-139), o wyklarowaniu w poważnym zakresie przez to orzecznictwo rozgraniczenia między działaniami wchodzącymi i niewchodzącymi w zakres sprawowania mandatu (zob. J. Mordwiłko, *Kwestia objęcia pozwu, skierowanego przeciwko posłowi A. Szczygło, immunitetem materialnym*, [w:] *Status posła*, cz. I, Warszawa 2007, s. 167). Również Prokurator Generalny w stanowisku zajęтым w niniejszej sprawie napisał o nienasuującym wątpliwości interpretacyjnych w judykaturze zakresie przedmiotowym immunitetu parlamentarnego (zob. s. 40 pisma). Co więcej, sam wnioskodawca stwierdził, że zróżnicowane okoliczności, w których były podejmowane orzeczenia sądów powszechnych dotyczące kwalifikacji zachowania posła jako objętego immunitetem materialnym, „nie pozwalają na postawienie tezy o istnieniu rozbieżności o orzecznictwie sądowym” (zob. s. 7 wniosku). Wobec tego należy przyjąć, że art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zaskarżonej części, nie jest podstawą wywodzenia różnych norm prawnych, a przez to nie prowadzi do powstania istotnych rozbieżności interpretacyjnych występujących w praktyce.

5. Teza Trybunału o niewystępowaniu istotnych wątpliwości interpretacyjnych na tle art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w części obejmującej wyrazy: „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, znajduje oparcie nie tylko w wyżej zaprezentowanych poglądach sądów, lecz również w twierdzeniu o możliwości doprecyzowania znaczenia kwestionowanego określenia w drodze powszechnie przyjętych metod wykładni.

Pojęcie „działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” występujące w zakwestionowanym w niniejszej sprawie przepisie jest niedookreślone i wymaga sprecyzowania z uwzględnieniem całokształtu okoliczności powiązanych z każdorazowo rozpatrywaną konkretną sprawą (zob. J. Mordwiłko, *O dwóch pojęciach immunitetu parlamentarnego: „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu” i „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”*, <http://www.artur-gorski.waw.pl/wp-content/uploads/2010/06/Referat-dr.-Janusza-Mordwi%C5%82ko-pt.-O-dw%C3%B3ch-poj%C4%99ciach-immunitetu-parlamentarnego.doc>, s. 16). Z istoty swojej zatem pojęcie to wyklucza możliwość ograniczenia się interpretatora wyłącznie do językowego znaczenia użytych przez ustawodawcę wyrazów. Cechą konstrukcji pojęć niedookreślonych jest bowiem zakodowana w nich względna swoboda oceny stanu faktycznego z punktu widzenia treści konkretnej, osadzonej w ustawie wartości chronionej (zob. Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 74-75). Tym samym określenie „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” (art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu), z uwagi na swą nieostrość, wymaga interpretacji w powiązaniu z innymi przepisami umiejscowionymi w systematyce

wewnętrznej aktu normatywnego, w ramach gałęzi prawa i całego systemu prawnego oraz z uwzględnieniem zasad tego systemu i zasad danej gałęzi prawa (por. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 240). Ponadto kwestionowane przez wnioskodawcę pojęcie należy wyklądać w zgodzie z celem i funkcją (skutkiem) instytucji immunitetu parlamentarnego.

6. W dalszej kolejności Trybunał ustosunkował się do kwestii relacji znaczeniowej pojęcia użytego w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu i konstytucyjnego określenia „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu” (art. 105 ust. 1 Konstytucji) przez pryzmat powyższych wskazówek interpretacyjnych. W tym kontekście Trybunał zauważył przede wszystkim, że art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu jest ściśle powiązany z ustępem pierwszym tego samego artykułu. Kwestionowany w niniejszej sprawie przepis stanowi bowiem o „działalności, o której mowa w [art. 6] ust. 1” ustawy o wykonywaniu mandatu, a więc o „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu”. Ustawodawca w zaskarżonym przepisie przez odesłanie posługuje się w istocie tożsamym pojęciem w stosunku do tego, którego użył ustrojodawca w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu” obejmuje zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także „inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”. Tak więc twierdzenie wnioskodawcy, że to ostatnie pojęcie obejmuje inne zachowania posła niż te, które zawierają się w określeniu „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu” (art. 105 ust. 1 Konstytucji, ale także art. 6 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu) jest oczywiście sprzeczne z jednoznacznym i wyraźnym brzmieniem kwestionowanego przepisu. Ustawodawca, konstruując katalog zachowań składających się na taką działalność, odwołał się do innego określenia niż zawarte w art. 6 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu prawdopodobnie z tego powodu, aby uniknąć jego powtórzenia, zwanego też błędnym kołem bezpośrednim.

Argumentu na rzecz tezy o tym, że sformułowanie „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” nie może obejmować innych zachowań niż te, które zostały wskazane na gruncie art. 105 ust. 1 ustawy zasadniczej, dostarczają również systemowe reguły interpretacyjne. Jedną z nich jest przecież nakaz nadawania wieloznacznemu wyrażeniu języka prawnego lub jego poszczególnym słowom takiego znaczenia, aby otrzymana z tego wyrażenia norma była treściowo zgodna z treścią norm aktów hierarchicznie wyższych, w tym przede wszystkim Konstytucji (zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 299). W sytuacji nieostrości językowej kwestionowanego sformułowania, z jaką mamy do czynienia w niniejszej sprawie, należy je interpretować w zgodzie z ustawą zasadniczą, a zatem zwłaszcza z art. 105 ust. 1, a także z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji, oraz z uwzględnieniem zasady przedstawicielstwa (art. 4 ust. 2 Konstytucji), zasady mandatu wolnego (art. 104 ust. 1 Konstytucji) i zasady podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Przy czym, jak podkreślił Trybunał w wyroku z 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 1), zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją należy przyznawać pierwszeństwo, bo koresponduje ono z domniemaniem konstytucyjności ustaw – „zawsze znajdować ona powinna miejsce w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, pod warunkiem..., że pozwalają na to reguły wykładni odniesione do brzmienia właściwych przepisów”. Jednocześnie można zauważyć w szczególności, że również przedstawiciele doktryny prawa zwracają uwagę na konieczność dokonywania wykładni kwestionowanego art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu

mandatu w ścisłym powiązaniu z art. 105 ust. 1 Konstytucji (por. K. Grajewski, *Status prawny posła...*, s. 73-74; J. Mordwiłko, *Konstytucyjny zakres zwolnienia...*, s. 138-139).

Konkludując, z uwagi na dyrektywę językową (pojęcie „działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” doprecyzowuje ustawowe określenie „działalność wchodząca w zakres sprawowania mandatu” tożsame brzmieniowo z pojęciem konstytucyjnym, a wyrażenia jednobrzmiące zawarte w aktach normatywnych należy – co do zasady – rozumieć jednolicie) oraz nakaz interpretacji zgodnej z Konstytucją nie można przyjąć, że art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu rozszerza zakres przedmiotowy immunitetu materialnego poza jego granice wyznaczone w art. 105 ust. 1 Konstytucji. Teza przeciwna byłaby dyskusyjna także z tego powodu, że przepisy ustawy zasadniczej nie zawierają definicji pojęcia „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu”, a dookreślenie jego znaczenia musi odbywać się na tle innych przepisów ustawy zasadniczej stanowiących kontekst systemowy i funkcjonalny (celowościowy) interpretowanego sformułowania (w szczególności wskazane art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 47, art. 4 ust. 2, art. 104 ust. 1 i art. 10 ust. 1 Konstytucji). Kontekst ten obejmuje zatem te same przepisy, które są wskazówką wykładni ustawowego sformułowania „działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, interpretowanego w zgodzie z Konstytucją.

7. Zdaniem Trybunału zatem, art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zaskarżonej części, nie prowadzi do istotnych rozbieżności interpretacyjnych występujących w praktyce, a usunięcie zarzucanej przez RPO nieprecyzyjności tego przepisu jest możliwe za pomocą powszechnie przyjętych w doktrynie prawniczej i judykaturze metod wykładni. Jednocześnie dokonana w tym celu interpretacja uzasadnia stwierdzenie, że znaczenie normatywne kwestionowanego sformułowania mieści się w granicach wyznaczonych przez konstytucyjne pojęcie „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu poselskiego”. Tym samym Trybunał uznał, że art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w części obejmującej wyrazy: „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, jest zgodny z art. 2 i art. 105 ust. 1 Konstytucji.

8. Jak uprzednio stwierdził Trybunał, zarzuty wnioskodawcy dotyczące naruszenia w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu, w zaskarżonej części, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 konwencji mają charakter związkowy. W ocenie RPO, niezgodność z tym wzorcami jest bowiem konsekwencją naruszenia art. 105 ust. 1 Konstytucji. Skoro zatem Trybunał uznał zgodność zakwestionowanego unormowania z tym ostatnim przepisem ustawy zasadniczej, to tym samym nie zaistniała przesłanka warunkująca konieczność odniesienia się przez Trybunał do pozostałych podstaw kontroli wymienionych powyżej (byłoby to bezprzedmiotowe). Innymi słowy, niniejsze postępowanie w zakresie wzorców zawartych w art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 47 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 konwencji zostało umorzone ze względu na zbędność wydania wyroku. Przy czym ta przesłanka umorzenia podlega ocenie w kontekście art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., stosowanego w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK. Zgodnie z tym ostatnim przepisem regulującym sytuacje intertemporalne, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli istnieją przesłanki umorzenia postępowania. Tym samym wynikająca z art. 134 pkt 3 ustawy o TK norma prawna przełamuje zasadę bezpośredniego działania nowego prawa w odniesieniu do tych spraw, które zostały wszczęte przed jego wejściem w życie, w zakresie, w jakim konieczne jest dokonanie oceny spełnienia warunków dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy (zob. wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163). W związku z tym, że postępowania-

nie w niniejszej sprawie zostało wszczęte pod rządami ustawy o TK z 1997 r., ocena spełnienia wymagań formalnych i innych przesłanek procesowych, a ponadto podstawa prawna orzeczenia o częściowym umorzeniu postępowania – stosownie do art. 134 pkt 3 ustawy o TK – wynika z przepisów obowiązujących w momencie wszczęcia postępowania przed Trybunałem, to jest z ustawy o TK z 1997 r.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.