



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 listopada 2025 r.

Pozycja 108

WYROK

z dnia 1 października 2025 r.

Sygn. akt Kp 2/25

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Święczkowski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski – sprawozdawca
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniach 9 lipca i 1 października 2025 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907) w części obejmującej ust. 1 i 3,
 - 2) art. 2 ustawy z 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie, w jakim odsyła do art. 23 ust. 10a ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora
- z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm,

o r z e k a:

I

1) art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907) w części obejmującej ust. 1 i 3,

2) art. 2 ustawy z 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie, w jakim odsyła do art. 23 ust. 10a ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora

– są niezgodne z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm.

II

Przepisy wymienione w części I są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE**I**

1. Wnioskiem z 14 marca 2025 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (dalej: ustawa nowelizująca).

Wnioskodawca zarzucił niezgodność: 1) art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora) w części obejmującej ust. 1 i 3, 2) art. 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim odsyła do art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm.

1.1. W ocenie Wnioskodawcy, poważne wątpliwości budziła analiza procesu ustawodawczego uchwalenia ustawy nowelizującej, zwłaszcza na etapie prac senackich. Uchwalona przez Sejm 24 stycznia 2025 r. zmiana ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora: „1) nie przewidywała zmiany art. 5a w zakresie enumeratywnego określenia, które prawa i obowiązki wynikające z tej ustawy ulegają zawieszeniu w czasie pozbawienia posła lub senatora wolności; 2) nie wprowadzała przesłanek, które powodują, że brak możliwości rozpoczęcia odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonywania postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania przez parlamentarzystę z ich przyczyny ma wpływ na zawieszenie wykonywania niektórych praw i obowiązków związanych z jego mandatem; 3) nie określała przypadków, kiedy posłowi lub senatorowi wypłaca się zaległe uposażenie i dietę parlamentarną, jeżeli odpadną przesłanki pozbawienia wolności w stosunku do posła lub senatora; 4) nie przewidywała zmiany zakresu przepisu intertemporalnego określonego

w art. 2 przywołanej (...) ustawy” (wniosek, s. 5). Senat w uchwale zaproponował jednak dwie istotne poprawki w obrębie przekazanej mu ustawy.

Poprawka nr 1 nadawała nowe brzmienie art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W ust. 1 określono, że poseł lub senator pozbawiony wolności albo wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania może korzystać jedynie z tych praw i obowiązków, określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, które nie zostały wymienione w powołanym przepisie. W ust. 2 przewidziano, że unormowanie wynikające z ust. 1 dotyczy także posła lub senatora, wobec którego nie jest możliwe rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonanie postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania w sytuacji, gdy taki parlamentarzysta ukrywa się lub jest nieobecny w kraju. Ponadto zaproponowano dodanie ust. 3, regulującego sytuację posła lub senatora, wobec którego umorzono postępowanie karne lub wydano wyrok uniewinniający. Przewidziano także zmianę o charakterze redakcyjnym w obrębie art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Poprawka nr 2 rozszerzała zakres przepisu intertemporalnego na sytuację wejścia Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu w prawa i obowiązki posła lub senatora dotyczące biur poselskich oraz senatorskich w drodze odesłania do art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W konsekwencji art. 5a i art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora miały znajdować zastosowanie do posła lub senatora, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

1.2. Wnioskodawca wskazał, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie analizował problem zakresu uprawnień Senatu w procesie legislacyjnym (wyroki z: 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98; 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02; 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07; 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11). Jakkolwiek poprawki senackie mogą bez ograniczeń modyfikować materię zawartą w ustawie uchwalonej przez Sejm, to nie mogą jednak wykraczać poza jej zakres przedmiotowy. Ze względu na to, że tworzenie prawa jest aktywnością wkraczającą w sferę praw oraz wolności człowieka i obywatela, konieczne jest zachowanie określonych w Konstytucji ram proceduralnych procesu legislacyjnego, albowiem wtedy gwarantowana jest pełna i rzetelna analiza projektowanych regulacji.

Na podstawie analizy procesu ustawodawczego należało zauważyć, że zakwestionowane przepisy wykraczały poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm i następnie przekazanej Senatowi. Zaproponowana przez izbę wyższą parlamentu zmiana art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz zmiana w art. 2 ustawy nowelizującej nie były w ogóle objęte ustawą pierwotnie uchwaloną przez Sejm. Poprawki zaproponowane przez Senat stanowiły nowość normatywną ewidentnie wykraczającą poza cel ustawy nowelizującej, jakim było jedynie unormowanie sytuacji prawnej posła albo senatora, w stosunku do którego wydane zostało postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, ale nie doszło jeszcze do wykonywania tego środka zapobiegawczego.

W konsekwencji poprawki Senatowi należało rozpatrywać w kategorii obejścia art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Ponadto, zgodnie z art. 7 Konstytucji, wykluczone jest domniemanie kompetencji organów konstytucyjnych. Znaczy to, że przekroczenie przez Senat ram poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji należy zakwalifikować jako naruszenie zasady legalizmu. Z tych względów uchwalenie przez Sejm 21 lutego 2025 r. ustawy nowelizującej wskazywało na naruszenie art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Wnioskodawca, analizując zakwestionowane przepisy, zauważył również, że nie można przyjąć „kategorycznego wniosku, że udało się stworzyć kompatybilne ze sobą regulacje dotyczące zawieszenia określonych praw i obowiązków parlamentarzysty na czas pozbawienia go wolności. Nie może to dziwić, w sytuacji, gdy tak poważna materia prawno-konstytucyjna wprowadzona została *ad hoc*, w drodze poprawki Senatu wykraczającej poza zakres materii uregulowanej w ustawie, bez wcześniejszych pogłębionych analiz i opinii doktryny w tym temacie” (wniosek, s. 17 i 18).

2. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, pomimo prawidłowego zawiadomienia, nie przedstawił stanowiska w sprawie.

3. Prokurator Generalny, pomimo prawidłowego zawiadomienia, nie przedstawił stanowiska w sprawie.

II

Na rozprawę 9 lipca 2025 r. stawił się przedstawiciel Wnioskodawcy. Nie stawili się przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania. Przedstawiciel Wnioskodawcy zaprezentował istotę złożonego wniosku.

Na rozprawę 1 października 2025 r. stawił się przedstawiciel Wnioskodawcy. Nie stawili się przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania. Przedstawiciel Wnioskodawcy odpowiedział na pytania członków składu orzekającego i podtrzymał wniosek.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestie formalne.

1.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, Wnioskodawca) w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji przedstawił we wniosku inicjującym niniejsze postępowanie zarzut niezgodności regulacji zawartych w ustawie z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (dalej: ustawa nowelizująca) z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm. Badając zasadność żądania, z którym wystąpił Wnioskodawca, Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności rozważył zakres swoich kompetencji w ramach prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw.

W polskim systemie kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych kontrola prewencyjna cechuje się szczególnym charakterem. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że jest ona kontrolą wyjątkową, odróżniającą się co do przedmiotu, formy sprawowania, a także skutków prawnych od kontroli następczej (por.: uchwała z 5 września 1995 r., sygn. W 1/95, OTK w 1995 r., poz. 43; wyroki z: 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145; 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41; 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4; 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 28).

Granice kontroli w obrębie tej procedury są wyznaczone przez art. 122 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Doniosłą rolę odgrywają również unormowania przewidziane w ustawie z dnia 30 listopada

2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Stosownie do art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku. Zakres ten, w myśl art. 67 ust. 2 u.o.t.p.TK, obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego i jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności (wskazanie wzorca kontroli), przy czym w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw zarzut ten może dotyczyć jedynie naruszenia norm konstytucyjnych (por. wyrok TK o sygn. Kp 10/09). Istotne znaczenie ma też norma, wynikająca z art. 68 u.o.t.p.TK w związku z art. 122 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którą – orzekając w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją – Trybunał Konstytucyjny bada zarówno treść takiej ustawy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do jej wydania.

Ratio legis tego trybu sprowadza się do zapobieżenia ewentualnym negatywnym skutkom prawnym, wynikającym z przyszłego stosowania niekonstytucyjnych unormowań. Chodzi zatem o eliminację ustaw niezgodnych z Konstytucją jeszcze przed zakończeniem procedury ich stanowienia, a więc zanim staną się one elementem systemu prawnego. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazywał, że „[z]aletą tej formy kontroli jest zapewnienie bezpieczeństwa prawnego i unikanie komplikacji związanych z usuwaniem skutków niekonstytucyjnych aktów normatywnych. Podczas kontroli prewencyjnej Trybunał nie zna (...) jeszcze sposobu i konsekwencji stosowania badanego przepisu” (wyrok o sygn. Kp 4/08; por. wyrok z 18 stycznia 2012 r., sygn. Kp 5/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 5). Jedynym organem wyposażonym w kompetencję zainicjowania kontroli prewencyjnej jest Prezydent, co jest ściśle związane z zadaniem czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, a powierzonym głowie państwa na mocy art. 126 ust. 2 najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto „[s]kuteczne funkcjonowanie tej formy kontroli wymaga odpowiedniej szybkości postępowania i wydawania orzeczeń, tak aby moment zakończenia procesu prawodawczego nie uległ nadmiernemu odsunięciu w czasie” (wyrok o sygn. Kp 4/08).

1.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że kontrola konstytucyjności prawa opiera się na domniemaniu zgodności badanych norm z Konstytucją, a w przypadku kontroli prewencyjnej zachodzi tzw. silniej zarysowane domniemanie konstytucyjności. Wywodzone jest ono ze stwierdzenia, że na tak wczesnym etapie nie jest możliwa pełna ocena w zakresie tego, jaki ostatecznie kształt przybierze badana treść normatywna w procesie jej stosowania. Nie znaczy to, że istnieje zróżnicowanie siły domniemań konstytucyjności w różnych etapach kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny, lecz na etapie kontroli prewencyjnej dostępna jest jedynie wiedza o treści zakwestionowanych przepisów, wobec czego nie można apriorycznie zakładać, że w sytuacji, gdy możliwa jest prokonstytucyjna wykładnia ustawy, będzie ona stosowana w sposób niezgodny z Konstytucją (por. wyrok o sygn. Kp 1/17 wraz z powołanym tam orzecznictwem). Ta szczególna powściągliwość Trybunału Konstytucyjnego dotyczy jednak oceny zarzutów o charakterze materialnoprawnym.

Odmienny charakter ma pod tym względem kontrola formalna, albowiem „[p]rzestrzeganie kompetencji i procedury właściwych do uchwalenia aktu ma istotne znaczenie dla oceny samego istnienia aktu normatywnego, a w konsekwencji jego obowiązywania w systemie prawnym oraz jego skutków prawnych. Istotne uchybienia formalne stanowią samodzielną przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego (...). Trybunał ma kompetencję do przeprowadzania tej kontroli z urzędu w stosunku do wskazanych przez wnioskodawcę przepisów, i to nawet wtedy, gdy inicjator kontroli nie sformułował stosownych zarzutów i wzorców kontroli w piśmie inicjującym kontrolę norm (...). Kontrola proceduralna jest najbardziej wskazana w możliwie krótkim terminie po ustanowieniu aktu normatywnego, gdy doniosłość uchybień prowadzi do wniosku, iż akt nie doszedł do skutku. Optymalnym momentem dla tej kontroli jest właśnie kontrola prewencyjna (...).

Przedstawiona zasada, że Trybunał Konstytucyjny powinien z urzędu brać pod uwagę uchybienia kompetencyjne i proceduralne, dotyczy również kontroli prewencyjnej, wszczynanej na wniosek Prezydenta. Trybunał Konstytucyjny bierze wówczas pod uwagę całokształt przepisów regulujących tryb wydawania badanego aktu bez względu na ich rangę w hierarchii źródeł prawa” (wyrok o sygn. Kp 4/08).

1.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszym postępowaniu spełnione zostały warunki formalne dopuszczalności kontroli prewencyjnej, inicjowanej wnioskiem, o jakim mowa w art. 122 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, ponieważ: 1) przedmiotem kontroli jest ustawa uchwalona w ostatecznym brzmieniu przez parlament; 2) Prezydent wystąpił z wnioskiem w konstytucyjnym terminie (ustawa nowelizująca została przedstawiona Prezydentowi do podpisu 24 lutego 2025 r., a wniosek, opatrzony datą 14 marca 2025 r., wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 17 marca 2025 r.; dochowany został termin 21 dni, o jakim mowa w art. 122 ust. 2 Konstytucji; ustawa nie miała charakteru pilnego, a zatem nie stosował się do niej termin 7 dni, określony w art. 123 ust. 3 Konstytucji); 3) wzorcami kontroli, powołanymi we wniosku, są przepisy Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie zaistniała jakakolwiek z okoliczności, wskazanych w art. 59 ust. 1 u.o.t.p.TK, która obligowałaby go do umorzenia postępowania, czy to w całości, czy w określonym zakresie.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu Wnioskodawca uczynił: 1) art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora) w części obejmującej ust. 1 i 3; 2) art. 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim odsyła do art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Ustawa nowelizująca była nieobszernym aktem normatywnym, składającym się zaledwie z 3 jednostek redakcyjnych ujętych w formie artykułów, które należało zaklasyfikować jako:

1) przepisy zmieniające:

„Art. 1. W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 5a otrzymuje brzmienie:

«Art. 5a. 1. Poseł lub senator w czasie pozbawienia wolności nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z przepisów art. 3, art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 1 pkt 1-6, art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 20-22, art. 24, art. 25 ust. 1, art. 26 ust. 1, art. 28 ust. 2, art. 38 ust. 1, art. 39 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 43 ust. 1, art. 44 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 46 ust. 1 i 2.

2. Przepis ust. 1 stosuje się także wobec posła lub senatora, wobec którego nie jest możliwe rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonanie postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, z powodu jego ukrywania się lub nieobecności w kraju.

3. W przypadku umorzenia postępowania karnego albo wydania wyroku uniewinniającego posłowi lub senatorowi należy wypłacić zaległe uposażenie i dietę parlamentarną; nie dotyczy to warunkowego umorzenia postępowania karnego oraz umorzenia z powodu amnestii lub przedawnienia.»;

2) w art. 23 w ust. 10a wyrazy «w przypadku, o którym mowa w art. 5a» zastępuje się wyrazami «w przypadkach, o których mowa w art. 5a ust. 1 i 2».

2) przepis przejściowy:

„Art. 2. Przepisy art. 5a i art. 23 ust. 10a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się także do posła lub senatora, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”,

3) przepis o wejściu ustawy w życie:

„Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.”.

2.2. Mając na względzie charakter przepisów zawartych w ustawie nowelizującej, konieczne było przytoczenie relewantnych regulacji w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora:

1) art. 5a:

„Poseł lub senator w czasie pozbawienia wolności nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy”,

2) art. 23 ust. 10a:

„W razie śmierci posła lub senatora oraz 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”.

2.3. Ustawa nowelizująca wiązała się z istotną zmianą normatywną. Obowiązujący art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wyraża normę, zgodnie z którą poseł lub senator w czasie pozbawienia wolności nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z tej ustawy. Trybunał Konstytucyjny zapoznał się z poglądami formułowanymi w doktrynie prawa konstytucyjnego w przedmiocie tego unormowania. Jakkolwiek w niniejszym postępowaniu Trybunał Konstytucyjny nie był uprawniony do wypowiedzenia się w przedmiocie konstytucyjności art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, to na marginesie przypomniał o obowiązku organów stosujących prawo dokonywania prokonstytucyjnej wykładni prawa. Rozważania w tym zakresie należałoby wiązać z udzieleniem odpowiedzi na pytanie, czy jest możliwa taka wykładnia powołanego przepisu, której rezultat nie naruszałby istoty statusu posła lub senatora, wynikającego z Konstytucji.

Ustawa nowelizująca, systematyzująca obowiązujący art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora jako jego ust. 1, równocześnie ogranicza interpretatora przez enumeratywne wskazanie praw i obowiązków, których nie wykonuje poseł lub senator w czasie pozbawienia wolności, tj.: 1) prawo i obowiązek uczestniczenia w pracach parlamentu (art. 3); 2) obowiązek obecności i czynnego udziału w posiedzeniach Sejmu, Senatu, Zgromadzenia Narodowego i ich organów (art. 13 ust. 1); 3) wyrażanie stanowiska, zgłaszanie wniosków, prawo wybierania i wybieralności do organów, uczestniczenia w inicjatywach ustawodawczych, uczestniczenia w dyskusji (art. 14 ust. 1 pkt 1-6 oraz art. 15 ust. 1); 4) prawo do uzyskiwania informacji lub wyjaśnień (art. 16 ust. 1); 5) prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, wglądu w działalność organów i spółek (art. 19 ust. 1); 6) prawo występowania z interwencją (art. 20); 7) obowiązek przyjmowania postulatów, opinii i wniosków wyborców oraz ich organizacji (art. 21 ust. 1) i zakaz udzielania informacji o osobie, która przekazała określone informacje lub przedstawiła opinię (art. 21 ust. 2); 8) prawo uczestniczenia w sesjach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 22); 9) prawo do oczekiwania pomocy od organów państwa (art. 24); 10) prawo do upo-

sażenia (art. 25 ust. 1) i dodatków do niego (art. 26 ust. 1); 11) prawo do świadczeń wypadkowych (art. 28 ust. 2); 12) prawo do odprawy emerytalnej i rentowej (art. 38 ust. 1); 13) prawo do odprawy parlamentarnej (art. 39 ust. 1); 14) prawo do diety parlamentarnej (art. 42 ust. 1); 15) prawo do bezpłatnych przejazdów i przelotów (art. 43 ust. 1); 16) prawo do bezpłatnych druków i papeterii (art. 44 ust. 1 i 2); 17) prawo do legitymacji (art. 45 ust. 1); 18) prawo do pomocy Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu oraz Kancelarii Sejmu lub Senatu (art. 46 ust. 1 i 2).

Ustawa nowelizująca, nadając nowe brzmienie art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, rozszerza również zakres podmiotów, w stosunku do których stosuje się to unormowanie, albowiem, zgodnie z dodanym ust. 2, dotyczy to także posła lub senatora, wobec którego nie jest możliwe rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonanie postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, z powodu jego ukrywania się lub nieobecności w kraju.

Kolejną nowością normatywną było przyjęcie regulacji, ujętej w formie dodanego ust. 3 do art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, zgodnie z którą w przypadku umorzenia postępowania karnego albo wydania wyroku uniewinniającego posłowi lub senatorowi należy wypłacić zaległe uposażenie i diety parlamentarną. Określono równocześnie, że nie dotyczy to warunkowego umorzenia postępowania karnego oraz umorzenia z powodu amnestii lub przedawnienia.

Przewidywana zmiana dotyczyła też art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, albowiem rozszerzono zakres przypadków, w którym prawa i obowiązki posła i senatora wynikające z funkcjonowania i znoszenia biura przechodzą odpowiednio na Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, a więc poza sytuacją pozbawienia wolności posła lub senatora, także na takie, w których nie jest możliwe rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonanie postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, z powodu jego ukrywania się lub nieobecności w kraju.

Na szczególną uwagę zasługiwał przy tym przepis przejściowy zawarty w art. 2 ustawy nowelizującej. Zgodnie z nim, nowe regulacje przewidziane w art. 5a i art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora miano stosować także do posła lub senatora, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Uregulowano zatem kwestie intertemporalne, zakładając właściwość nowego prawa do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej.

3. Wzorce kontroli.

3.1. Jako wzorce kontroli w niniejszym postępowaniu Wnioskodawca wskazał: art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, zarówno na podstawie analizy *petitum* wniosku inicjującego kontrolę prewencyjną, jak i jego uzasadnienia, że intencją Wnioskodawcy było ujęcie wskazanych przepisów konstytucyjnych jako samodzielnych wzorców kontroli.

3.2. Trybunał Konstytucyjny przeanalizował treść powołanych wzorców kontroli, odnośnie do których wielokrotnie i obszernie wypowiadał się w swoim orzecznictwie. Na potrzeby niniejszego uzasadnienia uznał za konieczne przypomnieć jedynie najistotniejsze kwestie dotyczące tych unormowań.

3.2.1. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Wskazana jednostka redakcyjna Konstytucji wyraża zasadę legalizmu. W tym ujęciu prawo jest nie tylko źródłem kompetencji organów władzy publicznej jako takich, lecz także wyznacza ramy dopuszczalnego działania w obrębie tych kompetencji. Inny-

mi słowy, istnieje konstytucyjny zakaz domniemania kompetencji przez organy władzy publicznej, zapobiegający dowolności i arbitralności ich działań (por. wyrok TK z 28 maja 2024 r., sygn. U 5/24, OTK ZU A/2024, poz. 65, wraz z powołanym tam orzecnictwem).

3.2.2. Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji, „[i]nicytywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów”. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecnictwie przypominał, że „Konstytucja wyczerpująco określa katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej. Realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, by nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Nie wynika z tego w szczególności, że wykluczona jest jego modyfikacja podczas rozpatrywania go przez izby ustawodawcze. Konstytucja nie zakazuje dokonywania zmian w tekście wniesionego projektu w toku prac ustawodawczych. Prawo wnoszenia poprawek do projektu jest wręcz zakotwiczone w samej Konstytucji” (wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). Jeżeli chodzi o podmioty tworzące władzę ustawodawczą, należy zauważyć, że zgodnie z art. 32 ust. 2 uchwały Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu) poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. W przypadku Senatu prawo to przysługuje izbie *in pleno*.

3.2.3. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji, „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. Zasada trzech czytań „oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować «zakresowa tożsamość» rozpatrywanego projektu” (wyrok o sygn. K 23/12).

3.2.4. Zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji, „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm”. Decyzja Senatu, bez względu na to, czy polega na przyjęciu, odrzuceniu czy też poprawieniu ustawy, w każdym przypadku wymaga formy uchwały. Zakres dopuszczalnych poprawek Senatu jest jednak ograniczony (por. cz. III pkt 5 uzasadnienia).

4. Problem konstytucyjny i zarzut niekonstytucyjności.

Wnioskodawca, występując do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, dostrzegł problem konstytucyjny, polegający na tym, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej wykroczył poza materię aktu normatywnego uchwalonego przez Sejm. Z tego względu Prezydent zarzucił niezgodność przedmiotu kontroli z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Konstrukcja tego zarzutu ma charakter kaskadowy, tj. wykroczenie przez Senat poza dopuszczalny zakres poprawek narusza art. 121 ust. 2 Konstytucji, co przekłada się również na naruszenie art. 118 ust. 1 Konstytucji, normującego prawo inicjatywy ustawodawczej, art. 119 ust. 1 Konstytucji, statującego zasadę trzech czytań i w konsekwencji art. 7, czyli zasady legalizmu.

Ponadto, na podstawie art. 68 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny zbadał ustawę nowelizującą pod kątem ewentualnych innych uchybień formalnoprawnych, albowiem orzekając z urzędu, jest obowiązany badać kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu normatywnego. Stwierdził jednak, że dostrzeżone przez niego uchybienia w procesie legislacyjnym w całości zawierają się w zakresie wątpliwości podniesionych przez Wnioskodawcę.

5. Dopuszczalny zakres poprawek Senatu.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu w procesie ustawodawczym. Rekonstruując pojęcie poprawki, zauważył, że może mieć ono dwa znaczenia: 1) formalne, czyli „propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi. Takie, czysto techniczne ujęcie nie wskazuje, jaki może być zakres przedmiotowy zgłoszonej przez uprawniony podmiot poprawki, a dokładniej rzecz ujmując, czy są – a jeśli tak, to jakie – granice uzupełniania treści projektu przez zgłaszanie poprawek polegających na uzupełnianiu go o nowe wyrazy, zdania lub dodatkowe jednostki systematyczne tekstu aktu normatywnego” (wyrok z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21) oraz 2) materialne, sprowadzające się do tego, że „konkretnie poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu” (tamże). Ustalenie istoty związku treściowego pomiędzy poprawką a materią ustawy nie jest łatwym zadaniem, albowiem na gruncie wykładni językowej można zastanawiać się, czy chodzi o związek w ujęciu ścisłym, czy ogólnym. Konieczne jest z tego względu wykorzystanie reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej.

Należy przy tym zwrócić uwagę na praktykę procesu legislacyjnego i towarzyszące mu uwarunkowania, które wynikają nie tylko z samej Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że zgodnie z art. 69 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2024 r. poz. 10, ze zm.; dalej: regulamin Senatu), „[j]eżeli w trakcie rozpatrywania ustawy zmieniającej komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię tej ustawy, usuwających uchybienie lub lukę w ustawie zmienianej, to wraz ze sprawozdaniem dotyczącym rozpatrywanej ustawy może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy”.

Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji wskazywał, że „poprawki Senatu mają wyraźnie ograniczony zakres. Mogą one mieć charakter zarówno formalno-legislacyjny jak i merytoryczny; dotyczyć jednak muszą wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi. Przy czym jedynym wyznacznikiem zachowania przez Senat formy poprawki nie może być sam tytuł ustawy, czy też ogólnie określony jej cel (...). Ustalenie, czy mamy do czynienia z poprawką Senatu, czy też z propozycją nowej regulacji prawnej możliwe jest tylko przy zbadaniu treści konkretnej poprawki do konkretnej ustawy. Ogólnie należy jednak przyjąć, że problemu z ustaleniem zakresu poprawek nie ma, gdy do Senatu trafia nowa ustawa, którą po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie bądź gdy jest to kolejna ustawa w danej materii, uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowanie tej samej materii. W takim wypadku merytoryczny zakres poprawek Senatu jest praktycznie nieograniczony. Dotyczyć one mogą wszystkich przepisów tej ustawy, również mogą zawierać zupełnie odmienne uregulowania od przyjętych przez Sejm. Problem powstaje natomiast wówczas, gdy ustawa dokonuje jedynie nowelizacji obowiązującej ustawy, w szczególności zaś wtedy, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki. W takim wypadku niezbędne jest, by Senat ograniczał się do wnoszenia poprawek tylko do ustawy nowelizującej, tj. do tekstu, który został mu przekazany do rozpatrzenia. Wyjście poza ten tekst nie może być uznane za poprawkę do ustawy. Dotyczyć może bowiem spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm. Wyjątkiem od tej zasady będzie sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga poczynienia zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej” (orzeczenie z 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93, OTK w 1993 r., poz. 39; por. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35).

Poglądy te zachowały aktualność również na gruncie obowiązującego stanu prawnego, co znalazło wyraz w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 23), powołując się na orzeczenia w sprawach o sygn. K 5/93 oraz K 25/97, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że „należy rozróżniać «szerokość» i «głębokość» poprawek. Nie ma przeszkód, by poprawki prowadziły do całkowitej zmiany treści rozwiązań zawartych w ustawie, np. przez zaproponowanie rozwiązań alternatywnych czy przeciwnych, zakładając wszakże, że w ustawie dana kwestia została już uregulowana, a Senat proponuje nadanie tej regulacji zmienionej treści. Oznacza to, że poprawki Senatu nie wykraczają poza zakres materii, które Sejm uczynił przedmiotem ustawy. Nie można jednakże wykluczyć możliwości pewnego wyjścia poza zakres ustawy, zwłaszcza gdy chodzi o jej udoskonalenie czy modyfikację w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy (...). Jeżeli jednak owo wyjście przybierze rozmiar znaczący, a poprawki proponować będą wprowadzenie do ustawy treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy, to uznać trzeba, że poprawki te wykraczają poza zakres ustawy i nabierają charakter samoistnych przedłożeń legislacyjnych. Senat jest uprawniony do wysuwania takich przedłożeń, ale może to zrobić tylko w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie może tego zrobić w formie poprawki. Jeżeli zaś takie nowe treści zostaną ujęte w formę poprawki, a nie – inicjatywy ustawodawczej, to naruszone zostaną konstytucyjne postanowienia o trybie ustawodawczym, a w szczególności art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2” Konstytucji (por. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43; 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82; 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61; 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 40).

Podsumowując linię orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego dotyczącą dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu, a utrwaloną już w początkowym okresie obowiązywania Konstytucji, należało syntetycznie wskazać następujące zasady „dekodowane (...) z treści art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji:

- poprawki mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną, ponieważ ta może być wyłącznie przedmiotem nowej inicjatywy ustawodawczej;

- należy rozróżniać «głębokość» od «szerokości» poprawki, z uwzględnieniem tego, że «głębokość» poprawki dotyczy materii zawartej w uchwalonej przez Sejm ustawie, zaś «szerokość» poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii;

- poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwnie wobec treści przyjętej przez Sejm), z tym że owa alternatywność materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi;

- obejmowanie «przy okazji» zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji;

- w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek, ich nieodrzućenie przez Sejm nie powoduje konwalidacji takiego uchybienia;

- art. 7 Konstytucji wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych, a zatem przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji należy kwalifikować także jako naruszenie tego przepisu Konstytucji” (wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124).

Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, podzielił powyższe ustalenia i uznał je za w pełni aktualne.

6. Przebieg procesu legislacyjnego.

6.1. Trybunał Konstytucyjny przeanalizował przebieg procesu legislacyjnego, w ramach którego uchwalono ustawę nowelizującą.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk sejmowy nr 926/X kadencja; dalej: druk nr 926) wpłynął 31 grudnia 2024 r. do Sejmu.

Projekt ustawy nowelizującej został wniesiony, na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji i art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, przez grupę posłów: Władysława Bartoszewskiego, Mateusza Bochenka, Marka Jana Chmielewskiego, Alicję Chybicką, Joannę Frydrych, Tomasza Głowskiego, Martę Golbik, Michała Gramatykę, Szymona Hołownię, Rafała Kasprzyka, Magdalenę Małgorzatę Kołodziejczak, Zbigniewa Konwińskiego, Katarzynę Królak, Marka Krzakałę, Henrykę Krzywonos-Strycharską, Magdalenę Łośko, Alicję Łuczak, Magdorzatę Niemczyk, Barbarę Oliwiecką, Mirosława Adama Orlińskiego, Małgorzatę Pępek, Lucjana Marka Pietrzczyka, Bartosza Romowicza, Marcina Skonieczkę, Henryka Smolarza, Katarzynę Stachowicz, Henryka Szopińskiego, Pawła Śliza, Adriana Witczaka, Przemysława Witka, Macieja Wróbla, Witolda Zembaczyńskiego. Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy nowelizującej upoważniono posłów: Pawła Śliza, Tomasza Głogowskiego i Mirosława Adama Orlińskiego (tamże, s. 1).

Projekt ustawy nowelizującej składał się z 3 przepisów (tamże, s. 2):

1) przepisu zmieniającego:

„Art. 1. W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907) art. 5a otrzymuje brzmienie:

«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.»”,

2) przepisu przejściowego:

„Art. 2. Przepis 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.”,

3) przepisu o wejściu ustawy w życie:

„Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.”.

Wraz z projektem ustawy nowelizującej przedłożono uzasadnienie, w którym następująco umotywowano propozycje zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tamże, s. 3 i 4):

„Przedstawiony przez grupę posłów projekt nowelizacji ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora ma na celu uregulowanie sytuacji prawnej posła albo senatora, względem którego wydane zostało postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania. Projekt uzupełnia art. 5a ustawy, który został wprowadzony ustawą z 6 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. Nr 48, poz. 446). W obecnym stanie prawnym zakres zastosowania przywołanego przepisu obejmuje sytuację, w której poseł lub senator jest «pozbawiony wolności», przy czym pojęcie to rozumie się jako faktyczne pozbawienie wolności parlamentarzysty, tj. zarówno jako wykonanie prawomocnie orzeczonej względem niego kary pozbawienia wolności, jak i zastosowanie izolacyjnego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Natomiast art. 5a nie odnosi się do sytuacji, 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, np. wskutek ukrywania się parlamentarzysty przed organami ścigania.

Proponowane rozwiązanie rozciąga zakres zastosowania art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora na opisaną wyżej sytuację. W konsekwencji, w razie wydania względem posła lub senatora postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, parlamentarzysta zaprzestanie wykonywania praw i obowiązków wynikających z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Nie będzie mógł więc w szczególności wykonywać tzw. uprawnień terenowych (w tym tzw. prawa do informacji – art. 19 ustawy, a także interwencji – art. 20 ustawy), a także korzystać z uprawnień socjalno-bytowych, jak prawo do uposażenia (art. 25 ustawy) czy do diety parlamentarnej (art. 42 ustawy). Ponadto w ww. sytuacji na mocy art. 23 ust. 10a ustawy prawa i obowiązki posła i senatora wynikające z funkcjonowania i znoszenia biura poselskiego bądź senatorskiego przejdą odpowiednio na Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu.

Projekt przewiduje wejście w życie regulacji z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Jest to spowodowane okolicznością, 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. Wejście w życie projektowanego aktu w terminie krótszym od określonego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) podyktowane jest zapewnieniem skuteczności projektowanych regulacji oraz jest skorelowane z przepisem przejściowym z art. 2 projektu ustawy. W celu uniemożliwienia instrumentalnego traktowania obecnego brzmienia art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w przepisie tym przewidziano, że zaproponowane regulacje stosowane będą także do posła lub senatora, względem którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Projekt ustawy pociąga za sobą niewielkie skutki finansowe 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). Projekt nie wywołuje skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczne, wzmacniając poczucie praworządności w społeczeństwie poprzez wykluczenie prób nadużywania prawa przez parlamentarzystów, względem których wydane zostanie postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania. Natomiast projekt nie wywołuje skutków gospodarczych.

Projekt ustawy nie ma wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej”.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę na Deklarowane Skutki Regulacji (DSR), które korespondowały z powołanym wyżej uzasadnieniem.

Trybunał Konstytucyjny przeanalizował również inne dokumenty przedłożone do druku nr 926, w szczególności wydaną przez Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (dalej: BEOS) opinię w sprawie oceny skutków regulacji (BEOS-2788/24). W opinii BEOS wiele miejsca poświęcono rozważaniom o charakterze materialnoprawnym, w tym podnoszonym w doktrynie prawa konstytucyjnego krytycznym uwagom dotyczącym art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Stwierdzono przy tym, że „[z]równanie 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 zmiany normatywnej, ale również formą legislacyjną jej realizacji” (tamże, s. 13). Zauważono również, że „[w] proponowanym ujęciu zawieszenie wykonywania praw i obowiąz-

ków 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” (tamże, s. 15). Opinia BEOS wyraźnie sygnalizowała liczne problemy konstytucyjnoprawne związane z ocenianą regulacją (por. tamże, s. 21-23).

6.2. Projekt ustawy nowelizującej został skierowany 7 stycznia 2025 r. do pierwszego czytania w Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (dalej: komisja).

Pierwsze czytanie i rozpatrzenie projektu ustawy nowelizującej odbyło się na posiedzeniu komisji 21 stycznia 2025 r. (druk sejmowy nr 959/X kadencja; dalej: druk nr 959). Komisja wniosła o uchwalenie projektu ustawy nowelizującej w następującym brzmieniu:

„Art. 1. W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907) w art. 5a dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

«2. Poseł lub senator, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy do czasu uchylecia tymczasowego aresztowania, jego zmiany na inny środek zapobiegawczy albo upływu terminu, do którego tymczasowe aresztowanie ma trwać.».

Art. 2. Przepisy art. 5a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się także do posła lub senatora, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”.

Drugie czytanie projektu ustawy nowelizującej odbyło się na posiedzeniu Sejmu 22 stycznia 2025 r. Sejm, zgodnie z art. 47 ust. 1 regulaminu Sejmu, skierował ponownie projekt ustawy nowelizującej w brzmieniu z druku nr 959 do komisji w celu rozpatrzenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy zgłoszonego w drugim czytaniu. Komisja po rozpatrzeniu wniosku na posiedzeniu 22 stycznia 2025 r. wniosła o odrzucenie wniosku (druk sejmowy nr 959-A/X kadencja).

Trzecie czytanie projektu ustawy nowelizującej odbyło się na posiedzeniu Sejmu 24 stycznia 2025 r. Sejm w głosowaniu nad całością projektu uchwalił ustawę nowelizującą.

Ustawa nowelizująca została 24 stycznia 2025 r. przekazana Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.

6.3. Marszałek Senatu skierował 24 stycznia 2025 r. ustawę nowelizującą (druk senacki nr 254/XI kadencja) do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (dalej: komisje).

W opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z 5 lutego 2025 r. wskazano, że zarówno obowiązująca treść art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, oznaczona w ustawie nowelizującej jako ust. 1, jak i dodawany ust. 2, to „dość niejasne unormowanie, które budzi wątpliwości w co najmniej kilku aspektach” (tamże, s. 2). Zwrócono uwagę na problem relacji tych przepisów względem art. 106 Konstytucji i legitymacji ustawodawcy do ustanawiania ograniczeń na poziomie ustawowym w zakresie praw i obowiązków poselskich lub senatorskich. W konsekwencji stwierdzono, że „[w]ykładnia prokonstytucyjna prowadzi do wniosku, że jedynie prawa i obowiązki wynikające z ustawy o wykonywaniu mandatu podlegają jakiegokolwiek możliwości zawieszenia. Nie istnieje możliwość ustawowego zawieszenia praw wynikających z Konstytucji (np. prawa do składania interpelacji i zapytań poselskich, wynikającego z art. 115 ust. 1 Konstytucji)” (tamże, s. 5). W zakresie dodawanego ust. 2 do art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w opinii podkreślono brak zrozumienia dla takiej regulacji, w tym konsekwencję w postaci zróżnicowania praw i obo-

wiązków parlamentarzysty w czasie pozbawienia wolności oraz parlamentarzysty, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania.

Mając na uwadze wątpliwości interpretacyjne, jakie rodzi art. 5a w brzmieniu obowiązującym i proponowanym w ustawie nowelizującej, w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu zalecono uszczegółowienie regulacji, „poprzez wskazanie praw i obowiązków, które podlegają zawieszeniu, z pominięciem jednak tych, które można wywieść bezpośrednio lub pośrednio z Konstytucji” (tamże, s. 7). Propozycja poprawki, poza modyfikacją tej treści, obejmowała także zmianę redakcyjną w art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Podczas posiedzenia komisji 11 lutego 2025 r. przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu przedstawił opinię oraz wyartykułowane w niej zastrzeżenia względem ustawy nowelizującej, a także wskazał, że „[p]oprawka na skutek konsultacji uległa pewnej modyfikacji” (Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich oraz Komisji Ustawodawczej, s. 3-4).

Poprawkę zaproponowaną przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu przejął senator Marek Borowski, ale rozszerzył ją o ustanowienie unormowania dotyczącego wypłaty posłowi lub senatorowi zaległego uposażenia i diety parlamentarnej w przypadku umorzenia postępowania karnego albo wydania wyroku uniewinniającego, co zostało ujęte w propozycji dodania ust. 3 do art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ponadto zaproponował dodatkową poprawkę sprowadzającą się do połączenia art. 5a z art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w art. 2 ustawy nowelizującej (tamże, s. 5).

Po rozpatrzeniu ustawy nowelizującej na posiedzeniu 11 lutego 2025 r. komisje wniosły o uchwalenie uchwały wprowadzającej następujące poprawki (druk senacki nr 254 A/XI kadencja):

„1) art. 1 otrzymuje brzmienie:

«Art. 1. W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 5a otrzymuje brzmienie:

„Art. 5a. 1. Poseł lub senator w czasie pozbawienia wolności nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z przepisów art. 3, art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 1 pkt 1–6, art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 20–22, art. 24, art. 25 ust. 1, art. 26 ust. 1, art. 28 ust. 2, art. 38 ust. 1, art. 39 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 43 ust. 1, art. 44 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 46 ust. 1 i 2.

2. Przepis ust. 1 stosuje się także wobec posła lub senatora, wobec którego nie jest możliwe rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonanie postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, z powodu jego ukrywania się lub nieobecności w kraju.

3. W przypadku umorzenia postępowania karnego albo wydania wyroku uniewinniającego posłowi lub senatorowi należy wypłacić zaległe uposażenie i dietę parlamentarną; nie dotyczy to warunkowego umorzenia postępowania karnego oraz umorzenia z powodu amnestii lub przedawnienia.”;

2) w art. 23 w ust. 10a wyrazy „w przypadku, o którym w art. 5a” zastępuje się wyrazami „w przypadkach, o których mowa w art. 5a ust. 1 i 2”.”;

2) w art. 2 po wyrazach «art. 5a» dodaje się wyrazy «i art. 23 ust. 10a».”.

Podczas debaty na posiedzeniu Senatu 12 lutego 2025 r. senator sprawozdawca Marek Borowski wskazał, że „Biuro Legislacyjne opracowało opinię i wskazało, że jakkolwiek cel tej ustawy jest zrozumiały, zapisy, które zostały przyjęte przez Sejm, budzą wątpliwości i powinny być zmodyfikowane. Na posiedzeniu komisji przedstawiona została poprawka, która nieco rozszerza tę ustawę, doprecyzowuje ją, a przede wszystkim powoduje, że wątpliwości, które budziła ustawa przyjęta przez Sejm, nawet te konstytucyjne, znikają” (Sprawoz-

danie stenograficzne z 28. posiedzenia Senatu XI kadencji, s. 33). W zakresie omówienia ustawy nowelizującej i propozycji poprawek Senatu, w aspekcie dotyczącym przedmiotu kontroli w niniejszym postępowaniu, należało zwrócić uwagę także na inne fragmenty wypowiedzi senatora sprawozdawcy odnoszące się do poprawek Senatu: „art. 5a był przepisem wadliwym. On powstał bardzo dawno temu, bo w 2005 r., pod wpływem pewnego wydarzenia konkretnego (...). I wprowadzono taki krótki przepis, który rzeczywiście odnosi się wyłącznie do sytuacji, w której się mandat traci. A jeśli się nie traci, to ten przepis jest po prostu wadliwy. I dlatego w tej poprawce zmieniamy tę ustawę, która przysłała do nas z Sejmu, w ten sposób, że konkretnie, enumeratywnie wymieniamy te uprawnienia i te zobowiązania, które rzeczywiście są zawieszane, inne pozostają” (tamże, s. 34); „No i trzecia zmiana, taka, której nie było w tej ustawie... (...) może się okazać, że osoba, wobec której wydano postanowienie o aresztowaniu, a następnie ją aresztowano, która utraciła dochody z tytułu uposażenia, diety... (...) I potem się może okazać, że sąd uniewinnia taką osobę. W takiej sytuacji trzeba zapisać, że te utracone dochody są po prostu zwracane” (tamże).

W odpowiedzi na pytanie senatora Józefa Zajęca senator sprawozdawca wskazał: „Mianowicie my tak naprawdę w tej ustawie naprawiamy ustawę dotychczasową, która funkcjonowała, ale, jak się okazuje, w różnych sytuacjach będzie funkcjonowała wadliwie (...). A więc my naprawiamy ten art. 5a, który funkcjonował od 2005 r. do dzisiaj, a był faktycznie niezgodny z [K]onstytucją. My go naprawiamy, a naprawiając go, wpisujemy inne możliwości, tak żeby objąć tym całość” (tamże, s. 36-37).

Problem dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu dostrzegł senator Marcin Karpiński, który zadał następujące pytanie: „Czy nie wychodzimy poza materię ustawy, która przysłała do nas z Sejmu?” (tamże, s. 37). Senator sprawozdawca odpowiedział zwięźle: „Nie, nie wychodzimy. Sejm rozbudowywał art. 5a i my robimy to samo” (tamże).

Obecna na posiedzeniu Senatu poseł Ewa Szymanowska zapytana przez senatora Sławomira Rybickiego o ocenę poprawki zgłoszonej w trakcie posiedzenia komisji wskazała: „Tak, jesteśmy za tym, żeby taką poprawkę Sejm przyjął” (tamże, s. 39).

Senator Jacek Trela wskazał z kolei, że: „dzisiaj mamy w Senacie możliwość naprawienia brzmienia art. 5a i poprawienia również tego, co zrobił Sejm, w dobrej intencji uzupełniając ten art. 5a o ust. 2, mówiący o osobach tymczasowo aresztowanych, które nie są... w stosunku do których wydano postanowienie o tymczasowym aresztowaniu, a które uchylają się od tego tymczasowego aresztowania. Jako Senat korzystamy z okazji do porządkowania prawa i w związku z tym idziemy właśnie tropem upoważnienia danego przez art. 106 [K]onstytucji. Następuje doprecyzowanie praw i obowiązków, które zostają zawieszone. Bo nie wszystkie zostają zawieszone, niektóre będą mogły być wykonywane. (...) I to, co jest ważne w tej nowelizacji: jeżeli na końcu tego procesu okaże się, że ktoś jest niewinny albo zostanie umorzone postępowanie z przyczyn określonych w tej nowelizacji, to to, co było zatrzymane, te wypłaty, będzie wypłacone. W związku z tym regulujemy to pozytywnie finansowo i również pokazujemy, że szanujemy prawo” (tamże, s. 45-46).

Komisje na posiedzeniu 12 lutego 2025 r. rozpatrzyły wnioski zgłoszone w toku debaty 12 lutego 2025 r. nad ustawą nowelizującą i przedstawiły stanowisko rekomendujące przyjęcie wskazanych wyżej poprawek (druk senacki nr 254 Z/XI kadencja).

Na posiedzeniu 12 lutego 2025 r. Senat podjął uchwałę w sprawie ustawy nowelizującej, wprowadzającą obie poprawki do tekstu ustawy (druk sejmowy nr 1016/X kadencja), uzasadniając ją następująco:

„Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 24 stycznia 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, postanowił wprowadzić do jej tekstu 2 poprawki.

Art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w swoim dotychczasowym brzmieniu, zakłada, że w czasie pozbawienia wolności poseł lub senator nie wykonuje żąd-

nych praw i obowiązków wynikających z ustawy. Rozpatrywana przez Senat ustawa nowelizująca rozszerza tę zasadę na parlamentarzystę, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania do czasu jego uchylenia, zmiany na inny środek zapobiegawczy albo upływu terminu, do którego to aresztowanie ma trwać. Sposób uregulowania tej kwestii w art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora został już wcześniej oceniony przez doktrynę jako «nie tylko wadliwie skonstruowany, ale (...) ewidentnie sprzeczny z Konstytucją» (...). Ta wadliwa konstrukcja przepisu – którą uchwalona przez Sejm 24 stycznia 2025 r. ustawa nowelizująca powieli – sprawia, że «nie mamy do czynienia z (...) instytucją zawieszenia mandatu, ale z faktycznym pozbawieniem mandatu» (...), co budzi wątpliwości w kontekście zgodności z koncepcją mandatu wolnego, przyjętą przez ustrojodawcę w art. 104 ust. 1 Konstytucji.

Przyjawszy, że art. 5a w brzmieniu dotychczasowym, jak i zaproponowanym przez Sejm, jest zbyt lakoniczny, a także założywszy, że parlamentarzysta jest przedstawicielem Narodu nawet w sytuacji pozbawienia wolności, Senat – stojąc na straży praworządności i w celu zapewnienia zgodności przyjętego przepisu z Konstytucją – uznał za konieczne jego uszczegółowienie.

Poprawka nr 1 nadaje nowe brzmienie art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Art. 5a ust. 1, w brzmieniu nadanym przez Senat, przesądza, które prawa i obowiązki poselsko-senatorskie podlegają zawieszeniu, wskazując ich konkretny katalog. Pominięte zostały jednak te prawa i obowiązki, które wynikają z Konstytucji, oraz te, których możliwość wykonywania nie koliduje ze statusem osoby pozbawionej wolności. Poprawka uznaje zatem za niewykonywane przez parlamentarzystę objętego tym przepisem: prawo i obowiązek uczestniczenia w pracach parlamentu (art. 3); obowiązek obecności i czynnego udziału w posiedzeniach Sejmu, Senatu, Zgromadzenia Narodowego i ich organów (art. 13 ust. 1); wyrażanie stanowiska, zgłaszanie wniosków, prawo wybierania i wybieralności do organów, uczestniczenia w inicjatywach ustawodawczych, uczestniczenia w dyskusji (art. 14 ust. 1 pkt 1-6 oraz art. 15 ust. 1); prawo do uzyskiwania informacji lub wyjaśnień (art. 16 ust. 1); prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, wglądu w działalność organów i spółek (art. 19 ust. 1); prawo występowania z interwencją (art. 20); obowiązek przyjmowania postulatów, opinii i wniosków wyborców (art. 21 ust. 1) i zakaz udzielania informacji o takiej osobie (art. 21 ust. 2); prawo uczestniczenia w sesjach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 22); prawo do oczekiwania pomocy od organów państwa (art. 24); prawo do uposażenia (art. 25 ust. 1) i dodatków do niego (art. 26 ust. 1); prawo do świadczeń wypadkowych (art. 28 ust. 2); prawo do odprawy emerytalnej i rentowej (art. 38 ust. 1), prawo do odprawy parlamentarnej (art. 39 ust. 1); prawo do diety parlamentarnej (art. 42 ust. 1); prawo do bezpłatnych przejazdów i przelotów (art. 43 ust. 1); prawo do bezpłatnych druków i papeterii (art. 44 ust. 1 i 2); prawo do legitymacji (art. 45 ust. 1); prawo do pomocy Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu oraz Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu (art. 46 ust. 1 i 2).

Zgodnie z zaproponowanym przez Senat brzmieniem ust. 2, powyższe regulacje mają obowiązywać także posła lub senatora, wobec którego nie będzie możliwe rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonanie postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania w sytuacji, gdy parlamentarzysta taki ukrywa się lub jest nieobecny w kraju. Senat pragnie tym samym zwrócić uwagę na sytuację, w której poseł lub senator, działając w złej wierze, świadomie podejmuje działania prowadzące do uniknięcia rozpoczęcia odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania. Zdaniem Senatu takiego zachowania nie należy zrównywać z sytuacją, w której faktyczne rozpoczęcie orzeczonego pozbawienia wolności wynika z czynników niezależnych od parlamentarzysty.

Niewymienione w katalogu prawa, obowiązki i zakazy obowiązują parlamentarzystę, nawet w sytuacji opisanej w ust. 1 lub 2.

Senat, poprzez wprowadzenie do art. 5a nowego ust. 3, proponuje uregulowanie sytuacji posła lub senatora, wobec którego umorzono postępowanie lub wydano wyrok uniewinniający, poprzez nakazanie wypłacenia mu zaległych uposażenia i diety parlamentarnej, uznając, że wynika to z zasad elementarnej sprawiedliwości społecznej. Jednocześnie ust. 3 ustanawia wyjątek od tej zasady – zaległe uposażenie i dieta parlamentarna nie będą należały się w sytuacji warunkowego umorzenia postępowania karnego oraz umorzenia z powodu amnestii lub przedawnienia.

Poprawka nr 1 zawiera także konieczną zmianę redakcyjną w art. 23 ust. 10a ustawy zmienianej, będącą konsekwencją rozwiązań wprowadzanych ustawą. Przesądza tym samym jednoznacznie, że we wszystkich wymienionych w nowym brzmieniu art. 5a przypadkach, prawa i obowiązki posła i senatora wynikające z funkcjonowania i znoszenia biura przechodzą odpowiednio na Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu.

Poprawka nr 2 rozszerza zakres przepisu przejściowego także na opisaną wyżej sytuację wejścia Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu w prawa i obowiązki posła lub senatora dotyczące biur poselskich (senatorskich). W rezultacie przepisy zarówno art. 5a, jak i art. 23 ust. 10a, w brzmieniu nadanym rozpatrywaną ustawą, znajdą zastosowanie do posła lub senatora, wobec którego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania jeszcze przed dniem wejścia w życie ustawy”.

6.4. Poparcie dla projektu ustawy nowelizującej wyraziła 12 lutego 2025 r. poseł Ewa Szymanowska, która tego samego dnia została dodatkowo wyznaczona do reprezentowania wnioskodawców.

Uchwała Senatu została skierowana 13 lutego 2025 r. do komisji, która po rozpatrzeniu stanowiska izby wyższej parlamentu wniosła o przyjęcie obu poprawek (druk sejmowy nr 1023/X kadencja).

Sejm przyjął poprawki Senatu na posiedzeniu 21 lutego 2025 r.

6.5. Ustawa nowelizująca została przekazana 24 lutego 2025 r. Prezydentowi do podpisu.

Przed podpisaniem ustawy nowelizującej Prezydent skorzystał z prerogatywy wynikającej z art. 122 ust. 3 Konstytucji. Wniosek, opatrzony datą 14 marca 2025 r., wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 17 marca 2025 r.

7. Ocena konstytucyjności.

7.1. Oceniając konstytucyjność art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w części obejmującej ust. 1, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ustawa przekazana Senatowi nie przewidywała zmiany art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, która enumeratywnie określałaby prawa i obowiązki posła lub senatora ulegające zawieszeniu w czasie pozbawienia wolności. Z jednej strony ograniczony został zakres swobody w ramach procesu wykładni prawa, którego rezultat powinien być zgodny z Konstytucją. Wskazanie *explicite* ograniczanych praw i obowiązków może powodować jednak wątpliwości, czy nie prowadzi to – jak zauważył Wnioskodawca – „do sytuacji, w której «wydrenowanie» z praw służących realizacji wykonywania mandatu, *de facto* doprowadzi do sytuacji utraty mandatu” (wniosek, s. 16). Chodziło zatem o możliwe rozszerzenie owego „zawieszenia” nie względem praw i obowiązków parlamentarzysty wynikających z samej ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, lecz na te, które w swej istocie wyraźnie – samoistnie – wynikają z samej Konstytucji.

tucji. Z drugiej strony poprawka Senatu zawężyła zakres praw i obowiązków parlamentarzysty ulegających „zawieszeniu” względem obowiązującego stanu prawnego. Przykładowo, poseł lub senator mógłby wnosić już interpelacje i zapytania poselskie (art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Taka regulacja nie była jednak zamierzeniem posłów projektodawców. Zarówno analiza treści ustawy uchwalonej przez Sejm w trzecim czytaniu, jak i analiza poprzedzających tę chwilę prac sejmowych, a także wypowiedzi poseł Ewy Szymanowskiej podczas posiedzenia Senatu (zob. Sprawozdanie stenograficzne z 28. posiedzenia Senatu XI kadencji, s. 38), nie pozwala przyjąć, że także Sejm miał intencję dokonania tak daleko idącej zmiany dotychczasowego unormowania. Innymi słowy, Sejm nie zamierzał określić katalogu praw i obowiązków parlamentarzysty, których nie wykonuje on w czasie pozbawienia wolności. Senat tymczasem, o czym świadczą wypowiedzi w toku dyskusji plenarnej, zaproponował poprawkę z intencją zmiany treści normatywnej dotychczasowego art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, wykraczającą poza zakres ustawy nowelizującej (por. zwłaszcza cytowana wcześniej wypowiedź senatora sprawozdawcy). Nie była to więc dopuszczalna konstytucyjnie poprawka w obrębie zakresu ustawy nowelizującej (np. „zawężająca” lub „pogłębiająca”).

Trybunał Konstytucyjny przypominał, że w sytuacji nowelizowania już obowiązującej ustawy konieczne jest, tym bardziej gdy zakres nowelizacji jest niewielki, aby Senat ograniczał się do wnoszenia poprawek tylko do ustawy nowelizującej, nie nowelizowanej. Propozycja zmiany może dotyczyć jedynie nowości normatywnej w obrębie tekstu, który został przekazany po trzecim czytaniu w Sejmie. Wyjście poza ten zakres nie sprawia, że ma się do czynienia z poprawką w rozumieniu art. 121 ust. 2 Konstytucji. Poprawka Senatu, sprowadzająca się do określenia katalogu praw i obowiązków posła lub senatora, których nie wykonuje on w czasie pozbawienia wolności, nie wynikała z wymogu logicznego i merytorycznego dokonania zmian w ustawie nowelizującej. Sejm nie dokonał zmiany w zakresie regulacji przewidzianej w art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Opatrzył jedynie obowiązujący przepis nazwą indywidualizującą (jako ust. 1) oraz dodał kolejny przepis (ust. 2). Zmiana dotychczasowej regulacji w tym zakresie, tj. ustawy nowelizowanej, została dokonana „przy okazji”, a zatem doszło do naruszenia art. 121 ust. 2 Konstytucji. Kaskadowo przełożyło się to na naruszenie zasady trzech czytań, czyli art. 119 ust. 1 Konstytucji, gdyż była to materia wykraczająca poza zakres („szerokość”) materii ujętej w pierwotnie uchwalonej ustawie przez Sejm. Propozycja zupełnie nowej treści normatywnej powinna być jednak rozpatrzona w ramach całego procesu legislacyjnego. Z tego względu doszło do naruszenia art. 118 ust. 1 Konstytucji, gdyż w tej sytuacji Senat powinien skorzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej. Nieodrzućenie poprawki Senatu przez Sejm nie powodowało konwalidacji zaistniałego uchybienia, ponieważ art. 7 Konstytucji wyklucza domniemywanie kompetencji organów władzy publicznej. W ten sposób doszło również do naruszenia zasady legalizmu.

Naruszenie wskazanych unormowań konstytucyjnych jest jeszcze bardziej ewidentne, gdy rozpatruje się art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w części obejmującej ust. 3. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie określa przypadków, kiedy posłowi lub senatorowi wypłaca się zaległe uposażenie i dietę parlamentarną, jeżeli zdezaktualizują się przesłanki pozbawienia wolności w stosunku do posła lub senatora. Ustawa ta w żaden sposób nie odnosi się do takiej sytuacji, podobnie ustawa nowelizująca w brzmieniu uchwalonym przez Sejm po trzecim czytaniu. Poprawka Senatu wprowadzała zatem całkowitą nowość normatywną, a w konsekwencji obarczona była analogicznym uchybieniem, które nie podlegało konwalidacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w części obejmującej ust. 1 i 3, jest niezgodny z art. 7, art. 118

ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm.

7.2. Oceniając konstytucyjność art. 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim przepis ten odsyła do art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ustawa przekazana Senatowi nie przewidywała zmiany zakresu przepisu intertemporalnego, która rozszerzałaby jego stosowanie także na sytuację wejścia Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu w prawa i obowiązki posła lub senatora dotyczące biur poselskich oraz senatorskich, kiedy wobec parlamentarzysty wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Regulacja taka nie była objęta intencją posłów, którzy wnieśli projekt ustawy nowelizującej. Po przeanalizowaniu treści ustawy uchwalonej przez Sejm w trzecim czytaniu, jak również wcześniejszych prac sejmowych, nie można było przyjąć, że też sam Sejm miał taką intencję.

Poprawka nr 2 nie wynikała z wymogu logicznego i merytorycznego dokonania zmian w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Wprowadzona nowość normatywna obarczona była analogiczną wadą jak poprawka nr 1.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim przepis ten odsyła do art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, jest niezgodny z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm.

7.3. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że normując tak doniosłą materię, jaka przewidziana jest w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawodawca powinien dokonywać wszelkich zmian ze szczególną rozwagą. Dobra praktyka legislacyjna wiąże się ze stanowieniem takich norm prawnych, które będą właściwe dla systemowego regulowania kwestii związanych z należyтым wykonywaniem mandatu parlamentarnego w dalszej perspektywie, służącej sprawnemu działaniu władzy ustawodawczej. Rozwiązania takie muszą być przy tym zgodne z konstytucyjnym statusem i rolą przedstawicieli Narodu, którzy w jego imieniu sprawują władzę. Na aprobatę nie zasługują zatem rozwiązania *ad hoc*, wobec których można podnosić wątpliwości, czy w istocie ich głównym celem jest jedynie pogorszenie sytuacji aktualnych oponentów politycznych.

Pomimo zmiany określonej w art. 1 ustawy nowelizującej, istota tego aktu normatywnego sprawdzała się do unormowania z art. 2, które przewidywało stosowanie nowej regulacji do stosunków prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie. Unormowanie to było wymierzone w konkretnie jednego posła opozycji. Notabene organy władzy publicznej podejmowały wobec niego działania, którym towarzyszyły różne nieprawidłowości, jak chociażby naruszenie immunitetu międzynarodowego. Niewykluczone, że ustawa nowelizująca obliczona była także na potencjalne przyszłe szykanowanie innych oponentów parlamentarnych w ramach obecnej kadencji izby. Ustawa nowelizująca nie była zatem przykładem świadczącym o dobrej praktyce ustawodawczej.

7.4. Trybunał Konstytucyjny zauważył nadto, że oprócz wystąpienia z wnioskiem, o jakim mowa w art. 122 ust. 3 Konstytucji, Prezydent przed podpisaniem ustawy ma także prawo, na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji, przekazania ustawy wraz z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia Sejmowi.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził przy tym, że z Konstytucji nie można wywodzić kompetencji Prezydenta do uchylecia podjętej przez niego decyzji na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji. Z chwilą przekazania ustawy z umotywowanym wnioskiem do ponownego roz-

patrzenia Sejmowi Prezydent przestaje być dysponentem ustawy, a zatem nie jest dopuszczalne wydanie przez głowę państwa jakiegokolwiek aktu, który miałby zmienić, cofnąć lub unieważnić konstruktywną odmowę podpisania ustawy, czy też w jakikolwiek inny sposób umożliwić uchylenie się od jej skutków prawnych.

Trybunał Konstytucyjny odnotował jego dawny pogląd, wyrażony w uzasadnieniu orzeczenia z 5 listopada 1996 r., sygn. K 6/96 (OTK ZU nr 5/1996, poz. 42), zgodnie z którym „nie znalazł” wśród przepisów Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.) „takiego, który zakazywałby Prezydentowi (...) wycofania z Sejmu wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy, oczywiście przed rozpatrzeniem przez Sejm takiego wniosku. W szczególności nie ma w przepisach konstytucyjnych zakazu wycofania przez nowo wybranego Prezydenta (...) wniosku złożonego przez jego poprzednika”. Pogląd ten nie jest aktualny na gruncie obowiązującego stanu prawnego. Zgodnie z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W Konstytucji nie przewidziano kompetencji Prezydenta do cofnięcia omawianego wniosku. Takiego uprawnienia nie można też wywodzić w drodze wykładni przepisów konstytucyjnych. Po pierwsze, taki rezultat wykładni naruszałby zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, a zatem stanowiłby ewidentne naruszenie art. 7 Konstytucji. Po drugie, byłby niezgodny z art. 122 ust. 2 w związku z ust. 5 Konstytucji. W świetle reguł językowych, systemowych i funkcjonalnych wykładni prawa, art. 122 ust. 5 Konstytucji jest jasny i nie pozostawia jakiegokolwiek pola na wywodzenie kompetencji Prezydenta do uchylenia skutków prawnych przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Akt ten jest jednorazowy i nie zmienia tego nawet okoliczność zmiany piastuna głowy państwa. Nie jest także dopuszczalne cofnięcie takiego aktu w formie zwrócenia się przez Prezydenta do Sejmu lub też jego Marszałka o wyrażenie na to zgody. Jakkolwiek dysponentem ustawy jest znowu Sejm, to może on jedynie – i to tylko *in pleno* – ponownie uchwalić ustawę większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów albo jej nie uchwalić, a zatem przyjąć weto Prezydenta. Wyłącznym sposobem, w jaki Prezydent może działać przeciwko wyrażonemu wnioskowi, w szczególności w razie zmiany obsady personalnej tego urzędu, jest apel do posłów o ponowne uchwalenie ustawy.

Mając na uwadze powyższe, w razie dostrzeżenia przed podpisaniem ustawy wątpliwości związanych z przekroczeniem dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu, Prezydent alternatywnie może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Jeżeli, w ocenie Prezydenta, takie przekazanie ustawy pozwoli na osiągnięcie celu w postaci niedopuszczenia do wejścia w życie ustawy, która budzi jego wątpliwości konstytucyjnoprawne, to skorzystanie z tej instytucji może też służyć realizacji roli Prezydenta jako strażnika Konstytucji, o czym mowa w jej art. 126 ust. 2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że każdorazowemu piastunowi urzędu Prezydenta przysługuje dość istotny zakres swobody w zakresie korzystania z kompetencji przyznanych na mocy Konstytucji, wiążący się chociażby z tym, że głowa państwa może często alternatywnie korzystać z różnych środków prawnych, aby realizować swoje funkcje. Zawsze w realiach konkretnego stanu faktycznego Prezydent będzie musiał podjąć decyzję o adekwatnym sposobie wypełniania ciążącego na nim obowiązku strażnika ładu konstytucyjnego, a jednocześnie nie zawsze te same działania z różnych przyczyn – w ocenie Prezydenta – mogą być właściwe dla zapewnienia realizacji określonych wartości konstytucyjnych. Prezydent posiada możliwość alternatywnego korzystania z przysługujących mu kompetencji, a decyzja głowy państwa co do wyboru optymalnego środka prawnego w realiach danej sytuacji nie podlega kontroli innych organów władz publicznych – oceniana może być jedynie przez Naród.

8. Nerozerwalny związek niekonstytucyjnych przepisów z całą ustawą.

8.1. Zgodnie z art. 122 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji, Prezydent odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. W przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niekonstytucyjność jedynie części ustawy, jej dalsze losy zależą jednak od tego, czy Trybunał Konstytucyjny orzekł o nerozerwalnym związku wadliwych przepisów z całą ustawą. Stosownie bowiem do art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji, jeżeli niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nerozerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Konstytucja nie wyjaśnia, na czym ten nerozerwalny związek polega. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zarysował się pogląd, że pojęcie to „trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nerozerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nerozerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy” (wyrok z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73). Ujęcie to ma charakter modelowy, albowiem „[o] tym, czy zachodzi nerozerwalny związek, z czego on wynika i jaki jest jego charakter, orzeka każdorazowo, na tle konkretnej sprawy Trybunał Konstytucyjny, któremu przysługuje wyłączna kompetencja dokonania oceny w tej kwestii” (wyrok TK z 25 listopada 2021 r., sygn. Kp 2/19, OTK ZU A/2022, poz. 6; por. wyroki TK z: 17 lipca 2019 r., sygn. Kp 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 39; 11 grudnia 2023 r., sygn. Kp 1/23, OTK ZU A/2024, poz. 52).

8.2. Oceniając związek niekonstytucyjnych przepisów ustawy nowelizującej z całym aktem normatywnym, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że pomiędzy wszystkimi jednostkami redakcyjnymi ustawy zachodziły ściśle relacje o charakterze techniczno-legislacyjnym. Art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nadawał nowe brzmienie art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w części obejmującej ust. 2, zawierał odwołanie do ust. 1, zgodnie z którym nakazywał stosować unormowanie wynikające z tego przepisu prawnego, a który uznano za niekonstytucyjny, także wobec szerszego kręgu podmiotów (tj. posła lub senatora, wobec którego nie jest możliwe rozpoczęcie odbywania kary pozbawienia wolności albo wykonanie postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, z powodu jego ukrywania się lub nieobecności w kraju). Art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej również zawierał odesłanie do art. 5a ust. 1, obarczonego wskazaną wyżej wadą. Art. 3 ustawy nowelizującej, jako przepis o wejściu ustawy w życie, miał charakter służebny wobec całej regulacji. Ustawa nowelizująca nie zawierała innych przepisów prawnych.

W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niekonstytucyjne art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w części obejmującej ust. 1 i 3 oraz art. 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim odsyła do art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, są nerozerwalnie związane z całą ustawą.

9. Skutki wyroku.

Wobec treści obu części sentencji niniejszego wyroku, Prezydent, na podstawie art. 122 ust. 4 Konstytucji, ma obowiązek odmówić podpisania ustawy nowelizującej.

Postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu, ustawa nowelizująca nie dochodzi do skutku (nie może zostać ogłoszona w Dzienniku Ustaw i wejść w życie).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.