

WYROK
z dnia 8 listopada 2004 r.
Sygn. akt K 38/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 listopada 2004 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności: art. 7c ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199) z art. 7, art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 105 ust. 6 oraz art. 236 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 7c ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 oraz z 2004 r. Nr 210, poz. 2135) jest zgodny z art. 105 ust. 6 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 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 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 7c ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 ze zm.) z art. 236 ust. 1 Konstytucji z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Grupa posłów na Sejm reprezentowana przez posła Bohdana Kopczyńskiego, pismem z 19 grudnia 2003 r. wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 7c ustawy z dnia 9

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 listopada 2004 r. w Dz. U. Nr 246, poz. 2472.

maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu) z art. 7, art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 105 ust. 6 oraz art. 236 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu zbudowany jest z siedmiu ustępów. Pierwszy z nich stanowi: „Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej składa się Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatu, który kieruje ten wniosek do organu właściwego do rozpatrzenia wniosku na podstawie regulaminów Sejmu i Senatu, zawiadamiając jednocześnie posła lub senatora, którego wniosek dotyczy, o treści wniosku”. Zdaniem wnioskodawcy ten i pozostałe ustępy 2-7 art. 7c ustawy regulują różne sprawy związane z uchyleniem immunitetu parlamentarnego na poziomie regulaminu.

1.2. W świetle art. 105 ust. 6 Konstytucji, który stanowi, iż „Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa”, regulowanie spraw dotyczących uchylenia posłowi immunitetu parlamentarnego aktem prawnym rangi uchwały jest w ocenie wnioskodawcy zakazane.

1.3. Ponieważ zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji „Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz”, wnioskodawca podniósł, iż Marszałek Sejmu stoi na straży statusu posła na Sejm i ponosi wielokierunkową odpowiedzialność za to, by w ramach delegacji konstytucyjnych zawartych w art. 105 ust. 6 i art. 236 ust. 1 w sprawie szczegółowych zasad pociągania posła do odpowiedzialności karnej oraz trybu postępowania uchwalona była ustawa.

1.4. W ocenie wnioskodawcy konstytucyjny wymóg ustawowej regulacji szczegółowych zasad pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz trybu postępowania odnośnie immunitetu poselskiego – jako materii związanej z procedurą karną – wzmacnia art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 2 i art. 7 Konstytucji. Pozbawienie posła immunitetu i elementarnego prawa do obrony, np. do zapoznania się z materiałem dowodowym, jak również rozpoznawanie sprawy przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich przy drzwiach zamkniętych na podstawie przepisów regulaminu Sejmu, jest „ignorancją prawną” gwałcącą zasadę praworządności z art. 7 i związanych z nim art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

2. Pismem z 16 marca 2004 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który stwierdził, że przepis art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu jest zgodny z art. 105 ust. 6 i art. 7 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 2 i art. 236 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Na wstępie Prokurator Generalny zwrócił uwagę, iż skarżony przepis wprowadzony został do ustawy o wykonywaniu mandatu nowelizacji z 26 czerwca 2003 r., której uchwalenie miało na celu wykonanie dyspozycji zawartej w art. 105 ust. 6 Konstytucji a także – w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r. w sprawie o sygn. K. 36/01 – dostosowanie treści ustawowych do regulacji konstytucyjnej.

2.2. Podstawowy, sformułowany w uzasadnieniu wniosku zarzut, iż kwestionowany przepis ustawy o wykonywaniu mandatu nie przesądza, który organ każdej z izb parlamentu jest właściwy do rozpatrzenia wniosku o wyrażenie zgody na

pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej, lecz zawiera w tej kwestii odesłanie do aktów rangi podustawowej, tj. regulaminów Sejmu lub Senatu, zdaniem Prokuratora Generalnego wskazuje na pominięcie przez wnioskodawcę zarówno istoty immunitetu parlamentarnego, jak i postępowania w przedmiocie jego uchylenia.

Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące instytucji immunitetu oraz zasady autonomii parlamentu, Prokurator Generalny wyraził pogląd, że art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu jest zgodny z normą zawartą w art. 112 Konstytucji, który nakazuje, by uchwalony przez Sejm (odpowiednio Senat) regulamin określił organizację wewnętrzną i porządek prac izby parlamentu oraz tryb powoływania i działalności jej organów. Zakwestionowany przepis powierza regulaminom parlamentarnym jedynie wskazanie wewnętrznego organu każdej z izb, do którego należy rozpatrzenie wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej oraz przygotowanie sprawozdania, jednak – co podkreślił Prokurator Generalny – w sprawie przyjęcia lub odrzucenia wniosku decyduje cała izba w trybie i na zasadach określonych wprost w ustawie.

Prokurator Generalny stwierdził więc, że w kwestii unormowania postępowania parlamentarnego z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej, zachodzi dopuszczalne współlistnienie regulacji ustawowej z regulacją regulaminową. Tezę tę wzmacnia charakter postępowania parlamentarnego, które nie zastępuje właściwego postępowania karnego, albowiem nie służy udowodnieniu winy bądź niewinności parlamentarzysty w zakresie czynu karalnego.

Powyższa argumentacja przemawia za tym, że kwestionowany art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu w niczym nie narusza sformułowanego w art. 105 ust. 6 Konstytucji wymogu ustawowej regulacji szczegółowych zasad pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz trybu postępowania, jako że do regulaminów obu izb parlamentu odsyła jedynie w kwestii należącej do materii regulaminowej.

Tym samym – zdaniem Prokuratora Generalnego – wprowadzenie do ustawy o wykonywaniu mandatu zakwestionowanego przepisu nie narusza ciężącego na ustawodawcy, ustanowionego w art. 7 Konstytucji, obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa.

2.3. Pozostałe, wskazane przez wnioskodawcę, wzorce konstytucyjne Prokurator Generalny uznał za nieadekwatne do badania zakwestionowanego przepisu.

Art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu nie odsyła do regulaminów parlamentarnych w kwestii jakichkolwiek zasad czy trybu postępowania, a więc materii ustawowej, o której mowa w art. 41 ust. 1 Konstytucji, ani w kwestii realizacji prawa do obrony, zagwarantowanego w art. 42 ust. 2 Konstytucji. W postępowaniu parlamentarnym nie są podejmowane decyzje o pozbawieniu lub ograniczeniu wolności parlamentarzysty – takie rozstrzygnięcia zapadają w toku postępowania karnego i należą jedynie do właściwych organów procesowych. Nie zachodzi zatem niezbędny związek treściowy między unormowaniem zawartym w kwestionowanym przepisie ustawy o wykonywaniu mandatu, w zakresie, w jakim odsyła on do regulaminów parlamentarnych, a wskazanymi wzorcami z art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

2.4. Jeszcze bardziej widoczny, zdaniem Prokuratora Generalnego, jest brak owego związku między art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu a dyrektywą wyrażoną w art. 236 ust. 1 Konstytucji. Wskazany przepis konstytucyjny nakłada na Radę Ministrów obowiązek wykonania określonych inicjatyw ustawodawczych, brak jest natomiast podstaw do nadawania mu szerszego znaczenia. Przepis ten nie zawiera żadnych treści

merytorycznych ani nie formułuje wymogów formalnych, którym musiałyby odpowiadać uchwalone ustawy, nie może więc dla nich stanowić wzorca kontroli.

3. W piśmie procesowym z 22 marca 2004 r. wnioskodawca stwierdził, iż Prokurator Generalny w swoim stanowisku z 16 marca 2004 r. nie odniósł się do istoty sprawy i wniósł o udzielenie przez Prokuratora Generalnego odpowiedzi na przedstawione we wniosku zarzuty.

Ponadto wnioskodawca wskazał, że ust. 1 art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu kwestionuje z uwagi na zawarte w nim stwierdzenie: „Marszałek Sejmu (...) kieruje ten wniosek do organu właściwego do rozpatrzenia wniosku na podstawie regulaminów Sejmu”, zaś ust. 1-5 tego artykułu ze względu na to, że obciążone są błędem legislacyjnym (*ignotum per ignotum*), gdyż w sprawie organu właściwego do rozpatrzenia wniosku zawierają odesłanie do przepisu, który również organu tego nie określa, lecz odsyła do przepisów regulaminu Sejmu, co godzi w art. 105 ust. 6 w powiązaniu z art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Natomiast ust. 7 art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu nie tylko, zdaniem wnioskodawcy, nie realizuje delegacji konstytucyjnej z art. 105 ust. 6, ale zawierając odesłanie do art. 7b ust. 5 tej ustawy, wbrew Konstytucji, wprowadza immunitet poselski w sprawach odpowiedzialności sądowej cywilnej za naruszenie praw osób trzecich. W opinii wnioskodawcy poseł (senator) nie ma ochrony prawnej w zakresie immunitetu w sprawach cywilnych, zaś odmienne rozwiązanie prawne zawarte w art. 7c ust. 7 ustawy o wykonywaniu mandatu narusza art. 105 ust. 1-5 i leży poza delegacją z ust. 6 art. 105 Konstytucji.

4. Wnioskodawca ponownie uzupełnił uzasadnienie wniosku przedstawiając w piśmie z 24 maja 2004 r. dodatkowe argumenty. Charakteryzując konstytucyjne i ustawowe regulacje dotyczące kwestii pociągania do odpowiedzialności karnej sędziów i zakres immunitetu sędziowskiego, w tym sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, wnioskodawca podkreślił, że ustrojodawca nakazał ustawową regulację zasad pociągania do odpowiedzialności karnej oraz trybu postępowania jedynie w stosunku do posłów.

5. W piśmie z 4 listopada 2004 r. wnioskodawca wniósł o włączenie w poczet dowodów dwóch dokumentów: 1) str. 12 protokołu z posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu IV kad. z 8 września 2004 r. oraz 2) pisma Marszałka Sejmu z 28 października 2004 r. skierowanego do przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu IV kad. Materiały te przedstawione zostały na okoliczność „zmuszenia Komisji Ustawodawczej Sejmu IV Kadencji do zmiany stanowiska przez ponowne rozpatrzenie sprawy o sygn. K 38/03”.

6. Do wniosku grupy posłów w imieniu Sejmu ustosunkował się Marszałek Sejmu, który w piśmie z 5 listopada 2004 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu jest zgodny z art. 105 ust. 6 Konstytucji w zw. z art. 236 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji w powiązaniu z art. 7 Konstytucji.

6.1. Podnoszone w zarzutach zagadnienie odesłania w zaskarżonym przepisie ustawy do regulaminu Sejmu wiąże się ściśle – zdaniem Marszałka Sejmu – z zasadą autonomii parlamentu. Art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu odsyła bezpośrednio do regulaminów Sejmu i Senatu wskazując w swoim ust. 1, że akty te są właściwe do określenia organu właściwego do rozpatrzenia wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności sądowej. Kwestia dotyczy zatem zagadnienia

organizacyjnego, a więc sprawy *sensu stricto* wewnętrznej obu izb parlamentu, to jest wskazania właściwego organu do zaopiniowania złożonego wniosku, który – co należy podkreślić – ostatecznie rozpatrywany jest przez Sejm albo Senat *in pleno*.

Sejm zajmuje stanowisko, że kwestie te należą do tej sfery regulacji, którą obejmuje zasada autonomii parlamentu. Trudno uznać za trafne, z punktu widzenia prawnego, postulowane przez wnioskodawcę wskazanie właściwego organu opiniującego wnioski bezpośrednio w ustawie, gdyż oznaczałoby to współdecydowanie w sprawach wewnętrznych Sejmu przez drugą izbę – Senat, a w sprawach wewnętrznych Senatu przez Sejm, a więc naruszenie zasady autonomii organizacyjnej izb.

6.2. Nieuzasadniony jest również, w ocenie Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia przez art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu art. 105 ust. 6 w zw. z art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji. Przepisów tych w żadnym przypadku nie można uznać za odpowiednie wzorce kontroli konstytucyjności. Instytucja immunitetu nie jest elementem ochrony nietykalności i wolności osobistej, lecz specyficzną instytucją mającą na celu ochronę Sejmu przed nieuprawnioną, motywowaną politycznie, ingerencją innych władz. Immunitet parlamentarny nie może być rozpatrywany tylko jako przywilej indywidualny posła. Jego uchylenie nie prowadzi do naruszenia nietykalności i wolności osobistej parlamentarzysty, nie powoduje też pozbawienia go prawa do ochrony na wszystkich etapach postępowania karnego. Należy bowiem zauważyć, że dopiero uchylenie immunitetu umożliwia wszczęcie takiego postępowania przeciwko posłowi lub senatorowi.

6.3. Niezrozumiały, zdaniem Marszałka Sejmu, jest natomiast zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 105 ust. 6 w zw. z art. 236 ust. 1 Konstytucji, który nakładał na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia Sejmowi w terminie 2 lat od wejścia w życie Konstytucji projektów ustaw niezbędnych do jej stosowania.

II

Na rozprawie 8 listopada 2004 r. wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska i argumentację wyrażoną w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zauważył, co następuje:

1. Kwestią wstępną, konieczną dla rozpatrzenia zasadności zarzutów przedstawionych we wniosku, musi być precyzyjne ustalenie jego zakresu, zarówno z punktu widzenia przedmiotu, jak i wzorców kontroli.

1.1. W *petitum* wniosku wyrażone jest żądanie stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu, która wpływać ma jednak także na inne, wskazane w uzasadnieniu przepisy tej ustawy, tj. art. 8, art. 9 ust. 8 i art. 10 ust. 6 zawierające w swej treści odesłania do art. 7c. W tej sytuacji określić należy, czy jest dopuszczalne, by przepisy te, niewymienione samodzielnie jako przedmiot kontroli, zostały poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Przede wszystkim podkreślić trzeba, że art. 8, art. 9 ust. 8 i art. 10 ust. 6 bezpośrednio nie formułują odesłań do regulaminu Sejmu i Senatu, co stanowi główny zarzut stawiany wobec art. 7c. Należy także wziąć pod uwagę, że ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności art. 7c czyniłoby kontrolę pozostałych przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu wymienionych w

uzasadnieniu wniosku zbędną, albowiem odesłania zawarte w art. 8, art. 9 ust. 8 i art. 10 ust. 6 nie pozwalałyby już na sięgnięcie za pośrednictwem art. 7c do przepisów regulaminów parlamentarnych. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, iż przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest wyłącznie art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu.

1.2. W niniejszej sprawie doprecyzowania wymagają także wzorce kontroli, czyli normy (przepisy) Konstytucji, których naruszenie – zdaniem wnioskodawcy – nastąpiło. W *petitum* wniosku wymienione zostały art. 7, art. 41 ust.1, art. 42 ust. 2, art. 105 ust. 6 oraz art. 236 ust. 1. Jednakże pewnych trudności (dodatkowo potęgowanych niekonsekwencją sformułowań używanych w uzasadnieniu wniosku) przysparza ustalenie, czy każdy z tych przepisów winien być postrzegany jako odrębny wzorzec kontroli, czy też niektóre z nich są jedynie tzw. przepisami związkowymi, mającymi głównie znaczenie dookreślające wobec pozostałych. Wydaje się, że dla rozstrzygnięcia tej kwestii konieczne jest odwołanie do oddających intencje wnioskodawców zarzutów, które koncentrują się wokół czterech problemów konstytucyjnych:

– wadliwości ustawowego odesłania do regulaminów parlamentarnych, jako niezgodnego z delegacją art. 105 ust. 6 Konstytucji, co w konsekwencji dowodzić ma również naruszenia art. 7 Konstytucji;

– wprowadzenia w akcie rangi ustawy, leżącego poza delegacją z art. 105 ust. 6 Konstytucji, immunitetu parlamentarnego w sprawach cywilnych, co naruszać ma art. 105 ust. 1-5 Konstytucji;

– nieuregulowania w ustawie wszystkich aspektów postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności karnej parlamentarzysty, co stanowić ma naruszenie art. 41 ust. 1 oraz art. 42 ust. 2 Konstytucji;

– naruszenia art. 236 ust. 1 Konstytucji przez brak niezbędnej do stosowania Konstytucji ustawy, która wyczerpująco regulowałaby kwestie, o których mowa w art. 105 ust. 6.

Dokonane ustalenia pozwalają Trybunałowi przyjąć, iż każdy ze wskazanych we wniosku przepisów Konstytucji, tj. art. 7, art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 105 ust. 6 oraz art. 236 ust. 1 należy traktować jako odrębny wzorzec kontroli.

2. Zdaniem wnioskodawcy niezgodność art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu z art. 105 ust. 6 Konstytucji polega ma na tym, że „jest zakazane regulowanie spraw odnośnie uchylania posłowi immunitetu poselskiego aktem rangi uchwały, a takim jest Regulamin Sejmu w ramach źródeł prawa”.

2.1. Zawarty w rozdziale IV Konstytucji zatytułowanym „Sejm i Senat” art. 105 reguluje zagadnienia związane ze statusem prawnym parlamentarzystów, w tym przede wszystkim immunitet materialny, formalny i zasadę nietykalności osobistej. Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest ust. 6 tego artykułu stanowiący, iż „Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa” i który odpowiednie zastosowanie znajduje również wobec senatorów (art. 108 Konstytucji).

Ocena konstytucyjności zakwestionowanego we wniosku art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu zakłada konieczność ustalenia, czy brak kompleksowej i wyczerpującej regulacji dotyczącej wszystkich aspektów związanych z uchyleniem formalnego immunitetu parlamentarnego w ustawie o wykonywaniu mandatu i uzupełnienie jej przepisami regulaminu Sejmu i Senatu, jest zgodne z art. 105 ust. 6 Konstytucji. W tym celu niezbędne jest ustalenie przedmiotowego zakresu odesłania (delegacji ustawowej) zawartego w art. 105 ust. 6 Konstytucji, co winno być dokonane

przy uwzględnieniu nie tylko tych regulacji konstytucyjnych, które dotyczą zagadnienia immunitetu, lecz również autonomii parlamentarnej.

2.2. Cytowany art. 105 ust. 6 Konstytucji nie jest precyzyjnie sformułowany. Dokonując wykładni tego przepisu należy po pierwsze podkreślić, że odesłanie do ustawy w sprawie szczegółowych zasad dotyczy immunitetu formalnego wyłącznie w zakresie odpowiedzialności karnej.

Po drugie, jakkolwiek w art. 105 ust. 6 występuje pojęcie „pociągania” do odpowiedzialności, w świetle ust. 3 tego artykułu nie ulega wątpliwości, iż szczegółowe zasady, które określać ma ustawa, dotyczyć muszą nie tylko zgody na wszczęcie postępowania karnego, lecz także – w przypadku, gdy takie postępowanie było już wszczęte przed dniem wyboru danego parlamentarzysty – żądania jego zawieszenia do czasu wygaśnięcia mandatu.

Po trzecie, chociaż ust. 6 art. 105 Konstytucji nie wskazuje *expressis verbis* spraw, dla których tryb postępowania uregulowany ma być w ustawie, przyjąć trzeba, że odnosi się on – podobnie jak szczegółowe zasady – do spraw pociągania parlamentarzystów do odpowiedzialności karnej. Tryb ten obejmuje nie tylko ten etap postępowania, który poprzedza wystąpienie przez uprawniony podmiot z wnioskiem o uchylenie posłowi lub senatorowi immunitetu formalnego, czy etap postępowania jurysdykcyjnego – co jest oczywiste w świetle konstytucyjnego nakazu by ingerencja w sferę praw jednostki oraz związany z tą ingerencją tryb działania organów władzy publicznej regulowane były aktami prawa powszechnie obowiązującego i co znajduje realizację w odpowiednich przepisach kodeksu postępowania karnego – lecz przede wszystkim etap postępowania wewnątrzparlamentarnego, tj. procedurę wyrażania zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej. Tym samym uznać należy, że ust. 6 art. 105 ustanawia wyjątek od zasady autonomii regulaminowej określonej w art. 112 Konstytucji, który stanowi, iż: „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm” i który na mocy art. 124 znajduje odpowiednie zastosowanie do Senatu.

Po czwarte, na ustawodawcy ciąży obowiązek uregulowania trybu postępowania oraz szczegółowych zasad wyrażania zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej zarówno przez daną izbę parlamentu, jak również przez samego posła lub senatora, którego postępowanie karne ma dotyczyć, albowiem obie te instytucje są ze sobą immanentnie związane (ust. 4 art. 105). Kwestia ta jednak – jako niemająca bezpośredniego związku z rozpatrywaną sprawą – nie będzie przedmiotem dalszych analiz.

2.3. Rezultaty dokonanej przez Trybunał wykładni art. 105 ust. 6 wzmocnia wynik wykładni historycznej. Przebieg procesu opracowania i uchwalenia tego przepisu dowodzi bowiem, że przyjęte w nim sformułowanie sugerujące, że „szczegółowe zasady” i „tryb postępowania” nie dotyczą tej samej kwestii, nie było wynikiem celowego działania. Pod głosowanie w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego poddany został wniosek o dodanie analizowanego ustępu w brzmieniu „Tryb i szczególne zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej określa ustawa”. Bezpośrednio po jego przyjęciu przeprowadzone było drugie głosowanie nad całością artykułu zawierającego ów ustęp, tym razem jednak odesłanie do ustawy miało już inne, zgodne z obecnym (z wyjątkiem wskazania obok posłów również senatorów) brzmienie (por. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr XIX, s. 70-71).

Również uzasadnienie zgłoszonego w toku prac KKZN wniosku o dodanie do obecnego art. 105 Konstytucji ustępu zawierającego odesłanie do ustawy, przemawia za

tym, że intencją twórców projektu Konstytucji było objęcie przedmiotowym zakresem tego odesłania także wewnątrzparlamentarnej procedury wyrażania zgody na uchylenie immunitetu formalnego w sprawach karnych. Poseł S. Rogowski, będący autorem wniosku wskazał wyraźnie, że „W konstytucji nie da się precyzyjnie zapisać wszystkich stadiów postępowania prowadzonego przez marszałka Sejmu czy Prezydium Sejmu” (*tamże*, s. 32).

2.4. W konkluzji powyższych rozważań Trybunał zajmuje stanowisko, że art. 105 ust. 6 Konstytucji należy odczytywać jako przewidujący uregulowanie w ustawie zarówno szczegółowych zasad, jak i trybu postępowania, w sprawach pociągania do odpowiedzialności karnej parlamentarzystów, w tym wyrażania zgody na wszczęcie wobec posła lub senatora postępowania karnego (bądź – gdy jest już prowadzone – żądania jego zawieszenia) i z tak doprecyzowanym wzorcem kontroli należy konfrontować art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu.

2.5. Kwestionowany przez wnioskodawcę art. 7c wprowadzony został do ustawy w drodze nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 26 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 137, poz. 1301). Intencją autorów dwóch projektów ustaw, które stanowiły podstawę prac nad nowelizacją, było wieloaspektowe dostosowanie obowiązującej ustawy o wykonywaniu mandatu do wymogów nowej Konstytucji, w tym: 1) wyeliminowanie postanowień sprzecznych z art. 105 Konstytucji, 2) wprowadzenie nowych instytucji i rozwiązań „niezbędnych do stosowania Konstytucji” (o jakich mowa w art. 236 ust. 1 Konstytucji), do których zaliczyć trzeba m.in. możliwość żądania przez Sejm lub Senat zawieszenia postępowania karnego wszczętego wobec parlamentarzysty przed dniem jego wyboru oraz 3) harmonizacja terminologii ustawy z pojęciami występującymi w Konstytucji (por. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, druk Sejmu IV kad. nr 158 i poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, druk Sejmu IV kad. nr 664 oraz wypowiedzi wnioskodawców wygłoszone podczas pierwszego czytania na posiedzeniu Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich odpowiednio: 23 stycznia 2002 r. i 27 sierpnia 2002 r.).

2.6. Artykuł poddany kontroli w niniejszej sprawie reguluje – jak już była o tym mowa – procedurę i zasady postępowania w sprawie uchylenia posłowi lub senatorowi immunitetu formalnego. Wniosek w tej sprawie marszałek odpowiedniej izby parlamentu kieruje zgodnie z ust. 1 art. 7c „do organu właściwego do rozpatrzenia wniosku na podstawie regulaminów Sejmu lub Senatu”. Wbrew przekonaniu wnioskodawcy, cytowany przepis nie odsyła do przepisów regulaminowych w sprawie zasad i trybu działania organu rozpatrującego wniosek o uchylenie immunitetu parlamentarnego (co mogłoby sugerować nieprecyzyjna redakcja analizowanego artykułu), lecz jedynie w kwestii określenia organu wniosek ów rozpatrującego. Za trafnością ustalonego przez Trybunał rozumienia przedmiotowego zakresu odesłania sformułowanego w art. 7c przemawia wynik analizy uzasadnienia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk Sejmu IV kad. nr 664), który zawierał propozycję nieomal identyczną z obecnym brzmieniem art. 7c. W uzasadnieniu tym czytamy: „Projekt opiera się jednocześnie na założeniu, że określony w art. 105 ust. 6 Konstytucji wymóg ustawowego uregulowania szczegółowych zasad i trybu pociągania posłów (senatorów) do odpowiedzialności karnej nie wyklucza możliwości pozostawienia pewnych kwestii z tego zakresu, o charakterze ściśle <wewnątrzizbowym>, do określenia w regulaminach Sejmu i Senatu. Inne podejście przeczyłoby racjonalności legislacyjnej i stanowiłoby nadmierną

ingerencję w sferę autonomii regulaminowej (np. w kwestii konkretnego określenia organów wewnętrznych właściwych do rozpatrywania spraw immunitetowych posłów i senatorów)”. Nie oznacza to oczywiście, by wszystkie elementy postępowania w sprawie uchylenia immunitetu parlamentarnego unormowane były w ustawie o wykonywaniu mandatu. Nie określa ona m.in. szczegółów dotyczących trybu pracy organu, do którego kierowany jest wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej. Jednakże w tym zakresie odesłanie do regulaminu Sejmu i Senatu zawiera niebędący przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie art. 12 ustawy o wykonywaniu mandatu.

2.7. Abstrahując od tego, że wnioskodawca podstawą większości swoich zarzutów uczynił błędne rozumienie art. 7c ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, w dalszym ciągu istnieje konieczność dokonania oceny, czy omawiane odesłanie (dotyczące jedynie wskazania w regulaminie Sejmu i Senatu organu właściwego do rozpatrzenia wniosku o uchylenie immunitetu) jest dopuszczalne w świetle art. 105 ust. 6 Konstytucji rozumianego w sposób wyżej ustalony (cz. III pkt 2.4. uzasadnienia).

Rozstrzygając tę kwestię, należy wziąć pod uwagę konstytucyjną zasadę autonomii parlamentu. Zagadnienie treści, zakresu i skutków tej zasady, a tym samym związanego z nią charakteru prawnego regulaminu Sejmu, było już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. zwłaszcza orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., sygn. U. 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 19 oraz wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela wcześniejszy pogląd Trybunału, że zasada autonomii regulaminowej jest jedną z podstawowych norm określających pozycję parlamentu w systemie organów państwowych i oznacza wyłączne prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem.

Zasada autonomii regulaminowej parlamentu w sprawach określonych w art. 61 ust. 4, art. 112 i art. 123 ust. 2 Konstytucji stanowi ogólną regułę, a ewentualne wyjątki od tej reguły muszą mieć podstawę w innych normach lub zasadach konstytucyjnych. Oznacza to, że wszelkie regulacje dotyczące materii określonych w tych przepisach muszą być dokonane w regulaminach a regulacja ustawowa jest dopuszczalna tylko na zasadzie wyjątku.

Takie wyraźne dopuszczenie wyjątku od zasady normowania w regulaminach porządku prac izb parlamentu oraz trybu działalności ich organów zawarte jest w art. 105 ust. 6 Konstytucji. W porównaniu z Ustawą Konstytucyjną z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (dalej: Mała Konstytucja), Konstytucja reguluje instytucje immunitetów wprawdzie bardziej szczegółowo, to jednak nie wyczerpująco. Znaczenie art. 105 ust. 6 polega przede wszystkim na tym, że regulacji ustawowej pozostawia określenie istotnych kwestii kształtujących model tych instytucji, w tym większości głosów i kworum wymaganych do podjęcia uchwały w sprawie uchylenia immunitetu formalnego. Przepis ten stanowi ponadto konstytucyjną podstawę do ujednoczenia w ustawie (poprzednio unormowanych odrębnie w regulaminie każdej z izb parlamentu) zasad i trybu postępowania w sprawie pociągania posłów i senatorów do odpowiedzialności karnej. Aspekt ten ma nie tylko znaczenie techniczne, albowiem jest również gwarancją, że warunki uchylenia immunitetu parlamentarnego przez Sejm i Senat nie będą różnicowane w sposób mogący prowadzić do potencjalnego naruszenia zasady równości, w zależności od tego, w skład której izby wchodzi parlamentarzysta wobec którego kierowany jest wniosek o zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej.

2.8. Uwzględniając powyższe ustalenia Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 105 ust. 6 Konstytucji musi być rozumiany ściśle, zaś ewentualne wątpliwości związane z ustaleniem czy dane zagadnienie winno być na jego podstawie wyłączone z granic materii regulaminowej i zaliczone do materii ustawowej, winny być rozstrzygane przy uwzględnieniu znaczenia ustrojowego, jakie można przypisać temu artykułowi. Jest przy tym oczywiste, że takich wątpliwości w praktyce nie da się uniknąć. Przebieg postępowania w sprawie pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności karnej, jako że obejmuje również wewnątrzparlamentarny etap wyrażania zgody na uchylenie immunitetu formalnego, jest materią już nie tylko graniczącą, ale wręcz zazębiającą się z materią zarezerwowaną w art. 112 dla regulaminów Sejmu i Senatu. Trudno wszak wyobrazić sobie, by ustawa w omawianym zakresie w ogóle mogła być „samowystarczalna”, tj. by normowała wyczerpująco wszystkie kwestie proceduralne niezależnie i autonomicznie od regulaminów parlamentarnych.

Nie bez znaczenia dla rozpatrywanej sprawy jest także okoliczność, że art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu nie odsyła do regulaminu Sejmu i Senatu w sprawach, które – np. ze względu na swe powiązanie z sytuacją adresata spoza systemu organów państwowych – nie mogłyby być unormowane w źródłach prawa niemających charakteru powszechnie obowiązującego. Wręcz przeciwnie, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygn. K 36/01 (wyrok z 28 listopada 2001 r., OTK ZU nr 8/2001, poz. 255), „Instytucja immunitetu jest jednym z klasycznych elementów prawa parlamentarnego i od wieków traktowana jest jako istotna gwarancja prawidłowego działania parlamentu jako organu reprezentacji Narodu. W tym rozumieniu, immunitet trzeba traktować nie tyle jako przywilej indywidualny, przyznany poszczególnym członkom parlamentu, ile jako przywilej instytucji (...). Oznacza to, że immunitetu parlamentarnego nie można rozpatrywać w kategoriach prawa podmiotowego (a więc na tle zasad wykładni wynikających z rozdziału drugiego Konstytucji), a tylko w kategoriach instytucjonalnych (a więc na tle zasad funkcjonowania organów państwa)”.

Również z innych przyczyn określenie organu rozpatrującego wnioski o uchylenie immunitetu, a w rezultacie uchwalającego sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku tego rodzaju, nie jest kwestią o takim znaczeniu, które uzasadniałoby potrzebę uregulowania jej w ustawie. Niezależnie bowiem od stanowiska organu rozpatrującego wnioski (którym zgodnie z art. 133 ust. 1 regulaminu Sejmu jest Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, zaś zgodnie z art. 26 ust. 1 regulaminu Senatu Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich) ostateczną decyzję w sprawie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej podejmuje w drodze uchwały cała izba parlamentu (art. 105 ust. 2 Konstytucji oraz art. 7c ust. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu). Co więcej, nawet uchwała Sejmu bądź Senatu dotyczy tylko zgody na pociągnięcie danego parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej, zaś sama decyzja o postawieniu mu zarzutów, podobnie jak i sformułowanie ich treści, należy do oskarżyciela.

2.9. Poddany kontroli art. 7c ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu stanowi, że „Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej składa się Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatu, który kieruje ten wniosek do organu właściwego do rozpatrzenia wniosku na podstawie regulaminów Sejmu i Senatu, zawiadamiając jednocześnie posła lub senatora, którego wniosek dotyczy, o treści wniosku”. Podkreślić trzeba, że cytowany przepis nie przekazuje żadnych zagadnień zastrzeżonych przez art. 105 ust. 6 Konstytucji dla ustawy do unormowania w regulaminie Sejmu i Senatu, lecz pełni przede wszystkim funkcję informacyjną, wskazując adresatom ustawy, w jakim akcie (gdzie) – zgodnie z konstytucyjną zasadą autonomii parlamentu – określony został organ właściwy do rozpatrzenia wniosku o uchylenie immunitetu

parlamentarnego. Regulaminy Sejmu oraz Senatu są w omawianym zakresie aktami wykonawczymi do art. 112 Konstytucji, nie zaś do ustawy o wykonywaniu mandatu, wobec której mają charakter jedynie konkretyzujący.

Wynikający z art. 105 ust. 6 obowiązek określenia w ustawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawie pociągania posłów do odpowiedzialności karnej nie może być rozumiany jako bezwzględny zakaz normowania jakichkolwiek kwestii organizacyjnych czy proceduralnych aktualizujących się w trybie postępowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na uchylenie immunitetu formalnego w regulaminach parlamentarnych. Jakkolwiek nie można w tym zakresie skonstruować uniwersalnej reguły pozwalającej na jednoznaczne i wyczerpujące rozgraniczenie materii ustawowej i regulaminowej, w świetle dokonanych ustaleń uznać należy, że unormowanie spraw wskazanych w art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu w regulaminach Sejmu i Senatu nie prowadzi do naruszenia art. 105 ust. 6 Konstytucji. Za takim rozstrzygnięciem przemawia dodatkowo okoliczność, że „Trybunał Konstytucyjny winien zawsze wnikliwie badać sposób rozumienia i stosowania przepisów konstytucyjnych przez inne organy państwowe, zwłaszcza gdy chodzi o organy tak wysoko usytuowane w strukturze aparatu państwowego, jak Sejm i Senat. W przypadkach, gdy przepisy konstytucyjne pozostawiają pewne luzy interpretacyjne, Trybunał powinien dawać pierwszeństwo interpretacji przyjmowanej w praktyce organów stosujących konstytucję. Na tym polega uznanie autonomii Sejmu i Senatu, ale autonomia ta nie sięga dalej niż pozwalają na to sformułowania konstytucyjne” (wyrok z 23 lutego 1999 r., sygn. K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23). Domniemanie, że ustawodawca trafnie zidentyfikował zagadnienia, które – mimo iż uzupełniają i uszczegóławiają kwestie, które w myśl art. 105 ust. 6 winny być określone w ustawie – stanowią materię regulaminową, nie zostało w niniejszej sprawie podważone.

2.10. W ocenie wnioskodawcy ust. 7 art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu nie realizuje treści delegacji konstytucyjnej z art. 105 ust. 6 Konstytucji i wbrew Konstytucji wprowadza immunitet poselski w sprawach cywilnych.

Jakkolwiek Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie zmieniła generalnej koncepcji immunitetu materialnego, wprowadziła jednak pewne rozwiązania nieznane wcześniejszym przepisom konstytucyjnym i ustawowym. Uregulowany w art. 7 ust. 1 Małej Konstytucji immunitet materialny nie obejmował tych działań wynikających z wykonywania mandatu, którymi poseł (senator) naruszył dobra osobiste innych osób. Jednocześnie ust. 2 tego przepisu konstruował immunitet formalny wskazując, iż warunkiem pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, aresztowania lub zatrzymania parlamentarzysty jest zgoda odpowiedniej izby. Oznaczało to, że pod rządami Małej Konstytucji za czyny naruszające dobra innych osób, nawet te związane z wykonywaniem mandatu, posłowie i senatorowie mogli ponosić odpowiedzialność cywilną. Pociągnięcie parlamentarzystów do odpowiedzialności tego rodzaju nie było uzależnione od uprzedniej zgody Sejmu lub Senatu. Konstytucyjna koncepcja immunitetu parlamentarnego znajdowała odzwierciedlenie w ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (przed nowelizacją), której ówczesny art. 7 ust. 2 konieczność uzyskania zgody Sejmu lub Senatu na pociągnięcie do odpowiedzialności posła lub senatora za naruszenie dóbr osobistych innych osób działaniami wynikającymi z wykonywania mandatu odnosił jedynie do odpowiedzialności karnej.

Zgodnie z art. 105 ust. 1 obecnie obowiązującej Konstytucji (który na mocy art. 108 znajduje odpowiednie zastosowanie do senatorów) „Poseł 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 przez Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu”. Przepis ten w zdaniu pierwszym reguluje tzw. immunitet materialny (zwany też indemnitem), który wyklucza dopuszczalność pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności za czyny związane z realizacją konstytucyjnych uprawnień danej izby lub Zgromadzenia Narodowego. Ze zdania drugiego ust. 1 cytowanego przepisu wynika, że immunitet materialny nie obejmuje tych działań, w wyniku których poseł lub senator dopuścił się naruszenia praw osób trzecich. W stosunku do uprzednio obowiązującego stanu prawnego w zakresie immunitetu materialnego Konstytucja z 1997 r. wprowadziła jednak zmianę nie tylko polegającą na zastąpieniu pojęcia „dóbr osobistych” pojemniejszym, tzn. mającym szersze znaczenie pojęciem „praw osób trzecich”, lecz również zmianę (której jak się wydaje nie dostrzega wnioskodawca) dotyczącą warunków pociągania parlamentarzystów do odpowiedzialności za owe naruszenie praw osób trzecich. Wykładnia literalna art. 105 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, iż otwarcie drogi przed sądami cywilnymi tym, których prawa zostały naruszone podejmowanymi w ramach sprawowania mandatu działaniami posła lub senatora, uzależnione jest od uprzedniej zgody właściwej izby. W obydwu zdaniach ust. 1 art. 105 występuje pojęcie „pociągnięcie do odpowiedzialności”, któremu musi być przyznane identyczne znaczenie. W konsekwencji należy uznać, iż obecnie przy naruszeniu dóbr osobistych działaniami wchodzącymi w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego każda forma pociągnięcia posła albo senatora do odpowiedzialności sądowej (zatem także odpowiedzialności cywilnej) wymaga wcześniejszego uzyskania zgody Sejmu lub Senatu.

Takie rozumienie ust. 1 art. 105 Konstytucji jest powszechne w doktrynie prawa konstytucyjnego (zob. m.in. L. Garlicki, nota 16 do art. 105 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, J. Mordwilko, *Opinia w sprawie trybu postępowania Sejmu w świetle art. 105 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2002, s. 86, M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, PiP z. 9/1997, s. 21 oraz K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 99-100).

Zakwestionowany przez wnioskodawcę ust. 7 art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu stanowi, iż „Przepisy ust. 1-6 oraz art. 10a stosuje się odpowiednio do rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w art. 7b ust. 5”. Z kolei art. 7b ust. 5 w zw. z art. 6a tej ustawy dotyczy wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do cywilnej odpowiedzialności sądowej w sprawach o naruszenie praw osób trzecich działaniami wchodzącymi w zakres sprawowania mandatu. Z przepisów tych wynika, iż ustawodawca ujedynolilił przebieg wewnątrzparlamentarnej procedury dotyczącej wyrażania przez właściwą izbę zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej oraz cywilnej, oczywiście jedynie w zakresie tych spraw, dla których zgody Sejmu lub Senatu wymaga Konstytucja. Dlatego sformułowany we wniosku zarzut, jakoby to ustawodawca wprowadzał immunitet formalny w sprawach cywilnych i jakoby czynił to wbrew Konstytucji, jest całkowicie bezpodstawny. W demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa, granice zaś tej swobody określają normy konstytucyjne. W świetle powyższego oraz zważywszy, że art. 112 Konstytucji (obok innych przepisów, nie mających jednak znaczenia dla niniejszego wyводу) wyraża zasadę autonomii regulaminowej parlamentu, od której wyjątki muszą mieć podstawę w innych normach lub zasadach konstytucyjnych, Trybunał dostrzega wątpliwość, czy procedura udzielania zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności sądowej, o której mowa w ust. 1 zd. 2 art. 105 Konstytucji, a której nie wyłącza ze sfery materii

regulaminowej ust. 6 art. 105 (tj. zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności sądowej innej niż karna), może być regulowana w ustawie.

Należy jednak podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny nie działa *ex officio*, lecz na wniosek uczestników postępowania, będąc związany granicami wniosku. Skutkiem takiej konstrukcji kontroli konstytucyjności prawa jest nałożenie na wnioskodawców obowiązku wykazania podstaw prawnych i argumentów uzasadniających pogląd o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Jest to pochodna uznania przez ustrojodawcę wysokiego miejsca zasady domniemania konstytucyjności prawa oraz stabilizacji porządku prawnego i pewności prawa w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji, brak zarzutu niezgodności art. 7c ust. 7 ustawy o wykonywaniu mandatu z art. 112 Konstytucji (wnioskodawca formułuje jedynie pogląd, że uregulowanie w ustawie o wykonywaniu mandatu kwestii immunitetu parlamentarnego w sprawach cywilnych, która to kwestia wykracza poza zakres delegacji ustawowej sformułowanej w art. 105 ust. 6, stanowi naruszenie art. 105 ust. 1-5 Konstytucji) powoduje, iż wskazana wyżej wątpliwość Trybunału – dotycząca dopuszczalności regulowania w ustawie procedury wyrażania zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności sądowej, o której mowa w ust. 1 zd. 2 art. 105 Konstytucji, a której nie wyłącza ze sfery materii regulaminowej ust. 6 art. 105 – nie może być przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie.

2.11. Na marginesie prowadzonych rozważań należy odnotować, że ze względu na konstytucyjnie określoną autonomię regulaminową Sejmu i Senatu oraz szczególną pozycję regulaminów obydwu izb w systemie źródeł prawa, błędem jest formułowanie przez wnioskodawcę ocen na temat konstytucyjności art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu na podstawie argumentów *per analogiam* wobec regulacji dotyczących immunitetów chroniących sędziów czy prokuratorów. Poza obszarem zainteresowania Trybunału w niniejszej sprawie pozostaje więc ten wątek występujący w pismach wnioskodawcy.

2.12. Wbrew stanowisku wnioskodawcy nie można uznać, że brak precyzyjnego określenia organu właściwego do rozpatrzenia wniosku o wyrażenie zgody na uchylenie immunitetu formalnego w samej ustawie jest „błędem legislacyjnym” zwanym przez wnioskodawcę *ignotum per ignotum*.

Zgodnie z ustaleniami teorii prawa art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu to przepis odsyłający, który jest niekompletny i sam przez się nie tworzy normy prawnej, lecz wymaga „uzupełnienia” przez przepis odniesienia (w rozważanym przypadku właściwe przepisy regulaminu Sejmu i Senatu), z którym łącznie daje poszukiwaną regułę.

Regulowanie określonego zagadnienia w różnych aktach normatywnych jest często stosowaną praktyką dopuszczalną w świetle powszechnie uznawanych dyrektyw dotyczących tworzenia prawa skodyfikowanych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Umieszczanie w przepisach ustawowych odesłań do innych aktów normatywnych tylko w skrajnych przypadkach mogłoby stanowić naruszenie Konstytucji. Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „miałoby to miejsce wówczas, gdyby ustawodawca bez żadnego uzasadnienia ujął regulację jednego zagadnienia w różnych przepisach (a nawet różnych ustawach), a skutkiem tego działania byłaby <poważna> dezorientacja adresatów i organów stosujących prawo. Inaczej mówiąc, działanie prawodawcy musiałyby w oczywisty sposób podważać zaufanie do jego racjonalności, którą uznać należy za istotny element zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa” (wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90).

Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie zachodzi. Po pierwsze należy przyjąć, iż ustawodawca zdecydował się na rozproszenie materii dotyczącej postępowania w sprawie pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności karnej kierując się konstytucyjną zasadą autonomii regulaminowej izb parlamentu. Po drugie, jakkolwiek art. 7c ust. 1 odsyła ogólnie do regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu a nie do konkretnych przepisów tych aktów normatywnych, to jednak przedmiotowy zakres odesłania jest tak wąski, iż regulację art. 7c ust. 1 ustawy trzeba uznać za wystarczająco jednoznaczną.

Trafny natomiast jest zarzut niepoprawności legislacyjnej podniesiony przez wnioskodawcę w stosunku do ust. 2-5 art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu, które w sprawie „organu właściwego do rozpatrzenia wniosku” odsyłają do ust. 1 tego przepisu, który – co zostało wyżej wskazane – zawiera w tym zakresie odesłanie do regulaminów parlamentarnych. Taka konstrukcja utrudnia lekturę i zrozumienie tekstu aktu prawnego i narusza § 157 zasad techniki prawodawczej stanowiący, iż „nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłania”. Trybunał stwierdza jednak, że wprowadzenie ust. 2-5 art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu nie zostały wzorcowo sformułowane, uchybienia nie są na tyle poważne, by prowadziły do naruszenia założonego przez Konstytucję minimalnego poziomu zrozumiałości tekstu prawnego.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu, określający w sprawach pociągania parlamentarzystów do odpowiedzialności karnej granice współstosowania ustawy oraz regulaminów Sejmu i Senatu, jest zgodny z art. 105 ust. 6 Konstytucji.

3. Podniesiony we wniosku zarzut dotyczący niezgodności art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu z art. 7 Konstytucji nie ma sprecyzowanego zakresu i treści. Wnioskodawca wskazując przykład sprawy o uchylenie immunitetu jednego z posłów stwierdza, iż rozpoznanie jej wedle przepisów regulaminu Sejmu (art. 133-136) godzi w zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału brak jest dostatecznych podstaw by przyjąć, że intencją wnioskodawcy jest zakwestionowanie samego faktu stosowania przez organy Sejmu w toku rozpatrywania wniosku o wyrażenie zgody na uchylenie immunitetu poselskiego przepisów regulaminu, kontrola działań parlamentu w tym zakresie nie należy bowiem do kompetencji Trybunału. Bardziej przekonujące jest natomiast założenie (na trafność którego wskazują również złożone w toku postępowania wyjaśnienia), że zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji, który nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, wnioskodawca traktuje jako konsekwencję zakładanej *a priori* niezgodności art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu z art. 105 ust. 6 Konstytucji.

Wziąwszy jednak pod uwagę dokonane w niniejszej sprawie ustalenie, iż kwestionowany przepis ustawy odsyła do regulaminu Sejmu i Senatu jedynie w kwestiach należących do materii regulaminowej i jest zgodny z art. 105 ust. 6 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu jest zgodny z art. 7 Konstytucji.

4. Zdaniem wnioskodawcy „ustawodawca konstytucyjny wzmacnia art. 105 Konstytucji odnośnie immunitetu poselskiego art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 2 i art. 7 Konstytucji”.

4.1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego powołanie art. 41 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu jest nietrafne. Art. 41 ust. 1 stanowi, iż „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. Przepis ten nie ma żadnego związku z uregulowanym w zakwestionowanym art.

7c postępowaniem w sprawie pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej. Wnioskodawca nie uzasadnia a Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega związku między standardami ochrony nietykalności i wolności osobistej jednostki ustalonymi w Konstytucji a zaskarżonymi przepisami; każda z tych norm odnosi się do innej sfery objętej regulacją prawną. W konsekwencji nie można więc stwierdzić naruszenia powołanego art. 41 ust. 1 Konstytucji przez zaskarżony przepis ustawy.

4.2. Nieadekwatnym wzorcem kontroli wskazanym przez wnioskodawcę jest również art. 42 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”. Zgodnie z wcześniejszym stanowiskiem Trybunału, w pełni podzielanym przez skład orzekający w niniejszej sprawie, konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko, jest ono bowiem nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale też elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 17 lutego 2004 r., sygn. SK 39/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 7).

Przytoczone w uzasadnieniu wniosku przykłady, m.in. niemożność zapoznania się z materiałem dowodowym, czy rozpatrywanie sprawy przez organ opiniujący wnioski o uchylenie immunitetu przy drzwiach zamkniętych, wskazują na to, że wnioskodawca zarzuca art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu naruszenie prawa do obrony w aspekcie materialnym. W tym ujęciu jest to prawo do podejmowania wszelkich niesprzecznych z prawem działań (czynności procesowych) w celu obrony oskarżonego bądź podejrzanego przed stawianymi zarzutami oraz grożącymi konsekwencjami prawnymi (por. A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994, s. 272 i P. Sarnecki, nota 13 do art. 42, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003).

Zasada prawa do obrony ma tzw. charakter ogólnoprocessowy, albowiem – jak stanowi art. 42 ust. 2 Konstytucji – obowiązuje we wszystkich stadiach postępowania i – jak należy wnioskować – dotyczy wszystkich rodzajów postępowania karnego. Zdaniem Trybunału nie można więc zasady konstytucyjnej wskazanej jako wzorzec kontroli odnosić do tych etapów postępowania w sprawie pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej, które poprzedzają chwilę przedstawienia mu zarzutów, tj. wszczęcia przeciwko parlamentarzyste postępowania karnego. Konstytucja wyraźnie określa, iż prawo do obrony przysługuje osobie, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne. Wyrażenie przez Sejm lub Senat zgody, o której mowa w art. 7c, jest warunkiem by parlamentarzyście mogły zostać przedstawione zarzuty, *ergo* – by mógł uzyskać status podmiotu, któremu ustrojodawca przyznaje prawo do obrony.

Raz jeszcze należy przypomnieć, iż wewnątrzparlamentarne postępowanie unormowane w art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu prowadzić ma do zajęcia przez daną izbę parlamentu stanowiska jedynie w sprawie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej. W postępowaniu tym nie rozstrzyga się ani o winie, ani o karze. Ponieważ postępowanie dotyczące uchylenia immunitetu parlamentarnego nie jest drogą urzeczywistniania norm prawa karnego materialnego, prawne standardy procesu karnego nie muszą w nim znajdować zastosowania.

Wprawdzie w celu ustalenia, czy wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej nie jest przejawem szykanowania, organ który uchwała propozycję przyjęcia lub odrzucenia tego wniosku oraz izba parlamentu podejmująca w tej sprawie uchwałę mogą kierować się m.in. treścią stawianych danemu parlamentarzyste zarzutów. Wyraźnie trzeba jednak podkreślić, iż ewentualna uchwała

Sejmu (Senatu) wyrażająca zgodę na uchylenie immunitetu formalnego – ani tym bardziej uprzednio wydana w tym zakresie propozycja właściwego organu izby – nie może w postępowaniu karnym stanowić przesłanki domniemania winy parlamentarzysty.

4.3. Konkludując uznać należy, że prawo do podejmowania wszelkich dopuszczalnych prawnie i nieodzownych w procesie karnym środków nakierowanych na obronę nie dotyczy wewnątrzparlamentarnego postępowania w sprawie uchylenia immunitetu formalnego posłowi lub senatorowi, które tym samym pozostaje poza obszarem regulacji prawa do obrony, unormowanym w art. 42 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału podkreślić jednak trzeba, iż unormowane w regulaminach parlamentarnych elementy procedury właściwej dla uchylenia immunitetu formalnego w zakresie, w jakim określają sytuację prawną parlamentarzysty (takie jak np. wymieniona wyżej kwestia udostępnienia materiału dowodowego), nie mogą być kształtowane w sposób zupełnie dowolny. Autonomia regulaminowa parlamentu nie jest nieograniczona. Korzystanie z niej nie może naruszać standardów demokratycznego państwa prawnego i właściwego dla niego systemu wartości. Wziąwszy jednak pod uwagę, iż wnioskodawca – jakkolwiek rozwiązania zawarte w regulaminie Sejmu określa mianem „nihilistycznego prawa” – samych przepisów regulaminu Sejmu nie uczynił przedmiotem kontroli, zatem ich konstytucyjność nie może podlegać ocenie Trybunału w niniejszej sprawie.

4.4. Niezależnie od powyższych ustaleń, art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli dla art. 7c także z tego powodu, iż przepis ten – o czym była już mowa – nie odsyła do przepisów regulaminu Sejmu i Senatu w sprawach innych, niż określenie organu właściwego dla rozpatrzenia wniosku o uchylenie immunitetu. Generalne odesłanie do regulaminów parlamentarnych odnośnie szczegółowego trybu postępowania w sprawach uregulowanych w rozdziale 2 ustawy o wykonywaniu mandatu zatytułowanym „Immunitet parlamentarny” zawiera art. 12 tej ustawy, który nie został zakwestionowany we wniosku będącym podstawą wszczęcia postępowania w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, iż art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu nie jest niezgodny z art. 41 ust. 1 ani art. 42 ust. 2 Konstytucji.

5. Formułując zarzut naruszenia przez art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu art. 236 Konstytucji wnioskodawca w rzeczywistości oczekuje oceny konstytucyjności pewnego stanu faktycznego, to jest sytuacji – jego zdaniem – niewydania przez odpowiednie organy aktów prawnych umożliwiających stosowanie niektórych przepisów Konstytucji. Ponieważ orzekanie o zaniechaniu ustawodawcy nie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego, wydanie orzeczenia w tym zakresie uznać trzeba za niedopuszczalne, co w myśl art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym jest obligatoryjną przesłanką umorzenia postępowania (podobnie wyrok z 6 marca 2001 r., sygn. K. 30/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 34).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.