

**Opinia w sprawie ustawy  
o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora**

**(druk sejmowy nr 3605)**

Opiniowana ustawa zawiera dwa artykuły. Oba stanowią swoistą reakcję na wydarzenia ostatnich tygodni, gdy doszło do uchylecia immunitetu poselskiego i aresztowania posła. Na tym tle pojawił się problem, czy i w jakim zakresie osoba taka może wykonywać piastowany mandat parlamentarny.

Pierwszy z tych przepisów, dodany art. 5a, byłby w istocie niepotrzebny, gdyby w sposób rozsądny podejść do następstw uchwały Sejmu dotyczącej wyrażenia zgody na uchylecie immunitetu poselskiego danej osoby, a także wyrażenia zgody na pozbawienia jej ochrony przed zatrzymaniem i aresztowaniem w związku z pojawieniem się uprawdopodobnionego zarzutu popełnienia poważnego przestępstwa. Podstawy prawnej dla tego rodzaju decyzji dostarcza art. 105 ust. 2 i 5 Konstytucji RP. Jeśli Sejm wyraża zgodę na aresztowanie posła, to tym samym przyjmuje do wiadomości, iż dokonane w ten sposób czasowe pozbawienie go wolności uniemożliwia mu wykonywanie wielu czynności, które mógł on wykonywać w okresie poprzedzającym to aresztowanie. Do tych czynności zaliczyć trzeba również te, które składają się na wykonywanie posiadanego mandatu. Sytuacja jest tu analogiczna do tej, w jakiej znajduje się np. pracownik, który na skutek aresztowania i pozbawienia wolności nie może świadczyć pracy na rzecz swojego pracodawcy. Aresztowanie nie musi prowadzić do ustania stosunku pracy między pracownikiem a pracodawcą, ale stwarza przeszkodę w wykonywaniu czynności, które składają się na wykonywaną przez pracownika pracę.

Rozumiem jednak, że argument taki może być niewystarczający. Dlatego też Sejm decyduje się na uzupełnienie ustawy z dnia 9.05.1996 r. (z późniejszymi zmianami) o art. 5a w brzmieniu: *Posel lub senator w czasie pozbawienia wolności nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy*. Przepis ten dotyczy nie tylko sytuacji, w jakiej znalazł się poseł (senator) tymczasowo aresztowany, ale także skazany na karę bezwzględnej pozbawienia wolności. W tym ostatnim przypadku, niemożność wykonywania praw i obowiązków wynikających z piastowanego mandatu jest jeszcze bardziej oczywista niż w przypadku tymczasowego aresztowania. Przepis ten jednocześnie zwalnia posła (senatora) z obowiązku wykonywania tych czynności, które składają się na aktywne pełnienie roli deputowanego do parlamentu. Postanowienie art. 5a można zatem potraktować dodatkowo (zwłaszcza na tle postanowienia art. 5 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 9.05.1996 r.), jako dostarczające usprawiedliwienia niewykonywania przez parlamentarzystę, przewidzianych konstytucją i ustawami, czynności związanych z jego funkcją publiczną.

Nie dokonując pełnego przeglądu czynności, jakie powinny i mogą być podejmowane przez posła (senatora) w ramach wykonywania mandatu, warto podkreślić, iż należą do nich, zgodnie z ustawą z dnia 9.05.1996 r.:

- a) informowanie wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani (art. 1 ust. 2);
- b) czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także jego organów (art. 3, art. 13 ust. 1);
- c) obecność na posiedzeniach Sejmu lub Senatu i ich organów (art. 13 ust. 1);
- d) uczestnictwo (posłów) w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu (art. 14 ust. 1 pkt 5);
- e) uczestnictwo (posłów i senatorów) w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm i komisje sejmowe albo Senat lub komisje senackie (art. 14 ust. 1 pkt 6 oraz art. 15 ust. 1 pkt 6);

f) uczestnictwo posła (senatora) w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin, właściwych dla okręgu wyborczego, z którego zostali wybrani (art. 22 ust. 1 i 2).

Zdecydowana większość obowiązków i praw należących do posła lub senatora może być wykonywana jedynie w warunkach pełnej swobody osobistej. Pozbawienie wolności uniemożliwia np. uczestnictwo w posiedzeniach Sejmu, Senatu oraz ich organów (np. komisji sejmowych i senackich), bezpośrednie i częste kontakty z wyborcami, z organami władzy publicznej i ich przedstawicielami. Trudno też założyć, że podejmując decyzję o wyrażeniu zgody na aresztowanie posła lub senatora, a także na uchylenie im immunitetu, które jest warunkiem *sine qua non* ewentualnego skazania takiej osoby na karę bezwzględnego pozbawienia wolności, Sejm lub Senat przyjął, że osoba aresztowana lub skazana może opuszczać miejsce odosobnienia na własne życzenie w powołaniu się na konieczność realizacji uprawnień i obowiązków kształtujących obraz wykonywanego mandatu parlamentarnego. Gdyby bowiem takie założenie przyjąć, to aresztowanie i skazanie nie osiągnęłyby najprawdopodobniej swego celu. Takie postępowanie z aresztowanym lub skazanym parlamentarzystą wprowadzałoby też nierówność w kręgu osób aresztowanych lub skazanych.

Niektóre czynności, których podejmowanie należy do obowiązków lub uprawnień posła, mogłyby być, prawdopodobnie, wykonywane w warunkach pozbawienia wolności (np. wnoszenie interpelacji; por. art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 9.05.1996 r.), ponieważ nie wymagają opuszczenia przez niego miejsca odosobnienia. Postanowienia proponowanego art. 5a nie tylko usprawiedliwia daną osobę, gdy obowiązków i uprawnień tych nie wykonuje, lecz zarazem, jak sądzę, czyni związane z nimi czynności bezskutecznymi. Kiedy jednak podstawowy obowiązek i uprawnienie posła (senatora) nie może być realizowany (por. art. 3), to zwolnienie z realizowania pozostałych wydaje mi się dopuszczalne.

Na mocy art. 23 ustawy z dnia 9.05.1996 r. posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie i poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie. Jest rzeczą oczywistą, że poseł (senator) aresztowany, a zwłaszcza skazany na karę bezwzględnego pozbawienia wolności, nie może wykonywać praw i obowiązków związanych z funkcjonowaniem tych biur (por. art. 23 ust. 3–5 oraz 10) i odpowiadać za to funkcjonowanie. Dlatego postanowienie zawarte w dodatkowym ust. 10a, który zostaje prowadzony do art. 23, wydaje się uzasadnione.

O ile wiem, biura poselsko-senatorskie są prowadzone dla obsługi co najmniej dwóch parlamentarzystów – posła i senatora. Pytanie: czy i takie biura będą podlegały reżimowi wprowadzonemu przez art. 23 ust. 10a, gdy tylko jeden z jego użytkowników znajdzie się w sytuacji, o jakiej mowa w projektowanym art. 5a ustawy? W tym zakresie potrzebna jest większa precyzja.

Proponowane zmiany ustawodawcze powinny, moim zdaniem, w sposób bardziej precyzyjny odnosić się do uprawnienia wynikającego z art. 25 i nast. ustawy z dnia 9.05.1996 r. Chodzi tu o uposażenie poselskie (senatorskie). Nie jest całkiem jasne, czy zawarty w proponowanym art. 5a ustawy zwrot *nie wykonuje praw (...) wynikających z niniejszej ustawy* obejmuje też prawo pozbawionego wolności parlamentarzysty do otrzymywania, na niezmienionych warunkach, uposażenia poselskiego (senatorskiego).

Możliwe są tu dwie interpretacje. Pierwsza, która zakłada, że określenie *praw, które „wynikają z niniejszej ustawy* odnosi się też do prawa otrzymywania uposażenia (por. zwrot z art. 25 ust. 1: *przysługuje uposażenie*); a zatem uposażenie takie nie przysługuje (w całości). Druga: która oparta jest na przeświadczeniu, że pojęcie *prawa* odnosi się tylko do tego, co jest zawarte w art. 3 oraz rozdziałach 3 i 4 ustawy z dnia 9.05.1996 r. zatytułowanych „Prawa i obowiązki posłów i senatorów w Sejmie i w Senacie” oraz „Inne prawa i obowiązki posłów i senatorów”, w których o uposażeniach parlamentarzystów nie wspomina się. Ta kwestia uregulowana jest dopiero w rozdziale 5 pod tytułem „Warunki wykonywania mandatu”.

Obawiam się, że brak jasnego odniesienia się przez ustawodawcę do podniesionej tu kwestii może być przedmiotem dalszych polemik, wynikających z odmiennej interpretacji art. 5a ustawy. Radziłbym zastanowić się, czy nie należałoby:

- a) przejściowo obniżyć uposażenia poselskiego (senatorskiego) osoby tymczasowo aresztowanej, skoro nie wykonuje ona obowiązków wynikających z piastowanego mandatu;
- b) pozbawić uposażenia osobę, która prawomocnym wyrokiem sądu została skazana na karę bezwzględnego pozbawienia wolności na cały okres wykonywania tej kary.

Pozbawienie posła (senatora) wolności na skutek tymczasowego aresztowania lub skazania nie oznacza utraty mandatu, przynajmniej w dzisiejszym stanie prawnym. Oznacza jedynie niemożność czynnego jego wykonywania. Takie rozwiązanie nie narusza, moim zdaniem, postanowień Konstytucji RP, w tym zwłaszcza art. 106. Nie można skutecznie wykonywać mandatu, gdy nie korzysta się z pełnej wolności osobistej, a odebranie tej wolności jest wobec parlamentarzystów konstytucyjnie dopuszczalne. Ustawa może zatem wprowadzać zawieszenie praw i obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu, gdy nie istnieją, wynikające z decyzji kompetentnych organów władzy publicznej, opartej na podstawach konstytucyjnych i ustawowych, warunki jego skutecznej realizacji.

*Warszawa, 22.12.2004 r.*