



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI  
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 432 i 433

Warszawa, <sup>23</sup> kwietnia 2008 r.

DL-P-I-408-4/08

DL-P-I-408-5/08

Pan  
Lech Czapla  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Stanisław Rencio Minister*

W odpowiedzi na pismo z dnia 18 marca 2008 r., nr PS-89/08, dotyczące poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przekazanych w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39), uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oznaczony numerem BK 020-207/08, zawiera propozycję nowelizacji art. 99 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającą na dodaniu w powołanym przepisie ust. 3, statuującego negatywne przesłanki dotyczące biernego prawa wyborczego.

Obowiązujący aktualnie art. 99 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat. Na podstawie ust. 2 powołanego przepisu, wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat. Projekt ma na celu wprowadzenie następujących negatywnych przesłanek dotyczących prawa wybieralności:

- ukaranie za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego,
- wydanie prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego.

**WYDZIAŁ PREZYDIALNY**

L.dz. ....

Data wpływu *24.04.08r.*

Projektowana regulacja – co do kierunku proponowanych ograniczeń biernego prawa wyborczego – nie budzi zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Ograniczenia te nie godzą bowiem w standardy demokratycznego państwa prawnego, w tym w prawa obywatelskie, gdyż wprowadzone mają być samą ustawą zasadniczą i są usprawiedliwione przez wzgląd na konieczność zachowania zaufania obywateli do państwa o stanowiącego przez nie prawa, poprzez odbudowę zaufania do organów państwa stanowiących.

Wobec faktu, że Konstytucja jest najwyższym aktem normatywnym w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, problem zgodności proponowanego rozwiązania z innymi normami tego systemu, sprowadza się do zachowania wewnętrznej spójności i zupełności unormowań zawartych w samej ustawie zasadniczej.

Zaproponowana regulacja jest tożsama z obowiązującym przepisem art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, z późn. zm.), który statuuje prawo wybieralności do jednostek samorządu terytorialnego. Z literalnego brzmienia powołanego przepisu wynika, że utratę biernego prawa wyborczego powoduje już wydanie nieprawomocnego wyroku skazującego za przestępstwo. Mimo występujących niekonsekwencji językowych przyjmuje się, że „ukaranie za przestępstwo umyślne” następuje dopiero z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o ukaraniu (vide: A Kisielewicz i in., Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, DW ABC 2006). W celu wyeliminowania tego rodzaju wątpliwości, można rozważyć doprecyzowanie projektowanej regulacji poprzez określenie, że chodzi w niej o wydanie prawomocnego wyroku skazującego. Jednocześnie wskazać należy, że wydanie prawomocnego wyroku skazującego nie jest jedynym rodzajem orzeczenia, stwierdzającego fakt popełnienia przestępstwa. W szczególności rozważenia wymagają sytuacje, w których sąd – przy istnieniu ku temu przesłanek – odstępuje od wymierzenia oskarżonemu kary, przy czym społeczna szkodliwość czynu objętego takim orzeczeniem może być wyższa, niż w przypadku wydania wyroku warunkowo umarzającego postępowanie.

Ponadto zauważyć należy, że w następstwie wprowadzenia do Konstytucji proponowanego ograniczenia biernego prawa wyborczego, miałyby w chwili wejścia w życie projektowanej regulacji dojść do utraty mandatu przez osoby, które mandat ten uzyskały w zgodzie z ustawą zasadniczą i innymi aktami normatywnymi, jako że ograniczenie to nie obowiązywało w chwili uzyskania mandatu przez te osoby. Tego rodzaju skutek powinien zostać przewidziany wprost w Konstytucji. Uregulowania wymaga także ewentualny sposób i tryb obsadzenia mandatów utraconych przez posłów lub senatorów, którzy nie spełniają nowego wymogu konstytucyjnego.

Jeżeli projektowane jest wejście w życie projektowanych zmian w toku trwającej kadencji parlamentu, rozważenia wymaga uzupełnienie projektu o przepisy przejściowe, regulujące opisaną powyżej problematykę.

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oznaczony numerem BK 020-208/08, zawiera propozycję zniesienia parlamentarnego immunitetu formalnego (osobistego) w aspekcie procesowym, uregulowanego w art. 105 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. W związku z tym przewiduje również uchylenie ust. 4 w powołanym artykule, stanowiącego o możliwości wyrażenia przez posła zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej.

Projekt przewiduje utrzymanie immunitetu materialnego, określonego w art. 105 ust. 1 Konstytucji RP w dotychczas obowiązującym kształcie oraz utrzymanie immunitetu formalnego w aspekcie nietykalności, przewidzianego w art. 105 ust. 5 Konstytucji RP.

W ocenie projektodawców przywilej, którego istotą jest zapewnienie parlamentarzystom pełnej niezależności w wykonywaniu ich obowiązków, w ostatnich latach jest coraz częściej nadużywany w celu uniknięcia odpowiedzialności za przestępstwa pospolite albo uzyskania całkowitej bezkarności. Takie praktyki powodują postrzeganie polityków jako grupę stojącą ponad prawem i prowadzą do głębokiej polaryzacji społeczeństwa, jak również negatywnie wpływają na wizerunek parlamentu. W związku z tym, kierując się zasadą równości wszystkich obywateli wobec prawa, proponuje się zniesienie formalnego immunitetu parlamentarnego jako instytucji niepotrzebnej w demokratycznym państwie prawa. Zdaniem

projektodawców, gwarancje procesowe, jawność życia publicznego oraz wolność słowa i sumienia są wystarczające do pełnienia funkcji posła lub senatora, bez wsparcia nadmiernymi przywilejami. Ponadto proponowane zmiany wychodzą naprzeciw wyrażanym od lat oczekiwaniom społecznym.

Immunitet (łac. *immunitas* – uwolnienie od obciążeń), pomijając znaczenie tego pojęcia w prawie feudalnym (dobra immunizowane), określany jest jako prawo (przywilej) niepodlegania temu, co ciąży na innych i nieczynienia tego, do czego inni są zobowiązani (vide: W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Warszawa 1998).

Geneza szeroko rozumianego immunitetu parlamentarnego sięga końca XIV wieku, a związana jest z epoką walk parlamentów europejskich z władzą monarszą w czasie, kiedy parlamentarzyści mogli realnie obawiać się o swoje bezpieczeństwo osobiste. Immunitet wyłączał ich podległość sądom, których niezawisłość od władzy wykonawczej była bardzo daleka od współczesnych standardów, albo nie było jej wcale. W XVII wieku zostało wprowadzone w brytyjskim parlamencie prawo do krytykowania rządu, natomiast wprowadzona w 1689 r. Karta praw (Bill of Rights) stanowiła, że wolność słowa i debaty lub procedowania w parlamencie nie może być kwestionowana lub badana przez żaden sąd albo w jakimkolwiek innym miejscu poza parlamentem (vide: K. Grajewski, Immunitet parlamentarny w prawie polskim, Warszawa, 2001).

W literaturze prawnokonstytucyjnej podnosi się pogląd, że funkcjonowanie instytucji szeroko rozumianego immunitetu parlamentarnego nie ma na celu zagwarantowania uprzywilejowanej pozycji deputowanego do parlamentu. Nie jest bowiem intencją ustrojodawcy wybieranie określonej grupy osób, choćby pełniących ważne funkcje państwowe i tylko z tego względu przyznawanie im szczególnych przywilejów. Regulacje immunitetowe mają na celu stworzenie deputowanym warunków do nieskrępowanego wypełniania funkcji przedstawicielskich, by mandat był wypełniany zgodnie z wolą i sumieniem jego piastuna, bez żadnych utrudnień ze strony jakichkolwiek organów pozaparlamentarnych (vide m.in.: B. Szepietowska, W sprawie odpowiedzialności posła za naruszenie dyscypliny budżetowej, Przegląd Sejmowy z 1995 r. Nr 2, poz. 10).

We współczesnym prawie konstytucyjnym podstawową funkcją immunitetu parlamentarnego, jako wyjątku od zasady równości wobec prawa, jest zagwarantowanie niezależnego sprawowania mandatu przez deputowanych oraz ochrona parlamentu i jego członków przed próbami ograniczania niezależności, swobody głosowania, wolności wypowiedzi i innych form działania.

Podstawowym instrumentem służącym realizacji tego celu w Polsce jest parlamentarny immunitet materialny, przewidziany w art. 105 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż członek parlamentu nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Tego rodzaju zachowania członka parlamentu mogą powodować jedynie odpowiedzialność wobec izby, w której zasiada. W przypadku naruszenia praw osób trzecich, istnieje możliwość pociągnięcia parlamentarzysty do odpowiedzialności sądowej w tym zakresie, ale tylko za zgodą Sejmu lub Senatu.

Immunitet formalny w aspekcie procesowym, określony w art. 105 ust 2 Konstytucji RP polega na tym, że od dnia ogłoszenia wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej. Na podstawie art. 105 ust. 3 Konstytucji RP, postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega na żądanie sejmowi zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. Natomiast zgodnie z ust. 4 powołanego przepisu, poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. Na podstawie art. 108 Konstytucji RP, powołane przepisy stosuje się odpowiednio do senatorów. Natomiast na podstawie art. 10 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), przepisy dotyczące immunitetów mają również zastosowanie wobec wybranych w Polsce posłów do Parlamentu Europejskiego, w zakresie w jakim przysługują one na terytorium RP.

Przyjęty w prawie polskim model immunitetu formalnego ma charakter względny (może być ograniczony procedurami określonymi w regulaminach Sejmu i Senatu), nietrwały (obowiązuje tylko w okresie kadencji parlamentu), indywidualno-konkretny (dotyczy konkretnej osoby i określonego czynu), ostateczny (uchwała

Sejmu lub Senatu kończy postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej).

Geneza immunitetu formalnego jest ściśle związana z dążeniem parlamentu do zabezpieczenia tej instytucji i jej członków przed politycznymi prześladowaniami. W świecie współczesnym obserwuje się odchodzenie od tak szeroko traktowanego immunitetu. Przeważa zdecydowanie pogląd, że w warunkach funkcjonowania demokratycznego państwa nie grozi parlamentarzystom polityczne prześladowanie i inne szykanowanie, jest to instytucja nadmiernie rozbudowana i zbędny przywilej osobisty (vide: W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz, Zakamycze 2002). W sytuacji bowiem prawidłowego funkcjonowania organów państwa, w tym organów ścigania, prokuratury oraz niezawisłych sądów, konstytucyjna ochrona parlamentarzysty przed grożącą mu odpowiedzialnością karną – w świetle *ratio legis* omawianego instrumentu prawnego – może budzić istotne wątpliwości.

W związku z tym propozycję eliminacji formalnego immunitetu parlamentarnego w aspekcie procesowym z polskiego systemu konstytucyjnego, przy założeniu, iż *ratio legis* omawianej instytucji uległo dezaktualizacji, należy co do zasady i kierunku projektowanych zmian, uznać za słuszną.

Jednocześnie należy rozważyć uzupełnienie projektu o przepisy przejściowe, na podstawie których określona zostanie procedura dotycząca wniosków w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności karnej posła lub senatora, które zostały złożone Marszałkom Sejmu lub Senatu przed wejściem w życie projektowanej zmiany.

Wydaje się ponadto, że w związku z uchyceniem w art. 105 ust. 2, 3 i 4, rozważyć należy jednoczesne dokonanie zmiany brzmienia ust. 6 w powołanym przepisie.

Przedstawione projekty wymagają korekty legislacyjnej, polegającej na wyeliminowaniu z tytułu ustawy wyrazów „z dnia 2 kwietnia 1997 r.(Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.)”.

Wprowadzenie nowej zasady dotyczącej prawa wybieralności do Sejmu i Senatu, jak również zniesienie parlamentarnego immunitetu formalnego w aspekcie procesowym, związane są z koniecznością dokonania jednoczesnej nowelizacji ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499, z późn. zm.), ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2199, z późn. zm.), ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. Nr 50, poz. 580, z późn. zm.), jak również wymagają stosownych zmian w regulaminie Sejmu i Senatu.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej aspekty procesu legislacyjnego, ze szczególną uwagą należy rozważyć problematykę właściwego uregulowania okresu *vacatio legis* projektowanych ustaw. Konieczne jest bowiem zapewnienie prawidłowego funkcjonowania parlamentu w okresie po wejściu w życie projektowanych zmian. Proponowane regulacje, z uwagi na ich fundamentalny charakter, powinny zostać wprowadzone w życie z rozwagą, szczególnie w aspekcie zachowania trwałości kadencji parlamentu.

Zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa stanowi jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny. Wszelkiego rodzaju przerwy w działaniu tych organów muszą mieć podstawę wyrażoną w przepisach konstytucyjnych. Polski system konstytucyjny przyjmuje zasadę ciągłości działania organów konstytucyjnych ze szczególną konsekwencją. Wyeliminowane zostały znane w innych systemach konstytucyjnych przerwy w działaniu organów konstytucyjnych państwa, jak parlamentarne przerwy międzysesyjne czy przerwy międzykadencyjne, przerwy między dymisją poprzedniego a powołaniem nowego rządu, zastępowanie ministra przez osobę niemającą statusu członka Rady Ministrów. Uznano, że wszelkie wyjątki od zasady ciągłości działania organów konstytucyjnych stanowią zagrożenie dla realizacji konstytucyjnych funkcji państwa (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/2006).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się za pomocą sformalizowanej procedury ustawodawczej, składającej się z poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań mających wpływ na treść lub formę ustawy. W toku procesu ustawodawczego każde z tych działań (czynności)

posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. Posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa (vide: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93, OTK cz. II, poz. 39, oraz wyroki: z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45; z 7 lipca 2003 r., sygn. SK 38/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 61).

Powołane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego należy uwzględnić również w toku procesu legislacyjnego związanego z dokonywaniem zmian w ustawie zasadniczej.

Podsumowując należy stwierdzić, że po dokonaniu niezbędnych korekt oraz rozważeniu merytorycznych zagadnień związanych z wejściem w życie projektowanych zmian, przedstawione do zaopiniowania projekty mogą być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

*Z wyrazami szacunku*

*Zbigniew Cwiągalski*

*Zbigniew Cwiągalski*