

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2002 r.

**Zestawienie uwag i wniosków do projektu ustawy  
o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora  
(druk sejmowy nr 664)**

I. Zespół Prawa Parlamentarnego wielokrotnie wypowiadał się w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Pierwsze opinie przedstawił do wstępnego projektu tej ustawy (w maju br.) a następnie wziął udział w dyskusji (23 maja br.) nad jej podstawowymi założeniami.

Niniejsze zestawienie uwag i wniosków odnosi się do ostatecznej wersji projektu, zawartej w druku sejmowym nr 664, i uwzględnia stanowisko przedstawione w opiniach Prof. Pawła Sarneckiego, Prof. Andrzeja Szmyta i Prof. Mirosława Granata (sporządzonych dla Przewodniczącego Komisji) oraz opiniach Wojciecha Odrowąża-Sypniewskiego i Beaty Szepietowskiej (sporządzonych dla Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu i Wicedyrektora Biura Legislacyjnego).

Generalnie, wszyscy członkowie Zespołu uznali za bezdyskusyjną potrzebę dokonania zmian w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora; jej przepisy nie zostały bowiem dostosowane do postanowień Konstytucji RP z 1997 r.

W ocenie A. Szmyta opiniowane rozwiązania stawiają natomiast problem równoległych i koniecznych modyfikacji w regulaminach Sejmu i Senatu, tak by normowana materia miała charakter całościowy (zupełny) i spójny.

II. Uwagi i wnioski do projektu ustawy formułujemy zgodnie z kolejnością artykułów nowelizujących. Komentarzem obejmujemy tylko te przepisy, które budzą wątpliwości natury legislacyjnej (językowej), merytorycznej (istota instytucji) lub systemowej (stosunek do rozwiązań obowiązujących w dziedzinie prawa konstytucyjnego, w szczególności prawa parlamentarnego).

**Art. 6 ust. 1**

Zarówno P. Sarnecki, jaki i A. Szmyt zwracają uwagę, że Konstytucja w art. 105 ust. 1, zd. drugie, używa formuły pozytywnej, zawierającej nakaz odpowiedzialności **"przed Sejmem"**.

Natomiast projekt posługuje się formułą negatywną, wyrażającą zakaz pociągania do odpowiedzialności **"poza Sejmem"**.

Zdaniem A. Szmyta: "różnica ta może wywołać wątpliwości interpretacyjne", zaś P. Sarnecki proponuje powtórzyć w przepisie zwrot konstytucyjny: "odpowiada wyłącznie przed Sejmem lub Senatem".

### **Art. 6 ust. 2**

a/ P. Sarnecki proponuje **zrezygnować z objęcia immunitetem wystąpień na posiedzeniach klubowych**, bowiem "działalność w ramach klubu nie mieści się w konstrukcji mandatu wolnego, z którego przecież wywodzi się immunitet".

Podkreślamy zasadność i oczywistość konstytucyjną tej uwagi, sugerując konieczność wyłączenia spod ochrony immunitetowej klubowej aktywności parlamentarzysty.

b/ P. Sarnecki proponuje także zrezygnować z użycia wieloznacznego określenia **"nieodłącznie"** (przedstawia argumentację podważającą "nieodłączność"), gdyż oczywiste jest, że chodzi tu **"o uprawnienia, dla wykonywania których piastowanie mandatu jest nieodłączne"**.

### **Art. 6 ust. 3**

a/ W ocenie A. Szmyta, ustęp 3 "odsyłając do działalności, o której mowa w ust. 1, obejmuje zakresowo zarówno tę, za którą odpowiada się przed Sejmem, jak i tę, którą ponosi się na naruszenie praw osób trzecich". Autor stawia pytanie, czy ta **"szeroka"** redakcja odpowiada intencjom projektodawców, skoro proponuje się osobny art. 6a (uwzględniając zawartą w nim "też inną treść").

b/ P. Sarnecki oraz M. Granat przychylają się do uwag W. Odrowąża-Sypniewskiego, iż zbędne jest alternatywne ujęcie odpowiedzialności

**"dyscyplinarnej lub finansowej"**. Zgodnie obowiązującym regulaminem Sejmu (Dział I, Rozdział 4 "Zasady odpowiedzialności regulaminowej posłów"), kary finansowe są jedną z form kar dyscyplinarnych,

#### **Art. 6a**

P. Sarnecki wskazuje na **niezręczność stylistyczną tego przepisu**; sugeruje ona bowiem, że naruszanie praw osób trzecich wchodzi w zakres sprawowania mandatu. Proponuje przyjąć następujące brzmienie art. 6a: "O ile poseł lub senator, podejmując działania wchodzące w zakres sprawowania mandatu, narusza prawa osób trzecich, może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej za zgodą Sejmu lub Senatu".

M. Granat uznaje, iż art. 6a, w istocie, powtarza normę konstytucyjną z art. 105 ust. 1 i dlatego - w ocenie Autora - przepis ten nie jest w ogóle potrzebny.

#### **Art. 7 ust. 3**

Art. 7 ust. 3 przez użycie zwrotu **"wobec posła lub senatora"** może budzić wątpliwości, bowiem art. 105 ust. 3 Konstytucji mówi o "postępowaniu karnym wszczętym **wobec osoby przed dniem jej wyboru na posła**" (uwaga B. Szepietowskiej).

Gdyby literalnie odczytać ten przepis, to pojawia się problem, czy idzie o posłów i senatorów poprzedniej kadencji, którym wyłączamy immunitet formalny ze skutkiem dla następnej kadencji (od dnia ogłoszenia wyników wyborów).

#### **Art. 7a**

P. Sarnecki podziela wątpliwości W. Odrowąża-Sypniewskiego i B. Szepietowskiej, iż przepis ten nadal nie precyzuje, który z immunitetów (art. 6 ust. 1 czy art. 7 ust. 1) powoduje **zawieszenie biegu przedawnienia karalności** czynów

nim objętych. Dlatego proponuje nadać następujące brzmienie temu przepisowi: "Przedawnienie karalności czynu, objętego ograniczeniem w pociąganiu do odpowiedzialności z art. 7 ust. 1, nie biegnie w okresie sprawowania mandatu".

A. Szmyt skłania się ku nawiązaniu w tym przepisie do formuły konstytucyjnej, mówiącej o "zawieszeniu biegu przedawnienia".

#### **Art. 7b ust. 5**

Z uwagi na niepotrzebne mnożenie pojęć, M. Granat jest przeciwny posługiwaniu się nowym terminem (choć adekwatnym do istoty rzeczy), tj. "**cywilna odpowiedzialność sądowa**". W ocenie Autora "można tu powtórzyć kategorię z art. 105 ust. 1 Konstytucji i z art. 6 niniejszego projektu, tj. ``odpowiedzialność sądową``. Tym bardziej, iż dalej (*vide* art. 11 ust. 3) projektodawca ponownie posługuje się tylko ``odpowiedzialnością sądową`` za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu".

#### **Art. 7c ust. 3**

Trafna uwaga redakcyjna A. Szmyta odnosi się do postawienia przecinka po słowie "organ", tj. "/.../ organ, przed którym toczy się /.../".

#### **Art. 8 ust. 4**

Propozycja zastąpienia słowa "go" słowem "**oświadczenia**", tj. "/.../ powoduje pozostawienie oświadczenia bez biegu /.../".

#### **Art. 8 ust. 5, zd. drugie**

A. Szmyt trafnie zauważa zbędność przecinka po słowie "czyn", tj. "/.../ za inny czyn wymaga /.../".

#### **Art. 8 ust. 6**

Zdaniem A. Szmyta zdecydowanie nieprecyzyjne jest określenie "część" czynów.

### **Art. 9 ust. 3 , zd. pierwsze**

a/ M. Granat kategorycznie odmawia poparcia dla "autowniosku" parlamentarzysty. Podziela w tej kwestii stanowisko W. Odrowąża-Sypniewskiego, który proponuje, by prawo złożenia takiego wniosku przysługiwało (analogicznie do inicjatywy uchwałodawczej) grupie co najmniej 15 posłów (senatorów) albo organom kierującym pracami izb, tj. Marszałkowi lub Prezydium. Przyjęcie rozwiązania z projektu (wyłączna inicjatywa zainteresowanego parlamentarzysty) poddaje w wątpliwość realizację założeń aksjologicznych, na których został oparty art. 105 ust. 3 Konstytucji.

b/ Porównując brzmienie art. 105 ust. 3 Konstytucji oraz art., 9 ust. 9 projektu, A. Szmyt postuluje zastąpienie słowa "zażądanie" słowem "**żądanie**".

### **Art. 9 ust. 5**

Po słowie "organu" powinien być przecinek, tj. ".../ ze wskazaniem organu, przed którym /.../", co trafnie zauważa A. Szmyt.

### **Art. 9 ust. 10**

A. Sarnecki uznaje: "zwrot, że w opisanej w tym artykule sytuacji **przepisy ust. 3-9 nie mają zastosowania** jest **bezprzedmiotowy**; poseł lub senator nie może przecież występować z dwoma całkowicie sprzecznymi ze sobą wnioskami". Proponuje nadać następujące brzmienie temu przepisowi: "Poseł lub senator może złożyć Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatu oświadczenie, że nie będzie występował z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1; oświadczenie to jest /.../" itd. jak w tekście.

W ocenie A. Szmyta ustęp 10 jest niejasny. Autor pyta, **czy poseł może wycofać wcześniejsze "oświadczenie"**, zwłaszcza że jest ono dla Sejmu wiążące

(tak w art. 8 ust. 8 projektu, gdzie *explicite* określono bezskuteczność wycofania zgody).

B. Szepietowska podtrzymuje stanowisko przedstawione w opinii z dnia 10 czerwca br., twierdząc: "jeżeli przyjąć proponowaną konstrukcję (poseł lub senator oświadcza, że nie będzie wnioskował o żądanie przez Sejm lub Senat zawieszenia toczącego się przeciwko niemu postępowania karnego), **to dookreślenia wymaga termin, w jakim powinien złożyć takie oświadczenie**".

#### **Art. 10 ust. 2**

a/ A. Szmyt trafnie podkreśla, że "przepis tu zawarty jest merytorycznie niespójny. Jego część pierwsza odnosi się do ``form`` pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej posła lub senatora, zaś część rozpoczynająca się od słów `` z wyjątkiem `` jest innego zupełnie rodzaju. **Część druga zdania odnosi się - co do materii - de facto do ust. 1 przepisu i tam jest jej miejsce**, zgodnie zresztą z regulacją konstytucyjną (art. 105ustt. 5, zd. pierwsze).

W razie uwzględnienia tej zmiany, odesłanie do ust. 2, zawarte w ust. 3, winno obejmować ust. 1.

b/ P. Sarnecki przychyła się do oceny i wniosku B. Szepietowskiej, że wyjątek, zgodnie z art. 105 ust. 5, zd. pierwsze Konstytucji, obejmuje wystąpienie dwóch przesłanek: /.../ ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego (posła) zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania".

Podobny pogląd, tzn.  **dodanie spójnika "i"**, przedstawia także A. Szmyt.

#### **Art. 10 ust. 8**

P. Sarnecki przychyła się również do stanowiska B. Szepietowskiej, która uznaje, że "wyjątek określony w tym przepisie powinien odnosić się **wyraźnie do wyłączenia udzielania zgody przez Sejm lub Senat**, a nie samego zatrzymania lub aresztowania, które nie są tożsame z pozbawieniem wolności na mocy wyroku sądowego".

P. Sarnecki co do zasady kwestionuje zamieszczenie tego przepisu w projekcie, postulując jego **wycofanie**.

**Art. 10a i art. 11 ust. 3**

W ocenie A. Szmyta "przepis ten jest niespójny redakcyjnie, ponieważ w odniesieniu do aktów sejmowych wskazuje ich formę (uchwała) z odesłaniem do przepisów, z których wynika ich materialna treść, zaś w odniesieniu do woli posła **wskazuje jej treść (zgoda), zamiast - poprawniej - wskazywać formę (oświadczenie)** z odesłaniem do przepisu art. 8 ust. 1 (por. tenże art. 8 ust. 1, gdzie użyto nazwy ``oświadczenie``)".

**Art. 11 ust. 2 i 3**

Zdaniem B. Szepietowskiej w ustępie 2 i 3 **nadal brakuje** wyraźnego przywołania lub odesłania do przepisów, które mają być stosowane (**immunitet formalny**) od dnia obsadzenia mandatu (poseł) czy ogłoszenia wyników wyborów uzupełniających (senator) oraz tych, które mają być stosowane (**immunitet materialny**) od dnia złożenia ślubowania. Istniejąca luka prawna będzie powodować wątpliwości interpretacyjne.

**Art. 11 ust. 3**

Wyłączenie skuteczności (w kolejnej kadencji parlamentu) oświadczenia, o którym mowa w art. 9 ust. 10 projektu ustawy, przy braku przekonującego uzasadnienia (s. 6) dla przyjęcia tego rozwiązania, uniemożliwia, w ocenie B. Szepietowskiej, akceptację propozycji określonej w art. 11 ust. 3.

**Przepis przejściowy (art. 2)**

M. Granat trafnie podkreśla sceptyczną ocenę członków Zespołu, wyrażoną w związku z retroaktywnością tego przepisu. Autor sygnalizuje trudności, jakie wiążą się z "praktyczną stroną jego funkcjonowania".

Przywołując pogląd Trybunału Konstytucyjnego, przypomina, że **"retroaktywność jest wartością, która może być zastosowana, gdy przemawiają za tym inne wartości konstytucyjne"**. Ponieważ "uzasadnienie milczy w tym

względzie", członkowie Zespołu są przeciwni przyjęciu artykułu przejściowego w proponowanym brzmieniu.

Nie traci zatem na aktualności podstawowe pytanie, czy po wejściu w życie nowelizacji "skuteczne" będzie kontynuowanie postępowania, na które poseł lub senator nie wyraził zgody w trybie art. 9 ust. 10?

*Opracowała: Beata Szepietowska*