

Warszawa, 30 października 2001 r.

## **Opinia**

### **w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego (K.36/01), dotyczącego niezgodności art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora z Konstytucją.**

W sprawie wniosku RPO do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z art. 105 ust. 3 i art. 32 Konstytucji trudno formułować jakąś szerszą opinię prawną, sprawa bowiem z juredycznego punktu widzenia wydaje się być oczywista: wniosek RPO jest zasadny, art. 8 ust. 1 ustawy jest sprzeczny z art. 105 ust. 3 (i w pewnym sensie z art. 32) Konstytucji, uzasadnienie stanowiska RPO jest przekonywujące i poprawne pod względem rozumowania prawnego.

Podzielając stanowisko i pogląd RPO pragnę podzielić się kilkoma refleksjami.

Sprawa niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora z Konstytucją była dla Sejmu oczywista. Dlatego Sejm, u progu minionej kadencji, na wniosek większości parlamentarnej, rozpoczął pracę nad rekonstrukcją immunitetu parlamentarnego, w tym więc także i postanowień ustawy. Prace Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, zmierzające do rekonstrukcji instytucji immunitetu parlamentarnego toczyły się od grudnia 1997 r. do września 1998 roku, u ich podłoża leżało kilka ekspertyz prawnych znawców prawa karnego i konstytucyjnego (prof. A. Gaberle, M. Kudeja, M. Granata, Z. Jarosza, J. Mordwiłki, M. Zubika). Prace Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich nie przyniosły zmiany w obowiązującym stanie prawnym zarówno konstytucyjnym jak i ustawowym. Eksperci biorący udział w posiedzeniach Komisji uświadomili bowiem posłom, że radykalne ograniczenie immunitetu nie może być przeprowadzone bez zmiany konstytucji.

Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich Sejmu minionej kadencji miała więc pełną świadomość u progu kadencji, iż ustawa z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora jest w różnym stopniu i zakresie niezgodna z Konstytucją, która weszła w życie 17 października 1997 r.

Po zakończeniu prac nad rekonstrukcją immunitetu powrócono do prac nad zmianą całej ustawy we wrześniu 1999 roku. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, na bazie kilkunastu ekspertyz prawnych, rozpoczęła prace nad nową ustawą poselsko-senatorską. Prace te zostały zainaugurowane posiedzeniem Komisji w dniu 21 września 1999 r. (Biuletyn Kom. Regul. i Spr. Poselskich nr 45 z dnia 21.09.1999 r.). Prawie dwuletnie prace Komisji doprowadziły do powstania projektu nowej ustawy regulującej status prawny parlamentarzysty, niestety Sejm ograniczył się tylko do częściowej (fragmentarycznej) nowelizacji ustawy z 1996 r., nowelizacja ta (Dz. U. z 2001 r. nr 94, poz. 1032) nie objęła przepisów dotyczących ogólnych instytucji statusu posła i senatora m.in. instytucji immunitetu. To spowodowało, iż niektóre przepisy ustawy, dotyczące immunitetu, powstałe na gruncie małej konstytucji z 1992 roku, stały w sprzeczności z Konstytucją.

Kwestionowany przez RPO art. 8 ust. 1 ustawy nie jest jednak jedynym przepisem ustawy z 1996 roku sprzecznym z Konstytucją, taka sprzeczność zachodzi także np. pomiędzy treścią art. 11 ustawy („zrzeczenie się immunitetu parlamentarnego jest nieskuteczne”) a art. 105 ust. 4 Konstytucji. Powstaje zatem pytanie dlaczego RPO, decydując się na zaskarżenie art. 8 ust. 1 ustawy nie podjął działania bardziej kompleksowego, próby sanowania całej ustawy o wykonywaniu mandatu poprzez Trybunał Konstytucyjny? Z tego zatem punktu widzenia wnioski RPO jest wnioskiem ułomnym, należy wyrazić tylko przekonanie, iż Sejm, mając pełną świadomość (omówione wyżej prace Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich Sejmu III kadencji) niespójności ustawy z Konstytucją niezwłocznie przeprowadzi jej nowelizację bądź zastąpi tę przedkonstytucyjną ustawę nowym aktem prawnym.

Trzeba jednak stwierdzić, iż pomimo sprzeczności przepisów ustawy z 1996 r. z Konstytucją stan prawny, odnoszący się do immunitetu parlamentarnego nie budził wątpliwości w praktyce Sejmu lat 1997-2001. Nikt bowiem nie kwestionował (poglądy ustaliły się na bazie jednoznacznego stanowiska doktryny, zob. L. Garlicki: Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji, Państwo i Prawo nr 11-12 z 1997 r.), że art. 105 ust. 3 i 4 Konstytucji obowiązuje bezpośrednio i delegalizuje niektóre

przepisy (np. art. 8 ust. 1, art. 11) ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Nie budziło żadnych wątpliwości, iż przepisy Konstytucji jako *lex superior* i *lex posterior*, obowiązujące bezpośrednio (art. 8 ust. 2 Konstytucji) delegalizują przepisy ustawowe, które są z Konstytucją sprzeczne w tzw. prosty sposób tzn. zachodzi między tymi normami zjawisko symetrii treściowej (obie regulują tę samą materię z równym stopniem szczegółowości, tyle tylko, że w odmienny merytorycznie sposób). Ponieważ taka niezgodność formalna zachodziła m.in. pomiędzy art. 105 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji a (odpowiednio) art. 8 ust. 1 i art. 11 ustawy z 1996 r. o wykonywaniu mandatu nikt nie miał wątpliwości, iż obowiązują przepisy art. 105 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji, a nie sprzeczne z nimi przepisy ustawy, zwłaszcza art. 8 ust. 1 bądź art. 11. Oczywistość prawnego stanu potwierdziła niekwestionowana przez nikogo praktyka Sejmu III kadencji, w toku której na podstawie art. 105 ust. 4 nastąpiło kilka „zrzeczeń” się immunitetu przez posłów. Trudno wytłumaczyć zatem nieprawidłową praktykę sądów powszechnych, w zakresie stosowania art. 105 ust. 3 Konstytucji, po wyborach z dnia 23 września 2001 roku, ta nieprawidłowa praktyka wynika z wadliwego stosowania Konstytucji, na podstawie której (art. 178 ust. 1 Konstytucji) sędziowie także orzekają („...podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”).

Uznając zatem wniosek RPO do Trybunału Konstytucyjnego za zasadny, należy wskazać, iż nie obejmuje on swoim zakresem innych przepisów ustawy sprzecznych z Konstytucją, a regulacja zawarta w art. 105 ust. 3 i 4 Konstytucji była na tyle jednoznaczna, iż nie była barierą dla prawidłowej praktyki, w omawianym zakresie, w okresie Sejmu III kadencji, trudno zrozumieć dlaczego stała się tak kłopotliwa dla sądów po wyborach z 23 września br. Konstatacja ta oczywiście nie podważa pilnej zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu, która doprowadziłaby nie tylko do pełnej zgodności ustawy z Konstytucją, ale umożliwiła lepszą konkretyzację konstytucyjnych przepisów odnoszących się do statusu parlamentarzysty.

*Sporządził: Janusz Mordwiłko*