

Wojciech KRĘCISZ

**Zakres materialnego immunitetu poselskiego na tle uchwały
Sądu Najwyższego z 16 lutego 1994 roku**

The Range of MPs' Material Immunity Against the Background of the Resolution
Passed by the Supreme Court on the 16th February 1994

Uregulowanie immunitetu parlamentarnego pod rządami Małej Konstytucji z r. 1992, przy wielu wątpliwościach dotyczących rozumienia jego istoty i zakresu, co do zasady funkcjonowania nie budzi kontrowersji. Wysoko i pozytywnie bowiem oceniono w polskim prawie konstytucyjnym reaktywowanie instytucji immunitetu materialnego po długiej nieobecności, zwracając przede wszystkim uwagę na funkcję gwarancyjną tej instytucji. Problem zakresu immunitetu materialnego na gruncie Małej Konstytucji z całą ostrością ujawnia się w procesie sądowego stosowania prawa, wywołując szeroką dyskusję konstytucjonalistów.

Podjęcie przeze mnie tego zagadnienia ma na celu zajęcie się stroną materialną immunitetu parlamentarnego, a nie jego istotą, i stanowi jedynie przyczynek do dyskusji.

Problematyka ta jest na tyle istotna, że w zależności od akcentowania prawnokarnej lub też prawnokonstytucyjnej strony zagadnienia można wywodzić różne jego konsekwencje, na co wskazuje również orzeczenie Sądu Najwyższego. Wynika to ze złożoności zagadnień dotyczących gwarancji wykonywania mandatu przedstawicielskiego, a w szczególności immunitetu poselskiego. Stąd zasadne jest skoncentrowanie się na dalej idących, możliwych do przewidzenia, skutkach poglądu zareprezentowanego przez Sąd Najwyższy, którego w tych warunkach nie można by uznać za bezdyskusyjny.

Uchwała Izby Karnej Sądu Najwyższego z 16 lutego 1994 r. brzmi: „Immunitet parlamentarny, określony w art. 7 ust. 1 ustawy konstytu-

cyjnej z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 84, poz. 462), wyłączający odpowiedzialność karną posła za działania wynikające z wykonywania mandatu, odnosi się nie tylko do jego udziału w obradach i pracach Sejmu oraz komisji sejmowych, ale dotyczy także jego działalności zewnętrznej (poza samym Sejmem), jeżeli mieści się ona w granicach realizacji funkcji członka parlamentu". Podjęta ona została w związku z postawieniem pytania prawnego: czy w wykonaniu mandatu poselskiego poseł może nie respektować obowiązującej ustawy karnej, w szczególności art. 260 § 2 k.k., i zasługuje na szczególną uwagę. Dotyczy bowiem bardzo istotnej problematyki mandatu przedstawicielskiego i towarzyszących mu gwarancji swobody jego wykonywania.

Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego pretenduje do miana precedensowego, jeżeli zważyć fakt jakościowych zmian, jakie zaszły w stosunku reprezentacji, przywracających idee mandatu wolnego. Instytucji tej towarzyszą trzy klasyczne elementy przesądzające o niezależności i swobodzie wykonywania mandatu przedstawicielskiego, a mianowicie: 1) immunitet parlamentarny z nietykalnością, 2) instytucja niepołączalności oraz 3) dieta poselska.

Uchwała Sądu Najwyższego niniejsze rozważania ogranicza do problematyki immunitetu materialnego. Zainteresowanie się nią znajduje już swoje szerokie odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu zarówno na gruncie Małej Konstytucji, jak i w aspekcie historycznym.¹

Podjmując próbę odniesienia się do rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, zwrócić należy uwagę na dosyć istotny fakt, iż dokonane zmiany jakościowe dostarczają szeregu wątpliwości natury interpretacyjnej, istotnych zwłaszcza ze względu na proces stosowania prawa. Wątpliwości te powstają w związku z treścią przepisów art. 6 i 7 ust. 1 Małej Konstytucji. Wynika z nich bowiem, że: „Poseł jest reprezentantem całego Narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany. Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu, chyba że narusza dobra osobiste innych osób”. Nie należy w tym miejscu zapominać o treści art. 101 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych.

¹ Zob. J. Mordwiłko: *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle Małej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6; B. Banaszak: *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4; K. Grajewski: *Immunitet materialny członka parlamentu w świetle Małej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 5.

Wiele prawdy w związku z nasuwającymi się wątpliwościami i próbami ich rozstrzygnięcia zawiera stwierdzenie Marii Kruk²: „Na utartych szlakach rozumienia i praktykowania mandatu przedstawicielskiego w utrwalonych systemach demokratycznych nie spotyka się takich trudności, jakie będą udziałem państw transformujących swój ustrój polityczny”. Ewentualne zaś trudności i kontrowersje zwykle dotyczą i ograniczają się do zjawisk nowych, co jest zupełnie naturalne ze względu na dynamikę rozwoju instytucji społecznych, politycznych i prawnych, z jednoczesną realną perspektywą ich rozwiązywania na podstawie trwałej i stabilnej koncepcji konstytucyjnej. Inaczej zaś problem ten przedstawia się w młodych demokracjach, którym stosunkowo często towarzyszy brak pożądanego konsensusu politycznego w sferze podstawowych instytucji ustrojowych, celowości ich stanowienia, sposobu rozumienia czy stosowania.

Wydaje się, że te uwagi dotyczą również i Polski, biorąc chociażby pod uwagę — bo nie brakuje i innych przykładów — instytucję immunitetu materialnego parlamentarzysty. Koncentrując się na zaprezentowanym przez Sąd Najwyższy poglądzie i skutkach jego przyjęcia, zasadne wydaje się zwrócenie uwagi w szczególności na te z możliwych do uchwycenia płaszczyzn, które traktowane będą przy założeniu, że są dyskusyjne jako punkt wyjścia do próby określenia sfery działalności posła chronionej immunitetem materialnym Małej Konstytucji.

Wydaje się naturalne, że Sąd Najwyższy podejmując uchwałę rozstrzygnąć musiał dwie istotne kwestie wstępne stanowiące niejako podstawę do rozpatrywania problemów merytorycznych.

Po pierwsze, chodzi o problem obowiązywania i stosowania na gruncie polskiego prawa zasady powściągliwości sędziowskiej. Rzecz jest na tyle istotna, że dotyczy ingerencji jednej władzy — sądowniczej w sferę innej — ustawodawczej. Chodzi więc o pewne zasady doktrynalne, jak również o zasady sądowego stosowania prawa, które łagodziłyby powstawanie różnego rodzaju napięć w dziedzinie potencjalnego wkraczania jednej władzy w sferę drugiej.³ Problem ten dostrzeżony został z całą ostrością⁴ z uwagi przede wszystkim na stosunkowo szerokie pole interpretacji nieprecyzyjnego stanu prawnego obowiązującego w okresie prowizorium konstytucyjnego jako podstawy podejmowania w tym zakresie rozstrzyg-

² M. Kruk: *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 15.

³ Zob. L. Garlicki: *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 79 i n., gdzie zwrócono uwagę na tę problematykę w praktyce orzekania organów kontroli konstytucyjności prawa.

⁴ Zob. P. Czarny, B. Naleziński: *Głosa do uchwały SN z 16 lutego 1994 r.*, I KZP 40/93, „Państwo i Prawo” 1994, nr 9.

nię sądowych pretendujących do miana precedensów. Jest to problem istotny, gdyż brakuje jednoznacznych rozstrzygnięć w sferze konsensusu polityczno-ustrojowego wyrażającego wolę co do przyjęcia pewnych wartości konstytucyjnych. Ten stan w sprawach fundamentalnych ma negatywny wpływ na rozwiązania szczegółowe, jak chociażby sprawa, która dotyczy obowiązywania zasady mandatu wolnego przy założeniu gwarancji swobody jego wykonywania.

Po drugie, chodzi o bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy. W przeciwieństwie do okresu obowiązywania Konstytucji z r. 1952 jest to niesporne, gdyż Konstytucja jest aktem normatywnym. Wynika stąd również problematyczność konkretyzacji czytelnych norm konstytucyjnych przez ustawodawcę, doprowadzająca w istocie rzeczy li tylko do współstosowania Konstytucji. Oczywiście nie można tutaj generalizować. Należy jednak pamiętać, że właściwy proces stosowania prawa w dużej mierze zależy od prawidłowej wykładni Konstytucji. Na rozbieżności z tym związane zwracano już uwagę.⁵

Nie wydaje się zasadne poszukiwanie wiążących rozstrzygnięć w tym zakresie w wykładni funkcjonalnej ustalającej kontekst funkcjonalny normy, naruszając w ten sposób preferencje dla wykładni językowej i systemowej. Kontekst ten jest bardzo złożony i ma szeroki zakres, obejmuje między innymi ustrój ekonomiczny i społeczno-polityczny, w którym dana norma obowiązuje, ogólną kulturę społeczeństwa, cele społeczno-polityczne czy zjawiska cywilizacyjne. Konkretna sytuacja związana z aktem stosowania prawa powoduje, że na podmiot dokonujący wykładni oddziałują różne elementy tego kontekstu w postaci celu i funkcji normy oraz ocen i reguł społecznych.⁶

W istotny sposób wielość, stopień skomplikowania oraz nieokreśloność wpływu tych czynników determinuje rezultat wykładni. Stąd należy podchodzić do niej ostrożnie. Do elementu celu jako kontekstu funkcjonalnego normy nawiązuje w uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy — „Trzeba mieć przede wszystkim na uwadze *ratio legis* omawianego przepisu konstytucyjnego, którego celem jest zapewnienie każdemu posłowi swobody wykonywania jego funkcji poselskich”.⁷ Mamy więc do czynienia z ograniczeniem się do ram instytucji, a więc ustaleniem celu normy tak, by był on zgodny co najmniej z celem instytucji. Należy pamiętać, że ta dyrektywa interpretacyjna zasadza się na hipotetycznym postulatcie zgodności celów. Powołanie się na *ratio legis* uzasadniać jednak może pytanie,

⁵ Zob. *ibid.*, s. 117 i powołana tam literatura oraz orzeczenie TK.

⁶ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 403 i n.; K. Opałek, J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, ss. 245—246.

⁷ Z uzasadnienia.

o czyje cele chodzi — czy prawodawcy, czy interpretatora, czy jeszcze o jakieś inne.⁸

W związku z tym stwierdzić należy, że z powodów, o których będzie mowa, brak jest uzasadnienia do sięgania po wykładnię funkcjonalną, gdy korzystająca z pierwszeństwa wykładnia językowa i systemowa, za którą opowiada się też Trybunał Konstytucyjny, daje właściwy rezultat. Chodzi mianowicie o taki wynik wykładni, który odpowiada istocie reaktywowanego immunitetu materialnego, i to w nowych już warunkach politycznych i ustrojowych, na które składa się chociażby, istotna z punktu widzenia omawianej problematyki, zasada podziału władz. Wynik, który byłby zgodny z intencją i wolą ustawodawcy stanowiącego w odniesieniu do statusu prawnego członka parlamentu wyjątek od zasady z pełnymi konsekwencjami tego stanu rzeczy. Wynika z nich objęcie ochroną immunitetu materialnego tylko i wyłącznie działań wynikających z wykonywania mandatu. Za takie zaś bezspornie uchodzi parlamentarna sfera aktywności posła. Stąd też mimo swej ogólności, ustanawiając szczególnie status prawny posła, przepis art. 7 ust. 1 Małej Konstytucji nie wymaga sprecyzowania i uszczegółowienia tego w ustawach zwykłych. W tym wypadku chodzi o ustawę o prawach i obowiązkach posłów i senatorów z r. 1985.

Gdyby przyjąć odmienny punkt widzenia, musiałoby się pojawić szereg wątpliwości. Dotyczyłyby one przede wszystkim różnych podstaw aksjologicznych Małej Konstytucji oraz Konstytucji z r. 1952 w kontekście utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych — art. 101 i ustawy o prawach i obowiązkach posłów. Tak utrzymane w mocy przepisy konstytucyjne (nie dotyczy to oczywiście wszystkich, chociażby wprowadzonych rewizją Konstytucji z r. 1989), a w szczególności przepis art. 101 oraz ustawa o prawach i obowiązkach posłów, pochodzą bowiem z innego okresu, kiedy realizowano inną filozofię władzy, u której podstaw leżała zasada jednolitości władzy państwowej. Tym samym kreowały one inną ideę mandatu. Nie zmienia tego faktu poddanie ich licznym zmianom przy jednoczesnym pozostawieniu szeregu rozwiązań będących reminiscencją zasad obowiązujących w okresie ich uchwalenia. Nie przystają one do koncepcji wyrażonych w Małej Konstytucji, a więc już chociażby ten wzgląd dyskwalifikowałby ten tok rozumowania.

Ponadto zwrócić należy uwagę na hierarchię norm odnoszących się do instytucji mandatu i immunitetu materialnego. Wyżej wymieniona sprzeczność wyrażająca się w odmiennych podstawach aksjologicznych, a zatem i celach przypisywanych tym instytucjom, powoduje swoistą dysharmonię w zakresie ich funkcjonowania. W procesie stosowania pra-

⁸ Opałek, Wróblewski: *op. cit.*, ss. 252—253.

wa musiałaby być ona rozstrzygana w duchu normy prawnej o wyższej mocy prawnej poprzez nadanie normie niższej rangi sensu zgodnego z normą usytuowaną wyżej w systemie norm albo poprzez odmowę jej zastosowania, do czego jednak sądy powszechne nie są uprawnione. W ten sposób zachowana byłaby zasada jednolitości systemu prawa w aspekcie statycznym, przy wiernym trzymaniu się woli ustrojodawcy. Ustanawia on szczególnie status parlamentarzysty, określony, gdy chodzi o korzystanie z przywileju immunitetu, według formuły odstępstwa od zasady podlegania powszechnie wiążącym obowiązkom prawnym. W związku z tym miałyby zastosowanie dyrektywa interpretacyjna drugiego stopnia — *exceptiones non sunt extendendae*.

Immunitet materialny i zakres gwarantowanej przezeń ochrony determinują działania wynikające z wykonywania mandatu. Jest to pojęcie ogólne, choć wynika z niego, że mamy do czynienia z immunitetem ograniczonym. Jego zakres jest pochodną zakresu działań wynikających z wykonywania mandatu. Chodzi o działania, co już podkreślano, bezpośrednio wynikające z wykonywania mandatu.⁹

W sposób niewątpliwy o pojęciu wykonywania mandatu przesądza pozycja ustrojowa parlamentu i jego funkcje kreowane na podstawie ustawy zasadniczej. Na gruncie Małej Konstytucji, deklarującej zasadę podziału władz, kompetencje parlamentu ograniczone są kompetencjami innych władz. Nie są one więc nieograniczone i sprowadzają się do sfery stanowienia prawa i kontroli rządu. Wyznaczają zatem granice działań wynikających z wykonywania mandatu. Należą więc do nich czynności mieszczące się w sferze udziału w konstytucyjnych uprawnieniach Sejmu do stanowienia prawa (np. inicjatywa ustawodawcza, poprawki, głosowanie, udział w komisjach) i kontroli rządu (np. zapytania, interpelacje, wnioski o wotum nieufności i ich głosowanie). Chodzi więc o działania podejmowane w izbie. Obejmowanie wykonywaniem mandatu tego rodzaju działań jest bezsporne. Jeżeli chodzi o działania podejmowane poza izbą, a pretendujące do wynikających z wykonywania mandatu, to również w sposób bezsporny można ustalić ich zakres poprzez przepis art. 11 Małej Konstytucji, określający zasady powoływania i funkcjonowania komisji nadzwyczajnych.¹⁰

Ze sferą działania poza izbą łączy się problematyka utrzymanego w mocy przepisu art. 101 Konstytucji z r. 1952, nakładającego na posłów powinność zdawania sprawy wyborcom ze swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani. Brakuje tu konsekwencji i logiki, zwłaszcza

⁹ G. Galster, W. Szyszkowski, Z. Witkowski: *Prawo konstytucyjne, Zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1993, s. 36.

¹⁰ Zob. Mordwiłko: *op. cit.*, ss. 252—253.

gdy się weźmie pod uwagę treść przepisu art. 6 Małej Konstytucji. Również w tym względzie zarysowała się rozbieżność stanowisk co do wzajemnych relacji art. 6 Małej Konstytucji i 101 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, a także wpływu tego ostatniego na rozumienie pojęcia wykonywania mandatu.¹¹

W związku z tym zasadne wydaje się opowiedzenie za poglądem odmawiającym art. 101 charakteru obowiązku prawnego¹² albo uznającym go za możliwy do stosowania jedynie posiłkowo¹³ ze względów, o jakich była już mowa. Na takie jego postrzeganie wpływać może ponadto jeszcze jeden element, a mianowicie fakt innych podstaw aksjologicznych oraz funkcji tej instytucji i stanowienia tego przepisu w okresie obowiązywania tezy o niedopuszczalności bezpośredniego stosowania Konstytucji, pozbawiającej jej funkcji prawnej. W związku z faktem istnienia luki konstrukcyjnej w poprzednio obowiązującym stanie prawnym w zakresie trybu odwoływania przedstawicieli i aktualnie brakiem sankcji można w ten sposób uzasadniać prezentowane stanowisko.

Jakkolwiek art. 101 zupełnie ignorować nie można, to jednak również nie należy przeceniać jego roli, gdyż w ekstremalnych wypadkach w sposób niczym nie uzasadniony przepis ten stanowiłby furtkę do dokonywania wykładni rozszerzającej.

W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy sformułował zasadny pogląd: „Z samej istoty mandatu wynika, że musi być on wykonywany przy użyciu godziwych metod postępowania, nie naruszających zasad dobrej wiary do tego, kto go posiada, ze strony społeczeństwa”. Nie może być on wykonywany, zdaniem SN, przy pomocy rozmaitych nieuczciwych machinacji.¹⁴ Ich egzemplifikacja nasuwa już jednak pewne wątpliwości. Znajduje się wśród nich przykład publicznego nawoływania do nieposłuszeństwa obowiązującej ustawie. Chodzi mianowicie o ostatnio prowadzoną przez parlamentarzystów akcję obywatelskiego nieposłuszeństwa wobec regulacji podatkowych. Wynika stąd pytanie, czy podobnie, jak w przypadku ujawnienia tajemnicy państwowej, działania takie na podstawie art. 101 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych w związku z art. 2 ust. 1 i art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy mieściłby się w zakresie wykonywania mandatu i korzystały z ochrony immunitetu materialnego, czy też — jak wynika z uzasadnienia Sądu Najwyższego — nie?

¹¹ Zob. *ibid.*, s. 42; Szyszkowski, Witkowski, Galster: *op. cit.*, s. 34; Banaszak: *op. cit.*, s. 44; M. Granat: *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego*, [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, praca pod red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 97.

¹² Zob. Granat: *op. cit.*, s. 97.

¹³ Zob. Mordwiłko: *op. cit.*, s. 42.

¹⁴ Z uzasadnienia.

Jak widać, istniejące stosunkowo szerokie pole możliwości interpretacji pozwala na twierdzącą odpowiedź na pierwsze pytanie, co nie wydaje się chyba uzasadnione w świetle wcześniej przedstawionych wątpliwości.

Omawianą instytucję — w imię jej prawidłowego funkcjonowania, zapewnienia organowi przedstawicielskiemu wysokiego autorytetu i prestiżu właściwego jednej z trzech równorzędnych i niezależnych władz i stworzenia jednocześnie dostatecznych gwarancji wykonywania mandatu — należałoby interpretować ścieśniająco. To znaczy, bez możliwości uciekania się do furtki art. 101 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych czy przepisów ustawy zamiennie posługującej się terminami w wykonaniu obowiązków poselskich, w wykonaniu mandatu i rozszerzania chronionej immunitetem materialnym szerokiej pozaparlamentarnej sfery działalności posła, nie korespondującej z miejscem i zakresem działania parlamentu na gruncie Małej Konstytucji.

Przy takim założeniu uzasadniony jest pogląd, znajdujący również swoje potwierdzenie w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, dotyczący wykładni Konstytucji, że w pojęciu działań wynikających z wykonywania mandatu mieści się jedynie realizacja konstytucyjnych praw i obowiązków posła (przy wyżej zweryfikowanej pozycji art. 101) i to odnoszących się do niego w sposób bezpośredni oraz tych, które wynikają wprost z funkcji Sejmu i dotyczą również członka izby.¹⁵ Pozostałe zaś działania, podejmowane na podstawie przykładowo przytoczonych w uzasadnieniu ustaw, nie mogą uchodzić za działania wynikające z wykonywania mandatu, albowiem trudno uznawać je za takie automatycznie. Dotyczy to również art. 101. Ustawodawca wprawdzie może rozszerzać pożądanym, jego zdaniem, zakres funkcji społeczno-politycznych parlamentarzysty, trudno jednak, aby w ten sposób przesądzał o woli ustrojodawcy. Tego rodzaju działania nie znajdujące swojego zakotwiczenia w Konstytucji i nie wynikające wprost z funkcji Sejmu dotyczą, wydaje się, innej sfery aktywności członka izby.

Jakkolwiek byłaby ona bliska wykonywania mandatu, trudno w taki sposób prawnie ją kwalifikować, albowiem nosi znamiona politycznej, a nie parlamentarnej działalności posła (kontakt z wyborcami i wystąpienia publiczne, enuncjacje posłów w prasie¹⁶). Wynikają one, jak pisze J. Mordwiłko¹⁷, z reprezentacyjnego charakteru posłów. Dlatego też uzasadniona jest teza, że można za pożądanym stan rzeczy uznawać kontakty posłów z wyborcami, jednak bez nadawania im waloru prawnego. Z tego powodu treść przepisu art. 101 Konstytucji z r. 1952, jak również prze-

¹⁵ Czarny, Naleziński: *op. cit.*, s. 118.

¹⁶ A. Mycielski: *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947, s. 79.

¹⁷ Mordwiłko: *op. cit.*, ss. 42—43.

pisy art. 8, 9, 19 i 20 ustawy (art. 8 — przyjmowanie opinii, postulatów, wniosków wyborców, rozpatrywanie ich i branie pod uwagę w działalności parlamentarnej, art. 9 — realizowanie obowiązków poselskich poprzez organizowanie spotkań, wizytacje zakładów pracy, dyżury poselskie, ogłaszanie wypowiedzi w mass mediach, udział w sesjach organów samorządowych, art. 19 — uzyskiwanie wszelkich informacji i materiałów oraz wgląd w działalność organów administracji państwowej; art. 20 — prawo uczestniczenia w sesjach i posiedzeniach organów samorządu terytorialnego) należałoby postrzegać w kontekście co najmniej politycznej, a nie parlamentarnej, korzystającej z rozszerzonej ochrony immunitetu materialnego działalności posła. Jest to na tyle uzasadnione, że nie sposób nie dostrzec pewnej tożsamości tego rodzaju działań z faktem istnienia partii politycznych i funkcji, jakie pełnią współcześnie. Ich obecność wpływa przecież jednocześnie na model mandatu, faktycznie weryfikując go ze stanem deklarowanym w Małej Konstytucji.

Trudno w istocie rzeczy uznawać za mieszczące się w pojęciu wykonywania mandatu czynności podejmowane faktycznie w związku z permanentną kampanią wyborczą i zawarte, jako jednostkowe, w szeroko rozumianych funkcjach kształtowania opinii publicznej i wyborczej (np. art. 8, 9, 19 ust. 1, 20 ustawy). Przesądając o demokratyzmie systemu rządów na podstawie zasad rządów alternatywnych i swobodnej gry sił politycznych, zakładającej między innymi swobodę działania w polityce, popularyzowanie idei i prowadzenie walki politycznej w granicach obowiązującego prawa, zakładającego zasadę równych szans, można skutecznie, z prawnego punktu widzenia, ją relatywizować. Objęcie ochroną immunitetu materialnego tego rodzaju działań mandatariuszy ubiegających się o reelekcję i ponowną inwestyturę musi budzić wątpliwości. Te same czyny będą kwalifikowane w zależności od ich „sprawców” jako prawnie indyferentne albo jako zabronione.

W ten sposób dochodzi do swoistej kolizji konstytucyjnych zasad swobodnej gry sił politycznych, alternacji władzy, pluralizmu politycznego i równości wobec prawa z zasadą wolnego mandatu przedstawicielskiego w sferze wspomnianych *stricte* politycznych działań. Trudno uznać, aby ustrojodawca godził się na sugerowane preferencje w tym zakresie, wywołujące konsekwencje przez niego nie oczekiwane, deprecjonujące obowiązujące pierwszych ze wspomnianych zasad. Wydaje się, że aktualność tych wątpliwości uzasadniają ostatnie działania, zmierzające do zlikwidowania okresu międzykadencyjnego, w którym fakt korzystania z immunitetu w okresie kampanii wyborczej stanowiłby istotną preferencję dla posłów ubiegających się o ponowny wybór i naruszał zasadę równości szans. A rzecz dotyczyłaby działań podejmowanych w sferze politycznej, a nie parlamentarnej aktywności.

Wydaje się więc, że w imię zagwarantowania demokratyczności systemu wspomniana sfera powinna być oddzielona od wykonywania mandatu wyznaczonego konstytucyjnie i wynikającego z funkcji Sejmu. Zasada mandatu wolnego nie oznacza przecież, że działania podejmowane w jego wykonaniu są prawnie nie ograniczone. Limitować je można poprzez formułę niewykraczania poza wyrażanie interesu podmiotu władzy suwerennej i liczenie się z odpowiedzialnością przed partią i wyborcami¹⁸, albo innymi słowy — poprzez akcentowanie, że chodzi o działania podejmowane w parlamencie i inne nieodłącznie związane z wykonywaniem mandatu. A więc takie, których nie można oddzielić od funkcji członka parlamentu wykonywanych na podstawie danych mu do dyspozycji instrumentów prawnych. Do takiego ujęcia nawiązuje ustawodawca¹⁹, *de lege ferenda* dyskwalifikujący jako wynikające z wykonywania mandatu: wywiady, konferencje, wystąpienia i publikacje w radiu, TV i prasie, zgromadzenia i manifestacje publiczne, nawet wtedy, gdyby było wiadomo, że chodzi o wystąpienia w charakterze posła. A więc inaczej niż Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały, uzależniający ochronę od tego, czy czyn popełniony został w czasie, w którym występowano w roli posła, a nie funkcjonariusza publicznego, działacza partyjnego czy osoby prywatnej. Wydaje się, że takie stanowisko stwarza w praktyce zbyt szerokie pole interpretacji zmierzającej do objęcia ochroną immunitetu materialnego działań podejmowanych w sferze politycznej, gdyż trudno rozróżnić pełnione role przy tożsamości podmiotów je sprawujących.

Wydaje się, że jest to jeszcze jeden argument przemawiający na rzecz tezy o nie uzasadnionym rozszerzeniu wyjątku od zasady określającej szczególnie status posła i obejmowanie zakresem wykonywania mandatu sfery nieadekwatnej do pozycji i funkcji parlamentu, pierwotnych w stosunku do pozycji i funkcji posła. Nie przeczy to jednak trafności poglądu, że w zakres wykonywania mandatu wchodzi zarówno działania w Sejmie, jak i poza nim, ze wskazaniem, że chodzi o te, które, jak wspomniano, wynikają wprost z pozycji i funkcji Sejmu. Gdy chodzi o działania dokonywane poza Sejmem i chronione immunitetem materialnym, można bez cienia wątpliwości uznać za takie: udział w komisjach powoływanych na podstawie art. 11 Małej Konstytucji, występowanie z wnioskiem o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym (art. 22 ustawy o TK, Dz. U. 1991, nr 109, poz. 470) czy wystąpienie z wnioskiem o postawienie w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o TS (Dz. U. 1993, nr 38, poz. 172). Pozostałe

¹⁸ Grana t: *op. cit.*, s. 98.

¹⁹ Druk Sejmowy, nr 778.

zaś przykłady, wcześniej podane i z przedstawionych wcześniej względów, należałoby zdyskwalifikować jako nie korzystające z ochrony immunitetu materialnego.

Praktyka stosowania prawa w tym zakresie, w szczególności praktyka sądów powszechnych, rozstrzygać będzie w istocie rzeczy — w związku z procesową konstrukcją immunitetu materialnego — rozumienie tego pojęcia i jego konsekwencje do momentu, w którym ustrojodawca nie zdecyduje o tym ostatecznie. Aktualnie zaś opowiedzieć się należy za ścieśniającą interpretacją tej instytucji.

SUMMARY

The passing of the Small Constitution strengthened the guarantee of implementing the representative immunity in an important way. It revived the institution of material immunity — limited, unreserved and permanent. Its limits derive from the constitutional law which makes the immunity cover only those activities that are undertaken in order to realize the parliamentary mandate. The issues concerning activities undertaken in parliament are unquestionable, but there appear doubts and differences in the doctrine with respect to the range of protection for activities undertaken outside the parliament. They derive from the Art. 101 of the maintained in force regulations of the Constitution of 1952. These regulations, as results from the resolution passed by the Supreme Court, create a basis for an extensive interpretation of the range of activities protected by the immunity outside parliament. For many reasons that derive from the interpretation of the Constitution as well as from the fact that the regulations were passed when other rules of implementing power operated in Poland, the extensive interpretation is not justified as it violates many constitutional regulations as well as the principle of equality before the law, which is important in certain circumstances

